

Kronberger Kreis

Research Report

Zur Reform der Hochschulen

Kronberger Kreis-Studien, No. 27

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Kronberger Kreis (1993) : Zur Reform der Hochschulen, Kronberger Kreis-Studien, No. 27, ISBN 3-89015-40-3, Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/99891>

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.



Zur Reform der Hochschulen

Juergen B. Donges, Wolfram Engels
Walter Hamm, Wernhard Möschel
Manfred J.M. Neumann, Olaf Sievert
(Kronberger Kreis)

Zur Reform der Hochschulen (1993)

(Band 27 der Schriften des Kronberger Kreises)

Inhalt

I.	Der Befund: Überfüllung der Hochschulen	3
II.	Ursachen der Fehlentwicklung	5
III.	Ordnungspolitische Leitbilder für die Hochschulpolitik	7
IV.	Warnung vor ungeeigneten Maßnahmen	10
V.	Empfehlungen für Reformen auf der Seite des Angebots	13
VI.	Empfehlungen für Reformen auf der Seite der Nachfrage	17

Vorbemerkung

Die deutschen Hochschulen hatten einmal eine Spitzenstellung – im vorigen Jahrhundert. Heute befinden sie sich in einem beklagenswerten Zustand. Sie sind überfüllt, haben im internationalen Vergleich die längsten Ausbildungszeiten und gelten in der Öffentlichkeit als reformunwillig, wenn nicht reformunfähig. In der Tat wird über die Hochschul- und Studienreform seit zwanzig Jahren diskutiert, aber die durchschnittlichen Studienzeiten sind immer länger geworden. Alle Reformvorgaben der Vergangenheit – von den Wissenschaftsministerien in guter Absicht verordnet – haben eher zur Verschärfung denn zur Bewältigung der Krise beigetragen. Ausufernde Gremienwirtschaft und Bürokratisierung haben den Willen zur Erneuerung in den Hochschulen erlahmen lassen. Nunmehr, so glauben heute viele, bleibe für die Hochschulpolitik nur noch der Ausweg staatlicher Sanktionen: gegen Hochschullehrer, denen die Lust zur Lehre verloren gegangen sei, und gegen Studenten, denen die Motivation fehle, zielgerichtet zu studieren und sich rechtzeitig Abschlußprüfungen zu stellen. Aber eine Verschärfung staatlicher Kontrollen und Sanktionen kann nicht viel bewirken, wo die Anreizstrukturen verzerrt sind und sich besonders für Hochschullehrer, ihre Mitarbeiter und die Verwaltungskräfte der Hochschulen Innovation nicht lohnt. Effizienz an der Einhaltung ministerialbürokratischer Vorgaben messen zu wollen, ist falsch.

Wir halten eine motivationsschaffende Stärkung der Eigenverantwortung der Hochschulen und die Einrichtung eines funktionsfähigen Wettbewerbs in und zwischen den Hochschulen für den besseren Weg. Es ist an der Zeit, die richtigen Schlußfolgerungen zu ziehen und politische Entscheidungen zu treffen, die nicht nur populär sein können. Für solche längst fälligen Entscheidungen werden in der vorliegenden Schrift einige Empfehlungen erarbeitet. Die Auffassung, daß auch unter staatlichen Hochschulen mehr Wettbewerb möglich ist als gegenwärtig, gewinnt in den letzten Jahren an Boden, wiewohl die politisch Verantwortlichen bisher dafür wenig getan haben. Leistungsfördernder Wettbewerb setzt eine größere Autonomie der Hochschulen voraus, also einen Abbau hochschulpolitischer Regulierung und nicht weitere Verdichtung.

Unsere Empfehlungen zur Hochschulreform beschränken sich auf die Lehre, auf die Erstausbildung der Studenten, die zu Recht im Mittelpunkt der Reformdiskussion steht. Andere Aufgaben der Hochschulen – Forschung, Weiterbildung und allgemeine Kranken-

versorgung –, so wichtig sie sind, bleiben hier außer Betracht. Dies bedeutet jedoch nicht, wie betont sei, daß etwa die für die deutsche Bildungstradition typische, im großen und ganzen bewährte Einheit von Forschung und Lehre von uns aufgegeben würde. Einer von der Forschung abgetrennten Lehre drohte die Gefahr der Verflachung.

Artur Woll hat zu diesem Gutachten und zu seinen zentralen Aussagen Wesentliches beigetragen. Dafür danken wir ihm.

September 1993 Juergen B. Donges, Wolfram Engels
Walter Hamm, Wernhard Möschel
Manfred J. M. Neumann, Olaf Sievert
(KRONBERGER KREIS)

I. Der Befund: Überfüllung der Hochschulen

Vervielfachung der Studentenzahlen

1. Der gesellschaftliche Wandel in den letzten Jahrzehnten hat auch das Bildungswesen voll erfaßt. Dieser Wandel zeigt sich vor allem in einer wachsenden Nachfrage nach einer Ausbildung durch höhere Schulen und Hochschulen. Zunehmend nutzen Eltern für ihre Kinder Ausbildungsmöglichkeiten, die sie selbst nicht wahrnehmen konnten. Derzeit erwirbt – bei steigender Tendenz – ein Drittel eines Altersjahrgangs die Berechtigung zum Besuch einer Hochschule. Der größte Teil davon macht von dieser Möglichkeit auch Gebrauch. Im Vergleich zur früheren Nachfrage, die über lange Zeiträume hinweg bis hin zum ersten Jahrzehnt der Nachkriegszeit relativ konstant gewesen war, bedeutet dies mehr als eine Verzehnfachung (siehe Tabelle).

Steigende Nachfrage als Reflex des gesellschaftlichen Umfelds

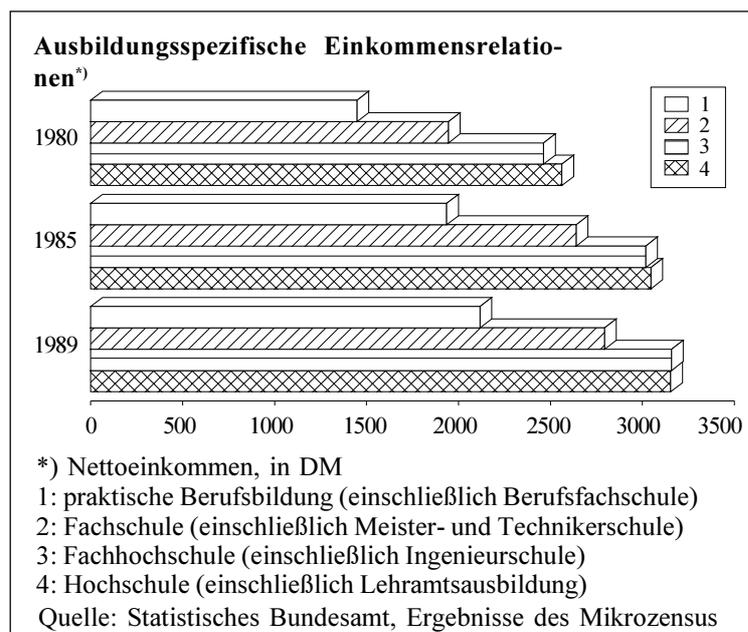
2. Die steigende Nachfrage nach einer Hochschulausbildung ist ein realistischer Reflex auf wesentliche Bedingungen für einen individuellen Erfolg in Gesellschaft, Wirtschaft und Staat. Diesem Trend hat nicht entgegengewirkt, daß der staatliche Sektor in der Bun-

Studienanfänger und Studenten (in Tausend)*			
Jahr	Studienanfänger	Anteil in v.H. am Altersjahrgang	Studenten insgesamt
1950	26,1	3,2	128,4
1960	79,4	7,9	291,1
1970	125,7	15,4	510,5
1980	195,0	19,1	1.044,2
1991	271,2	33,7	1.647,0

*) Alte Bundesländer; alle Hochschulen
Quelle: Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft

desrepublik Deutschland in den siebziger Jahren enorm expandierte, danach aber fast stagnierte. Bedeutsamer war wohl, daß die erwarteten Einkommen von Hochschulabsolventen die der Altersjahrgangsgenossen in nichtakademischen Berufen übersteigen (siehe Grafik). Hinzu kommen oft immaterielle Vorteile. Solche Ergebnisse der amtlichen Statistik und der empirischen Bildungsforschung decken sich offenkundig mit dem common sense großer Teile der Bevölkerung. Daß – im Hinblick auf den beruflichen Erfolg der Jugend – Hochschulausbildung verstärkt nachgefragt wird, ist im Prinzip auch positiv zu bewerten.

3. Die Tatsache, daß auf dem Arbeitsmarkt eine höhere Qualifikation besser entgolten wird als eine geringere, ist nicht nur ordnungskonform, sondern erwünscht. Die internationale technisch-wirtschaftliche Entwicklung verlangt von fast jedem höhere Arbeitsqualität und bietet akademischen Absolventen eine Reihe neuer, bisher unbekannter Betätigungsmöglichkeiten. Die steigende Nachfrage nach einer Hochschulausbildung korrespondiert mit der Entwicklung in vergleichbaren Ländern. Es gibt freilich Besonderheiten, die aus verschiedenartigen Berechtigungssystemen und Organisationsformen im Bildungswesen folgen. So ist in vielen Ländern der Anteil der Studenten, die ein wissenschaftsorientiertes – und deswegen meist langes – Studium absolvieren, im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland gering.



4. Die Errichtung und die Unterhaltung von Hochschulen werden in der Bundesrepublik Deutschland zu den staatlichen

Aufgaben gerechnet. Staatliche Hochschulen haben in Deutschland eine lange Tradition. In anderen hochentwickelten Ländern sind sie eher untypisch. Nach deutscher Tradition obliegt es dem Staat, aus Zwangsbeiträgen aller Bürger die gesamte universitäre Ausbildung und nach verbreiteter Ansicht auch den Lebensunterhalt minderbemittelter Studenten zu finanzieren. Ob diese staatliche Aufgabe aus ordnungspolitischer Sicht und im Hinblick auf den internationalen Wettbewerb der Bildungssysteme dauerhaften Bestand haben kann, bleibe zunächst dahingestellt.

Personalstellen in Tausend (alte Bundesländer)				
Jahr	Personalstellen	Wissenschaftliches Personal insgesamt	Wissenschaftliches Personal Professoren	Nichtwissenschaftliches Personal
1960	58,5	16,9	5,2	41,6
1965	93,8	32,8	8,8	61,0
1975	188,6	68,6	22,2	120,0
1980	197,7	69,7	24,2	128,0
1992	226,2	75,5	22,7	150,7

Quelle: Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft

1960-1975: Vervierfachung der Professorenzahl

Ab 1975 zunehmende Überfüllung der Hochschulen

5. Die sprunghaft steigende Nachfrage nach Hochschulausbildung wurde Ende der fünfziger Jahre erkennbar. Die staatlichen Stellen reagierten – in einer Zeit, in der Bildungspolitik populär und eine Expansion öffentlicher Ausgaben leicht möglich war – bemerkenswert großzügig. Zahlreiche neue Hochschulen wurden gegründet. In vergleichsweise kurzer Zeit wurden die Hochschulen ab 1960 – vor allem zwischen 1965 und 1975 – finanziell so reichlich ausgestattet, daß es Schwierigkeiten gab, personell dem Ausbautempo zu folgen. Die Zahl an Stellen für Professoren, die sich über ein volles Jahrhundert nicht verändert hatte, wurde binnen kurzem vervierfacht (siehe Tabelle) – mit negativen Folgen für die Qualität der erbrachten Ausbildungsleistung.

6. In jener Zeit ist das Hochschulpersonal erheblich stärker ausgeweitet worden als die Zahl der Studenten, bei gravierenden Abweichungen zwischen den Fächern. Dieses Bild kehrte sich in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre um. Die freien Kapazitäten der Hochschulen wurden zunehmend absorbiert, das öffentliche Angebot an Studienplätzen trotz einer unverändert wachsenden Nachfrage tatsächlich nur noch wenig erhöht. Stattdessen wurde durch eine Heraufsetzung der Mindeststudentenzahlen eine fiktive Kapazitätserhöhung ausgewiesen. Mit etwa 22.000 Professoren lehren und forschen an deutschen Hochschulen nicht mehr Kräfte als 1975. Die Bildungspolitik hat in der öffentlichen Diskussion aus einer Reihe von Gründen einen geringen Stellenwert, und die Expansion der öffentlichen Haushalte stößt auf deutliche Grenzen. Die generelle Überfüllung der Studiengänge – mit erheblichen Unterschieden im einzelnen – und die Verlängerung der Studienzeiten wurden zum beherrschenden, öffentlich registrierten Merkmal der wissenschaftlichen und künstlerischen Ausbildung, mit dem sich die Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland auch international deutlich abheben. Gegenwärtig beträgt das Durchschnittsalter beim ersten berufsqualifizierenden Abschluß 28 Jahre (siehe Tabelle), womit die alten Bundesländer weltweit an der Spitze liegen – bei einem drastisch gesunkenen Berufsaustrittsalter.

Studiendauer bei bestandener Prüfung ^{*)}					
Hochschulart	Merkmal ^{**)}	Studiendauer bei Prüfung			Alter bei der Prüfung 1990
		1980	1985	1990	
Universitäten	Abs	7,1	7,5	7,8	28,7
	FS	5,6	6,1	6,4	
Fachhochschulen	Abs	4,1	4,6	5,1	27,1
	FS	3,8	4,1	4,5	

*) in Jahren; alte Bundesländer
 **) Abs= Gesamstudiendauer;
 FS= Fachstudiendauer
 Quelle: Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft

Mit dem verlängerten Studium hat sich auch das Alter für weitere Qualifikationen – wie Promotion und Habilitation – deutlich nach oben verschoben. Wissenschaftliche Nachwuchskräfte können immer weniger an der Hochschule gehalten werden.

Durch das lange Studium wird die Belastung der Steuerzahler, die für eine freiheitliche Ordnung ohnehin an der Grenze des Vertretbaren angekommen sein dürfte, in bedenklicher und vermeidbarer Weise erhöht.

II. Ursachen der Fehlentwicklung

Bildungs- und Beschäftigungssystem unterschiedlich geordnet

7. Die Hochschulausbildung und der Arbeitsmarkt, das Bildungssystem und das Beschäftigungssystem, sind in der Bundesrepublik Deutschland unterschiedlich verfaßt. Das Bildungssystem – Grund- und Hauptschulen, weiterführende Schulen, Hochschulen – besteht weit überwiegend aus staatlichen Einrichtungen, deren Ausgestaltung und Aufgabenstellung im Entscheidungsprozeß vor allem politischen Maßgaben und nur sekundär den Anforderungen des Arbeitsmarktes folgt. Das Beschäftigungssystem ist demgegenüber Teil der marktwirtschaftlichen Ordnung.

Beide stehen in einer funktionalen Beziehung. Die Ausbildung geschieht für den Arbeitsmarkt – auch wenn die Bildung nicht nur ökonomische Aspekte aufweist –, so daß der Arbeitsmarkt das Bildungswesen letztlich

steuern müßte. Zugleich folgt aber aus den Grundrechten, daß der Staat die Bildungs- und Berufswahlentscheidungen der Bürger hinzunehmen hat und diese allenfalls indirekt – etwa durch Beratung und Hilfen bei bestimmten Ausbildungen – beeinflussen kann. Der Konflikt zeigt sich darin, daß das subordinierte Bildungssystem auf die Signale des Arbeitsmarktes entweder nicht – manchmal auch falsch – oder nur verzögert reagiert. Für die Lösung dieses Konflikts bleibt nur der verfassungsrechtlich offene und ordnungspolitisch erwünschte Weg, das Bildungssystem zu deregulieren, das heißt den staatlichen Einfluß zurückzunehmen.

Lange Studienzeiten: Hochschulexterne Gründe und ...

8. Im bestehenden Hochschulsystem sind die Studienzeiten seit zwei Jahrzehnten permanent länger geworden. Alle Bemühungen zur Studienreform haben keinen greifbaren Erfolg gezeitigt. Dafür gibt es hochschulexterne und -interne Gründe. Zu den hochschulexternen Gründen zählt, daß im internationalen Vergleich die Studenten relativ spät mit dem Hochschulstudium beginnen – im Durchschnitt mit 21 Jahren –, wozu neben der Schulzeit von 13 Jahren in den alten Bundesländern auch die allgemeine Wehrpflicht beiträgt. In wichtigen anderen Industrienationen – wie in den Vereinigten Staaten, Japan und Großbritannien – ist die Schulzeit kürzer, das Schuleintrittsalter niedriger und die Wehrpflicht abgeschafft. Hinzu kommt bei uns die Vervielfachung der Studentenzahl in den letzten Jahrzehnten. Dadurch wurden die Begabungsreserven mehr als ausgeschöpft und viele junge Menschen zum Studium zugelassen, die den Anforderungen nicht gewachsen sind. Aus diesen und anderen Gründen (Parkstudium, Zweitstudium etc.) hat die Anzahl der Hochschulabsolventen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Studenten abgenommen (siehe Tabelle).

Schließlich führen Defizite in der Schulausbildung dazu, daß während des Studiums ein Teil der Schulausbildung nachgeholt werden muß. Die lange Verweildauer an den Hochschulen ist aber auch ein Reflex des gesellschaftlichen Wertewandels. Die heutige Studentengeneration scheint zu einem erheblichen Teil nicht mehr durchweg bereit zu sein, sich ausschließlich auf das Studium zu konzentrieren. Zum Beispiel

Hochschulprüfungen ^{*)}			
Jahr	Absolventen	Anzahl der Absolventen im Verhältnis zur Anzahl der Studenten (in v.H.)	
		Sämtliche Hochschulen	Ohne Fachhochschulen
1960	42.600	14,6	12,5
1970	77.100	15,1	13,6
1980	112.498	10,8	9,2
1990	148.230	9,4	7,6

*) erster Abschluß (Diplom; Magister; Staatsexamen; Promotion, soweit erster Abschluß)
Quelle: Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft; eigene Berechnungen

gehen viele Teilzeit-Studenten – nicht nur in den Semesterferien – einer Erwerbstätigkeit auch dann nach, wenn dies für die Existenzsicherung nicht notwendig wäre.

... *hochschulinterne Gründe*

9. Für die permanente Verlängerung der Studienzzeit gibt es auch eine Reihe hochschulinterner Gründe. Mit der personellen Expansion in den sechziger und siebziger Jahren ist der Lehrstoff stark ausgeweitet worden. Vor allem die Spezialisierung hat in der Lehre ein beträchtliches Ausmaß erreicht, was in großen Fakultäten offenkundiger sein dürfte als in kleinen. Die Spezialisierung ist zum Teil die Folge der wissenschaftlichen Entwicklung, die im übrigen auch zu einer Entlastung von überholtem Stoff führt, jedenfalls führen sollte. Mit der Ausweitung und Spezialisierung des Lehrstoffes hat sich das Examenrisiko für die Studenten erheblich erhöht, dem sie durch eine Verlängerung des Studiums Rechnung zu tragen suchen. Daß – wie die Prüfungsstatistik durchweg zeigt – Studiendauer und Examensnoten negativ korrelieren, bei längerer Studiendauer also im Durchschnitt eine schlechtere Note erzielt wird, ist kein Einwand gegen diese Beobachtung. Zur Verlängerung des Studiums trägt bei, daß an Abschlußarbeiten oft unnötig hohe Anforderungen gestellt werden. Von solchen Arbeiten sollte jedenfalls nicht ein eigenständiger Beitrag zur Forschung verlangt werden. Schließlich sind die Prüfungsverfahren aus verschiedenen Gründen zu zeitraubend.

Politische Entscheidungen: ...

10. Parlamente und Wissenschaftsverwaltungen sind seit einer Reihe von Jahren – etwa durch Einführung des Numerus clausus – bemüht, der Überfüllung der Studiengänge – vor allem in Massenfächern wie der Betriebswirtschaftslehre – zu begegnen. Mit diesem Bemühen konnten aber nicht die Folgen jener politischen Entscheidungen korrigiert werden, die das Lehrangebot verknappt, die Lehrnachfrage erhöht und die Planungsfehler vermehrt haben.

... *Kolleggeldreform, Beseitigung der Emeritierung, Herabsetzung des Ruhestandsalters und ...*

11. Zur Lehrangebotsverknappung hat die Kolleggeldreform Ende der sechziger Jahre beigetragen, mit der der Lehreifer der Hochschullehrer vermindert wurde. In die gleiche Richtung wirkte die Beseitigung der Emeritierung Ende der siebziger Jahre, mit der ein

erhebliches Potential erfahrener Hochschullehrer für die Lehre verlorengegangen ist. (Emeritierung bedeutete Entpflichtung von der Lehre, jedoch nicht die Beseitigung des Rechts zur Lehre, bei Fortführung der vollen ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge.) Welche Lehrkapazitäten brachliegen, hat sich in den ersten beiden Jahren der deutschen Einigung gezeigt, in denen die Emeriti nennenswerte Teile des Lehrangebots und des akademischen Wiederaufbaus in den neuen Bundesländern übernommen haben. In den Stadtstaaten und im hochschulreichen Nordrhein-Westfalen ist sogar das Höchstalter für den Eintritt in den Ruhestand von 68 auf 65 Jahre herabgesetzt worden. Abgesehen von der Beseitigung der Emeritierung, deren Beibehaltung einen geringen finanziellen Mehraufwand erfordert hätte, sind diese Maßnahmen bestenfalls ausgabenneutral (Kolleggeldpauschalierung) oder mit erheblichen Mehrbelastungen der öffentlichen Haushalte verbunden gewesen (Herabsetzung des Ruhestandsalters). Alles in allem ist das Lehrangebot mit viel Geld verknappt worden.

... *Abschaffung von Studiengebühren*

12. Die starke Ausweitung der Nachfrage nach Studienplätzen dürfte gefördert worden sein, als um 1970 jegliche Gebühren abgeschafft wurden. Von der Zahlung waren früher nur bestimmte Studenten befreit, insbesondere die Stipendiaten der Hochbegabtenförderungswerke. Auch das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) hat die Nachfrage nach Studienplätzen angeregt, vor allem soweit es sich um Zuschüsse handelt. Zuschußcharakter haben nicht nur verlorene Zahlungen, sondern auch Kredite, die zu subventionierten Zinsen gewährt werden. Günstige Rückzahlungsmodalitäten – überdies auch die Inflation – mindern die reale Belastung des studentischen Kreditnehmers so erheblich, daß auch bei Krediten ein wesentlicher Teil praktisch aus Steuermitteln beglichen wird. Schließlich dürfte die zeitliche Streckung der akademischen Abschlußprüfungen sowie die Beseitigung der Zwangsexmatrikulation die Verweildauer der Studenten an den Hochschulen erhöht haben.

Zug zur Zentralisierung

13. Zu den ordnungspolitischen Fehlentwicklungen im Hochschulbereich zählt der Zug zur Zentralisierung. Träger der Hochschulen sind mit wenigen Ausnahmen die Bundesländer. Beginnend im Besoldungsrecht, in dem die Länder schon in den fünfziger Jahren Vereinbarungen getroffen haben, über gemeinsame Planun-

gen für den Hochschulbau bis hin zu Vereinheitlichungen des Hochschulrechts, die über das unerläßliche Minimum an Homogenität weit hinausreichen, sind Unterschiede zwischen den Ländern zunehmend beseitigt worden – mit den zu erwartenden Folgen. Die Leistungsanreize, die vom früher stärkeren Wettbewerb der Länder um Hochschulstandorte, Hochschullehrer oder Fachrichtungen ausgingen, sind auf diese Weise vermindert worden. So mehren sich seit etwa zwei Jahrzehnten die Fälle der Verschwendung von knappen Ressourcen im Hochschulbereich, die auf mangelnden Wettbewerb oder auf zentrale Fehlplanungen zurückgehen. Konnten sich früher bei dezentralen Entscheidungsprozessen unvermeidliche Planungsfehler kompensieren, werden sie nun durch zentrale Abstimmung gemeinsam begangen und sind daher von größerer Tragweite. Jüngstes Beispiel dafür sind die Fehlprognosen der Kultusministerkonferenz und des Wissenschaftsrates über die rückläufige Entwicklung der Studentenzahlen, die zur Grundlage des zentral geplanten Hochschulausbaus gemacht wurden. Im Vergleich zu ausländischen Hochschulsystemen, in denen eine zentrale Abstimmung der Hochschulträger fehlt, arbeiten die deutschen Hochschulen ineffizient.

III. Ordnungspolitische Leitbilder für die Hochschulpolitik

1. Hochschulen als staatliche Einrichtungen

Beträchtliche öffentliche Aufwendungen

14. Hochschulpolitik ist Ordnungspolitik. Angesichts der offenkundigen Notwendigkeit einer Hochschulreform und der erheblichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedeutung dieses Lebensbereichs ist es nötig, sich die ordnungspolitischen Konzeptionen oder Leitbilder zu vergegenwärtigen, die derzeit konkreten Entscheidungen zugrunde liegen. In Deutschland, wie in den meisten Ländern Kontinentaleuropas gehört es – wie erwähnt – zur Tradition, die Errichtung und den Unterhalt von Hochschulen als öffentliche Aufgabe anzusehen. Die Errichtung und der Unterhalt der Hochschulen durch den Staat erfordert erhebliche finanzielle Anstrengungen, die sich exakt nicht quantifizieren lassen, weil die Hochschulen neben der Ausbildung der Studenten andere Aufgaben wahrnehmen – wie die Forschung, die Weiterbildung und die allgemeine Krankenversorgung –, die in den öffentlichen Etats oft nicht separat ausgewiesen sind. Die öffentlichen Aufwendungen für die Hochschulen (Nettoaussgaben minus

Einnahmen) betragen in der Bundesrepublik Deutschland (alte Bundesländer) gegenwärtig etwa 25 Mrd. DM. Hinzu kommen die entsprechenden Aufwendungen in den neuen Bundesländern, für die bisher keine verlässlichen Zahlen vorliegen, sowie etwa 4 Mrd. DM für den Lebensunterhalt von Studenten (BAföG, Studentenwerke, Begabtenförderung, Wohnheime).

Falsche Anreize

15. Aus ökonomischer Sicht, die bei dem Gut Bildung gewiß nur Teilaspekte erfaßt, hat ein staatliches Hochschulsystem erhebliche Folgen für den Ressourceneinsatz und die Einkommensverteilung.

Zu den wirtschaftlichen Wirkungen gehören insbesondere eine Stimulierung der Nachfrage und eine Demotivierung der Anbieter. Die staatliche Kostenübernahme verstärkt – abhängig vom Ausmaß der Subventionierung – die Nachfrage nach Studienplätzen, so daß die Nachfrage nach nichtakademischen Ausbildungsplätzen bei einer gegebenen Zahl von Schulabgängern niedriger ist. So kann es zum Beispiel geschehen, daß von einem Jahrgang mehr Personen Architekt als Maurer zu werden wünschen, obwohl auf dem Arbeitsmarkt ein Architekt für eine Vielzahl von Maurern genügt. Beim individuellen Nulltarif lassen sich Studenten in einem erheblichen Ausmaß für Berufe vorbereiten, für die es keinen entsprechenden Bedarf gibt, so seit einer Reihe von Jahren für akademisch ausgebildete Germanisten, Soziologen und Politologen. Erfahrungsgemäß dauert es Jahre, bis sich angesichts schlechter Berufsaussichten die studentische Nachfrage nach solchen Fachrichtungen zurückbildet. Zudem schlagen in einem staatlichen Hochschulsystem solche Änderungen der Nachfrage in der Regel nicht oder nur verzögert auf das Angebot durch. Die durch den Staat in ihrer Existenz gesicherten Anbieter, wie die auf Lebenszeit angestellten Professoren staatlicher Hochschulen, können solche Nachfragesignale mißachten. Ein Anbieter in Konkurrenz müßte hingegen nicht nur die Signale der Nachfrage aufnehmen, sondern auch die des Arbeitsmarktes einkalkulieren, um auf Dauer wirtschaftlich überleben zu können.

Effekte auf die Einkommensverteilung

16. Eine umstrittene Frage ist, ob und inwieweit eine staatlich finanzierte Hochschulausbildung darüber hinaus Effekte auf die Einkommensverteilung hat, die gesellschaftspolitisch unerwünscht sein können.

Durch die staatlichen Zwangsabgaben werden die Kosten des Studiums den Altersgenossen der Studenten und der älteren Bevölkerung als Steuerzahlern auferlegt. Es findet eine Einkommensumverteilung innerhalb der Kohorten eines Jahrgangs (intragenerationale Einkommensumverteilung) und zwischen Jahrgangskohorten statt (intergenerationale Einkommensumverteilung). Da die akademisch Ausgebildeten in der Regel ein höheres Lebenszeiteinkommen als die Nichtakademiker zu erwarten haben, widerspricht eine staatlich finanzierte Hochschulausbildung der gesellschaftspolitischen Zielsetzung, nach der eine Einkommensumverteilung die Ärmere – gemessen am Einkommen – zu Lasten der Reicheren begünstigen soll. Daß die Einkommensumverteilung zugunsten der akademisch Ausgebildeten tatsächlich stattfindet, ist international – nicht nur für die Bundesrepublik Deutschland – hinreichend belegt.

Dagegen steht die These, daß sich diese Umverteilung bei einem progressiv wirkenden Besteuerungssystem rechtfertigen lasse, weil die akademisch ausgebildeten Bezieher hoher Einkommen künftig überproportional zu den staatlichen Einnahmen beitragen und insoweit die früher stärkere Belastung anderer Steuerzahler ausgleichen. Mehr als eine Teilrechtfertigung für die Unentgeltlichkeit des staatlichen Hochschulangebots läßt sich so aber wohl nicht gewinnen.

Systemkonformität

17. Ein Monopol staatlicher Hochschulen ist in einer kollektivistischen Ordnung systemkonform, nicht dagegen in einer freiheitlich verfaßten. Es gilt, das System staatlicher Hochschulen den Erfordernissen des Marktes besser als bisher anzupassen. Ein erster Schritt dazu war die Preisgabe des staatlichen Hochschulmonopols. In den meisten Bundesländern ist es seit einer Reihe von Jahren möglich, private Hochschulen zu gründen.

Dieser Schritt ist nicht gering zu achten. Derzeit freilich arbeiten private Hochschulen unter Rahmenbedingungen, die ihre Existenz wirtschaftlich nahezu unmöglich machen, jedenfalls dafür sorgen, daß private Hochschulen keine Bedeutung erlangen können. Werden private Hochschulen als Unternehmen betrieben, so müssen sie ihre Kosten über Studiengebühren decken. Sie konkurrieren dann mit staatlichen Anbietern, die das Gut "Hochschulausbildung" staatlich subventioniert kostenlos anbieten können – also so, als würde der Staat die Kosten des Volkswagenwerks aus öffent-

lichen Kassen abdecken und das Unternehmen damit in die Lage versetzen, am Markt mit einem Preis von Null gegen seine Konkurrenten anzutreten.

Soll eine private Universität nicht als Unternehmung, sondern als gemeinnützige Einrichtung betrieben werden, so braucht sie Spenden und Stiftungen. Obwohl in Deutschland die Vermögenssubstanz für größere Zuwendungen vorhanden wäre, sind wissenschaftliche Stiftungen in einer Höhe, die sich aus den finanziellen Bedürfnissen von Hochschulen ergibt, wegen der hohen stiftungsrechtlichen Anforderungen relativ selten. Darüber hinaus wird die Spendenfreudigkeit steuerrechtlich gehemmt. So kann ein Steuerzahler nur fünf bis zehn Prozent seiner Einkünfte als Sonderausgaben absetzen, wenn er sie für gemeinnützige Zwecke stiftet. Solche engen Begrenzungen sind in Ländern mit hohem Spendenaufkommen – wie in den USA – unbekannt.

2. Hochschulen als private Unternehmen

Marktsystem

18. Die alternative Konzeption zu einem traditionell staatlichen Hochschulsystem ist das Marktsystem. In Hochschulen werden knappe Ressourcen eingesetzt, um bestimmte Güter zu erzeugen: die Vermittlung bekannten und neuen Wissens. Das sollte, so die Idee, so weit wie möglich marktgeleitet sein. Die Hochschulausbildung stellt eine Humankapitalinvestition dar, die der Student – ähnlich einem Unternehmer bei einer Sachkapitalinvestition – in der Erwartung tätigt, mit einer gestiegenen Arbeitsqualifikation ein höheres Einkommen zu erzielen. Neben den Einkommenserwartungen können auch andere Gründe, wie attraktive Tätigkeiten oder Aufstiegschancen, von Bedeutung sein. Treten solche Erwartungen ein, dann hat sich das Studium gelohnt, die Investition war also gerechtfertigt. Erfüllen sich die Erwartungen nicht, dann handelt es sich um eine Fehlinvestition. Daß die Hochschulausbildung, wie jede andere Art der Bildung, auch – also nicht nur – ein ökonomisches Gut ist, gehört seit Adam Smith zum elementaren Gedankengut der Wirtschaftswissenschaft. Diese Vorstellungen sind vor einigen Jahrzehnten neu belebt und in der modernen Bildungsökonomie ausgestaltet worden.

Marktversagen im Hochschulbereich?

19. Gegenüber dem Marktsystem wird häufig eingewandt, es sei für Hochschulen ungeeignet, der Markt

versage also auf diesem Gebiet. Die Behauptung eines Marktversagens läßt sich angesichts der Fakten nicht aufrechterhalten. Für einige private Hochschulen gelten schon hierzulande die Gesetze des Marktes, ganz zu schweigen von wichtigen außereuropäischen Ländern, wie den USA und Japan, in denen viele Hochschulen private Unternehmen sind. Richtig ist allein, daß ein marktwirtschaftliches Hochschulsystem andere Ergebnisse zeitigt als ein staatliches. Diese Ergebnisse werden vor allem dadurch bestimmt, daß das Prinzip der Konsumentenouveränität zum Tragen kommt. Die studentische Nachfrage steuert das Studienangebot, das sich im Wettbewerb mit anderen Ausbildungsangeboten behaupten muß. Es findet eine ständige Produktdifferenzierung und Anbieterauslese statt, die es im übrigen den Hochschulen wirtschaftlich verbietet, den größten Teil der Professoren – wie in staatlichen Hochschulen üblich – auf Lebenszeit anzustellen. Die Produktvielfalt ist erheblich größer als bei staatlichen Hochschulen, bei denen rechtliche Mindestanforderungen an eine Hochschule Ausschläge nach unten begrenzen, dafür aber Spitzenqualitäten auch seltener hervorbringen. Nichtmarktfähige Studienangebote müssen entweder aus den Erträgen von marktfähigen Dienstleistungen getragen oder aus anderen Quellen (Stiftungen, Staatszuschüssen) finanziert werden. Das gilt auch für die Grundlagenforschung.

Zudem weichen die distributiven Ergebnisse deutlich von denen in einem staatlichen Hochschulsystem ab. Der Student als Nutznießer des Gutes zahlt für die Nachfrage selbst. Zwischen der Höhe der Humankapitalinvestition und den Investitionserträgen besteht ein erkennbarer Zusammenhang. Dies erklärt auch, warum zum Beispiel in den USA und Japan Studienangebote der besten Hochschulen trotz hoher Gebühren besonders stark nachgefragt werden. Die Einkommensverteilung findet durch den Markt statt, ganz im Gegensatz zum staatlichen Hochschulsystem, das eine Einkommensumverteilung innerhalb und zwischen den Jahrgängen bewirkt.

Private Hochschulen haben höheres Prestige

20. In der Realität gibt es eine Reihe von Ländern, in denen Hochschulen so gut wie ausschließlich in staatlicher Hand sind, wohingegen ein völlig marktwirtschaftliches System privater Hochschulen gegenwärtig nirgendwo existiert, obwohl die Hochschulen ursprünglich nicht staatliche, sondern kirchliche Einrichtungen waren. Das Vordringen staatlicher Hochschulen, das international erst im 19. Jahrhundert einsetzte

und starke Impulse vom Humboldtschen Konzept der Berliner Universität aufnahm, ist zunächst ein Ausdruck genereller staatlicher Expansion in alle Lebensbereiche. Es ist aber auch als eine gezielte Korrektur privater Hochschulen zu verstehen. Eine Korrektur schien den staatlichen Instanzen notwendig oder opportun, weil die Kosten der Ausbildung an renommierten privaten Hochschulen von breiten Bevölkerungsschichten nicht aufzubringen waren, es sei denn, einem Begabten wurde ein Stipendium gewährt. Ein weiterer Grund für staatliche Hochschulgründungen war, daß sich in einigen Ländern die führende Schicht zu einem beträchtlichen Ausmaß aus den Absolventen einer kleinen Zahl lang etablierter, prestigeträchtiger Hochschulen rekrutierte: so in den USA aus den in der Ivy League zusammengeschlossenen Hochschulen Neuenglands, in Großbritannien aus Oxford und Cambridge, in Japan aus der Todai-Universität in Tokio. Durch staatliche Hochschulen sollte in diesen Ländern der Zugang zu führenden Positionen in Gesellschaft, Wirtschaft und Staat für einen größeren Personenkreis geöffnet werden. Dieses Ziel ist nur teilweise erreicht worden. In jenen Ländern, in denen ursprünglich private Hochschulen vorherrschten, sich später aber ein Mischsystem privater und staatlicher Einrichtungen entwickelte, haben die privaten Hochschulen auch heute noch ein deutlich höheres Prestige.

3. Staatliche Hochschulen mit Wettbewerb

Auflockerung durch Wettbewerbselemente

21. Eine Privatisierung von staatlichen Hochschulen ist in Deutschland politisch nicht realisierbar, obwohl es dafür aus ordnungspolitischer Sicht gute Gründe gäbe. Anzustreben ist daher ein Mischsystem aus staatlichen und privaten Hochschulen, das insgesamt als Wettbewerbssystem geordnet sein sollte. Das bedeutet, daß nicht nur private Hochschulen mit staatlichen oder mit anderen privaten Hochschulen konkurrieren, sondern auch staatliche Universitäten untereinander. Ziel ist es, die staatlichen Hochschulen einem Wettbewerbsdruck von außen zu unterwerfen. Sie müßten sich dann dem Marktgeschehen anpassen. Die Trägerschaft der Hochschule, sprich ihre Staatlichkeit, verlöre damit ihre bisherige Bedeutung für das Leistungsangebot. Das entspräche der Hochschullandschaft, wie sie zum Beispiel in den USA oder in Großbritannien zu finden ist.

Zulassung privater Anbieter

22. Ein erstes Element für eine Belebung des Wettbewerbs war die Zulassung privater Anbieter, also die Beseitigung des traditionellen staatlichen Hochschulmonopols. Private Hochschulen können sich aber nur dann etablieren, wenn für ihren Markteintritt nicht unüberwindlich hohe Zulassungshürden errichtet, die Anforderungen für ihren Unterhalt nicht überzogen werden und Wettbewerbsgleichheit zwischen staatlichen und privaten Hochschulen hergestellt wird. Tatsächlich sind die gesetzlichen Vorschriften und mehr noch die Genehmigungspraxis der staatlichen Wissenschaftsverwaltung bisher zu restriktiv, um die ordnungspolitisch erwünschte stärkere Angebotsdurchmischung zu erreichen.

Finanzielle Anreize

23. Ein zweites Element für die Belebung des Wettbewerbs in einem staatlichen Hochschulsystem sind finanzielle Anreize, die auf das Angebot und die Nachfrage nach Hochschulausbildung einwirken. Die Interesselosigkeit der Anbieter in einer staatlich gelenkten Wirtschaft, die in sozialistischen Ländern derart offenkundig war, daß sie jedermann auffiel, mag für den Hochschulbereich so nicht gelten, zumal es dem Berufsethos vieler Hochschullehrer widerspricht. Andererseits kann davon ausgegangen werden, daß eine entsprechend ausgestaltete Honorierung des Lehrerfolges – und nicht nur der Forschungsreputation – zu einer quantitativen Ausweitung und qualitativen Verbesserung des Angebots beiträgt. Die Bezahlung der Hochschullehrer sollte einen herabgesetzten fixen Teil und einen erfolgsabhängigen variablen Teil enthalten, der die Leistung in der Lehre widerspiegelt.

Für eine Bezahlung auch nach dem Lehrerfolg sprechen alle Erfahrungen, die gegenwärtig international – vor einigen Jahrzehnten auch in der Bundesrepublik Deutschland – zu verzeichnen sind. Im Wettbewerb der Anbieter werden Leistungen erbracht, die ohne finanzielle Anreize nicht entstünden. Unabdingbar dafür ist, die Inhalte des Studiums nicht mehr als unbedingt notwendig durch starre universitätsübergreifende Vorgaben zu bestimmen. Dem Wettbewerb der Fakultäten und Fachbereiche um die Studenten kann vieles überlassen werden.

Wettbewerb im staatlichen Hochschulsystem

24. Ein Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften ist möglich, obwohl ihm nicht alle Merkmale eines privaten Wettbewerbssystems anhaften. Gewiß, im privaten Bereich ist für den Rationalitätsdruck, den der Wettbewerb erzeugt, die Steuerung des Verhaltens über die Verheißung guter Gewinne und die Drohung schlimmer Verluste, gar des Ausscheidens vom Markt, von zentraler Bedeutung. Dies fehlt im öffentlichen Bereich weitgehend. Trotzdem sprechen zumindest im Hochschulbereich einige Erfahrungen dafür, daß bei einem Wettbewerb zwischen den Eigentümern öffentlicher Einrichtungen andere, bessere Ergebnisse eintreten, als wenn diese durch Eigentümervereinbarung ein Kartell bilden und damit den Wettbewerb ausschließen. So waren auch im 19. Jahrhundert die deutschen Länder Träger der Hochschulen. Zwischen diesen Ländern, in denen es oft nur eine Universität gab – mit der wichtigen Ausnahme Preußens –, bestand ein erheblicher Wettbewerb, vor allem um die besten Professoren. Daran änderte sich durch den Zusammenschluß zum Deutschen Reich im Jahr 1871 nichts. Das deutsche Universitätssystem, obwohl völlig in staatlichen Händen, genoß hohes internationales Ansehen und war auf vielen Gebieten beispielgebend. Heute haben die deutschen Universitäten Schwierigkeiten, den Anschluß an die Weltspitze zu halten. Zu den Ursachen gehört, daß durch die erwähnten kartellähnlichen Vereinbarungen zwischen den Bundesländern zunehmend der Wettbewerb gehemmt oder beseitigt worden ist. Nicht zuletzt wegen des internationalen Wettbewerbs der Hochschulsysteme, dem auch ein staatliches Hochschulsystem ausgesetzt ist, scheint es deshalb vonnöten, der bisherigen Innovationshemmung und Fehllenkung von Ressourcen in den Hochschulen wirksam zu begegnen.

IV. Warnung vor ungeeigneten Maßnahmen

25. Die Zustände an den deutschen Hochschulen haben die politischen Organe, Parlamente und Regierungen, erneut unter Handlungsdruck gesetzt. Erfahrungen mit der Hochschulreform in den letzten Jahrzehnten zeigen hinreichend deutlich, wie sehr in einer solchen Situation die Gefahr droht, daß durch weitere staatliche Eingriffe die Misere in der Lehre verschlimmert und die Bürokratisierung verschärft wird. Die Thesen des Wissenschaftsrats zur Hochschulpolitik vom Januar 1993 und der Katalog einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des mehrmals verschobenen

bildungspolitischen Spitzengesprächs 1993 enthalten neben sinnvollen, auf eine Verbesserung der Anreize abzielenden Vorschlägen auch solche, von deren Realisierung dringend abzuraten ist.

Einige dieser Vorschläge orientieren sich am amerikanischen Hochschulwesen. Dabei ist stets zu bedenken, daß organisatorische Einzelregelungen nur im Zusammenhang des Gesamtsystems beurteilt werden können. So hat es sich in der Wirtschaft bewährt, Verkaufsleitern eine Umsatzprovision zu zahlen. Niemand käme auf die Idee, dieses bewährte Prinzip auf Richter an Amtsgerichten zu übertragen. Was im Rahmen des amerikanischen Hochschulsystems sinnvoll oder geboten erscheint, kann im Rahmen des deutschen Systems schädlich sein. Erst wenn die Grundstruktur des Hochschulsystems insgesamt auf Wettbewerb ausgerichtet ist, können sich Einzelregelungen bewähren, die einem Wettbewerbssystem angemessen sind. Vor allem würden die Hochschulen dann aus Eigeninteresse erfolgversprechende Einzelregelungen selber wählen.

Dekan als neuer Beruf?

26. So ist vorgesehen, die Stellung des Dekans erheblich zu verstärken. Er soll unter anderem die Erfüllung des Lehrdeputats der Hochschullehrer überwachen, einen Teil der der Fakultät bzw. dem Fachbereich zugewiesenen Personal- und Sachmittel (15 bis 25 v.H.) in eigener Kompetenz verteilen, den Prüfungsausschüssen vorsitzen und zu Anträgen der Professoren auf Genehmigung von Forschungsfreiemestern und Nebentätigkeiten gegenüber dem Ministerium Stellung nehmen. Die Amtszeit des Dekans soll mindestens drei Jahre betragen – mit möglicher Wiederwahl – und zu seiner Entlastung sollen die Dekanate personell verstärkt werden. Nordrhein-Westfalen und Sachsen haben diesen Vorschlag, teils mit Verschärfungen, durch Novellierungen ihrer Hochschulgesetze bereits in die Praxis umgesetzt. Andere Bundesländer dürften folgen.

Ein aufgrund umfassender Kompetenzen starker Dekan paßt zu einem marktgeleiteten Hochschulsystem, in dem die Hochschulen um die Studenten und deren Finanzierungsbeiträge, also um das Aufkommen von Studiengebühren, konkurrieren. Wie die Praxis der nordamerikanischen Universitäten zeigt, ist in einem solchen System der starke Dekan in der Lage, für ein attraktives und effizientes Lehrangebot seines Fachbereichs zu sorgen, weil die Finanzierungsmittel des

Fachbereichs und sogar die Gehälter der Professoren, wie auch das des Dekans, von dem Erfolg im Marktwettbewerb abhängen. Die Interessen des Dekans und der Hochschullehrer sind gleichermaßen auf den Erfolg ihres Fachbereichs ausgerichtet.

Im deutschen Hochschulsystem dagegen, dem entscheidende Wettbewerbselemente fehlen – insbesondere das Recht, Studiengebühren zu erheben und ihre Höhe selbst zu bestimmen –, ist die Figur des starken Dekans systemfremd und nachteilig. Weil der Fachbereich nicht einem umfassenden Wettbewerb ausgesetzt ist, fehlt es an der Grundvoraussetzung für eine Ausrichtung der Interessen der Mitglieder auf das Ziel eines attraktiven und effizienten Studienangebots. Im Rahmen des derzeitigen Systems kann daher auch ein starker Dekan nicht zu Leistung motivieren – und dabei geht es nicht nur um die Einhaltung des Lehrdeputats, sondern ebenso um die Inhalte der Lehre. Die Rechtsfigur des starken Dekans reduziert sich damit auf die des staatlichen Kontrolleurs, der prüft und nach oben berichtet, ob zentral vorgegebene Normen eingehalten werden.

Wenig spricht dafür, daß sich Hochschullehrer finden werden, die das Dekansamt im Sinne einer staatlichen Kontrollinstanz ausüben werden, statt im hergebrachten Sinne *Primus inter pares* auf Zeit zu sein. Sie würden damit das Kollegialitätsprinzip verletzen und sich von den Kollegen isolieren. Wegen der neuerdings vorgesehenen Verlängerung der Amtszeit auf drei oder sogar vier Jahre, wie für Nordrhein-Westfalen beschlossen, müssen sie überdies damit rechnen, bei Ablauf des Amts den Wiedereinstieg in die Forschung nicht mehr zu erreichen und auch aus diesem Grund von den Kollegen nicht mehr ernst genommen zu werden. In einem Hochschulsystem marktgeleiteten Wettbewerbs wäre das anders, weil da der Dekan nicht nur Aufsichtsperson ist, sondern akzeptierter Manager des gemeinsamen Erfolgs, der allen Mitgliedern des Fachbereichs zugute kommt. Dekan zu sein, ist dort Beruf, erfordert also keine Rückkehr in Lehre und Forschung.

Professoren auf Probe?

27. Als zweites Beispiel mögen Vorschläge der Bundesländer-Arbeitsgruppe dienen, das Dienstrecht der Hochschullehrer zu ändern. Vorausgeschickt sei, daß das Recht der Hochschullehrer, die weit überwiegend Landesbeamte sind, einige Besonderheiten aufweist. Insbesondere finden die Vorschriften der jeweiligen Landesbeamtenetze über Laufbahnen, Probezeiten,

Abordnung, Versetzung, einstweiligen Ruhestand und Arbeitszeit keine Anwendung. Eine bundeseinheitliche Handhabung der Ländergesetze wird durch das Beamtenrechtsrahmengesetz und das Hochschulrahmengesetz gewährleistet. Ins Auge gefaßt wird jetzt unter anderem, eine obligatorische Probezeit für beamtete Professoren auf Lebenszeit einzuführen, die Präsenzpfllicht bei der Erfüllung des Lehrangebots zu regeln, die Genehmigung von Nebentätigkeiten und von Forschungsfreisemestern – nicht dagegen die von Praxisfreisemestern – von der Erfüllung der Lehrverpflichtungen abhängig zu machen und die Leistungen in der Lehre bei Bleibeverhandlungen zu berücksichtigen.

Die vorgeschlagenen Änderungen scheinen vernünftig – werden deshalb auch als “Aktualisierungen des Dienstrechts für Hochschullehrer unter Leistungsgesichtspunkten” bezeichnet –, sind es bei genauerem Hinsehen jedoch nicht. Zu den gesetzlich vorgeschriebenen Einstellungsvoraussetzungen für Professoren gehört die pädagogische Eignung, die in der Regel durch Erfahrungen in der Lehre oder Ausbildung nachgewiesen wird. Es ist Aufgabe der vorschlagenden Hochschule und des berufenden Ministers zu prüfen, ob diese gesetzliche Voraussetzung tatsächlich vorliegt. Alle Erfahrungen zeigen, daß es bei den Professoren gleichwohl erhebliche Unterschiede in der pädagogischen Eignung gibt, die – allen bisherigen Versuchen (z.B. der Einrichtung von hochschuldidaktischen Zentren) zum Trotz – mit administrativen Mitteln nicht aus der Welt zu schaffen sind. Über den Zuspruch, den Professoren finden, sollten deshalb vor allem die Studenten entscheiden – mit Wirkungen für die Bezahlung der akademischen Lehrer. Die Einführung einer Probezeit würde die Prüfung der pädagogischen Eignung nur um einige Jahre verschieben, jedoch den gegenwärtigen Nachwuchsmangel erheblich verschärfen. Das durchschnittliche Habilitationsalter liegt – überwiegend als Folge langer Studienzeiten – derzeit bei 41 Jahren, die Erstberufung einige Jahre danach. In den meisten Bundesländern wird in der Regel nach dem 52. Lebensjahr nicht mehr aus anderen Ländern berufen. Dies alles schreckt den qualifizierten Nachwuchs ab. Wenn es den Eindruck gibt, die Leistung in der Lehre lasse zu wünschen übrig, so kann man dies leicht dadurch korrigieren, daß die Lehre gesondert honoriert wird – bei herabgesetzten Festbezügen, wie schon erwähnt.

Lehrberichts- und Evaluationsbürokratie?

28. Ein letztes Beispiel ist die Abfassung von Lehrberichten und eine permanente Evaluation, die von den Hochschulen verlangt werden soll. Ein Mangel sei, daß zwar über die Forschung berichtet und diese – im Rahmen der Drittmittelförderung – auch extern bewertet, über die Lehre jedoch und ihre interne und externe Bewertung geschwiegen werde. Die Fakultäten/Fachbereiche seien zu verpflichten, regelmäßig Lehrberichte vorzulegen, die neben umfassenden statistischen Angaben unter anderem Ergebnisse der Lehre und Vorschläge enthalten sollen, wie die Lehre verbessert werden könne. An der Evaluation seien Studenten zu beteiligen. Diese Lehrberichte wären im Senat zu beraten, von der Hochschulleitung zusammenzufassen, schließlich einer überregionalen, bundesweiten Evaluation zugrundezulegen. Bis dieses Verfahren auf allen Ebenen etabliert und durch eine Änderung des Hochschulrahmengesetzes gesetzlich geregelt sei, solle ein Ausschuß “Lehre” beim Wissenschaftsrat kurzfristig Verfahren und Kriterien für eine überregionale Evaluation entwickeln.

Die vorgeschlagenen Regelungen sind vom bürokratischen Geist durchzogen und mit Sicherheit nur geeignet, die Lage an den Hochschulen zu verschlimmern. Durch ein Übermaß an Regulierungen wird bereits gegenwärtig ein erheblicher Teil der personellen und sachlichen Ressourcen der Lehre und der Forschung entzogen. Ein aufwendiges Lehrberichts- und Evaluationswesen würde nicht nur diesen Trend verstärken, sondern auch von zweifelhafter Qualität sein. Unklar bleibt – mit Ausnahme der Behauptung, die öffentliche Kritik an den Hochschulen verlange nach einer internen und externen Evaluation –, warum den Hochschulen dieses System aufgezwungen werden soll. Würde das Hochschulwesen wettbewerblich organisiert, dann entwickelte sich die Evaluierung der Lehre, ohne daß es dazu bürokratischer Prozeduren bedürfte. In Amerika evaluieren die Hochschulen aus eigenem Interesse und nach eigenen Kriterien die Qualität ihrer Lehrkräfte, und die Hochschulen ihrerseits werden durch unabhängige externe Organisationen evaluiert. Wer dieses Eigeninteresse durch zentrale Regulierung ersetzen will, der erntet viel beschriebenes Papier, aber wenig Wahrheit.

V. Empfehlungen für Reformen auf der Seite des Angebots

1. Stärkere Differenzierung der Studieninhalte und der Hochschularten

Ziel: Verkürzung der Studienzeiten

29. Nach dem zweiten Weltkrieg haben die Politiker auf die steigende Studienplatznachfrage zunächst mit einem erheblichen Ausbau der Hochschulen reagiert. Diese Hochschulexpansion vollzog sich weitgehend als ein Ausbau der Universitäten. Nicht hinreichend jedoch hat sich in deren Lehrangebot niedergeschlagen, daß die große Mehrheit der Universitätsstudenten weder in der Wissenschaft verbleiben noch in Berufe gehen wird, für die eine wissenschaftliche Ausbildung unerlässlich ist. Die meisten Studenten sind daran interessiert, sich für einen Beruf zu qualifizieren, der bei guter Bezahlung eine attraktive Tätigkeit mit Aufstiegschancen bietet. Die Universitäten sollten dieses Interesse durch ein Lehrangebot befriedigen, bei dem ein frühzeitiger Eintritt in die Berufsausübung möglich und auf die Vermittlung von Berufsfertigkeit verzichtet wird. Ein Universitätsstudium soll dazu befähigen, auf einem bestimmten Gebiet unter Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden zu arbeiten. Eine Beschränkung auf die Berufsbefähigung oder Berufsvorbereitung erlaubt generell eine Entlastung von Stoff, der im übrigen laufend dem Erkenntnisfortschritt anzupassen ist (permanente Studienreform). Auch wenn für die verschiedenen Fächer kein einheitliches Schema für Inhalt und Organisation der berufsbefähigenden Studiengänge angegeben werden kann, deren Ausgestaltung vielmehr dem Wettbewerb unterliegen sollte, bleibt das generelle Ziel, die tatsächlichen und die vorgesehenen Studienzeiten zu verkürzen. Wenn – international gesehen – in Ländern mit einem hohen Ausbildungsniveau in der Regel drei oder vier Jahre für den ersten berufsqualifizierenden Abschluß tatsächlich genügen, ist schwer einzusehen, wieso das hierzulande nicht möglich sein soll. An entsprechenden Appellen an die Adresse der Universitäten, Länderparlamente und Wissenschaftsverwaltungen hat es in den letzten Jahren nicht gefehlt – wie insbesondere verschiedene Empfehlungen des Wissenschaftsrates belegen. Durchgreifendes ist bisher indessen nicht geschehen.

Bei Plänen, für den wissenschaftlichen Nachwuchs im engeren Sinne ein forschungsbezogenes, strukturier-

tes Graduiertenstudium einzurichten, das zur Promotion führt, ist vor einer Schematisierung zu warnen. In einzelnen Disziplinen ist dies sinnvoll und entspricht dann meist auch der schon geübten Praxis. In anderen Disziplinen wie z.B. der Rechtswissenschaft mag der Bedarf an Institutionalisierung eher gering sein.

Priorität für Ausbau der Fachhochschulen

30. Eine Folge der Mittelkonzentration auf die Universitäten war, daß die Fachhochschulen zu langsam und in zu geringem Umfang ausgebaut worden sind. Dazu hat in den sechziger und siebziger Jahren eine Entwicklung beigetragen, in deren Verlauf nicht nur berufsorientierte Ausbildungsgänge – wie die der Volksschullehrer, Betriebswirte, Apotheker und Landwirte – an die traditionelle Universitätsausbildung inhaltlich angegliedert und zeitlich verlängert, sondern auch unterschiedliche Hochschularten unter einem Dach zusammengefaßt wurden. Nach den Empfehlungen des Wissenschaftsrates Ende der sechziger Jahre sollten – in Anlehnung an nordamerikanische Hochschulmodelle – künftig Gesamthochschulen, die Fachhochschulstudiengänge einschließen, die Regel sein. Die Gesamthochschulen konnten sich jedoch nicht durchsetzen und sind eine Ausnahmeerscheinung geblieben. Die Fachhochschulen bieten gegenüber Universitäten – angesichts der geschilderten Entwicklung der Studienachfrage – einige Vorteile. Erstens entspricht die tatsächliche Studienzzeit weitgehend der vorgesehenen, zweitens sind die Fachhochschulstudiengänge an Berufsbildern – wie dem des Betriebswirts oder Ingenieurs – orientiert, für die auf dem Arbeitsmarkt erhebliche Nachfrage besteht, und drittens liegen die Kosten der Ausbildung im Vergleich zu denen an einer Universität niedrig. Aus solchen hochschul-, beschäftigungs- und finanzpolitischen Gründen verdient der Ausbau der Fachhochschulen Priorität gegenüber den anderen Hochschularten. Gegenwärtig stammt ein Drittel der Hochschulabsolventen aus Fachhochschulen. Die von den Ländern angestrebte Erhöhung dieses Anteils auf 40 v.H. wird sich flächendeckend nur erreichen lassen, wenn in das bisherige begrenzte Angebot der Fachhochschulen neue Studiengänge aufgenommen werden. Zu warnen ist freilich vor der Erwartung, ein Ausbau der Fachhochschulen könnte zu einer raschen und spürbaren Entlastung der Universitäten von Studenten führen.

Bessere Abstimmung auf Arbeitsmarkterfordernisse durch Berufsakademien

31. Der Schlüssel für ein erfolgreiches Studienangebot liegt in der Reaktion auf Anforderungen des Arbeitsmarktes. Dies zeigen nicht nur die große Nachfrage nach bestimmten universitären Studiengängen – wie der Betriebswirtschaftslehre – und der Erfolg der Fachhochschulen, sondern auch die Berufsakademien, die Mitte der siebziger Jahre in Baden-Württemberg aufkamen und gegenwärtig in Berlin und Sachsen eingeführt werden. Berufsakademien unterscheiden sich von Fachhochschulen durch eine parallel angelegte duale Ausbildung im Betrieb und in der staatlichen Studienakademie. Zugelassen werden nur Abiturienten. Der Abschluß nach drei Jahren, der dem einer Fachhochschule gleichwertig ist, wird von den Arbeitgebern geschätzt, so daß die Absolventen durchweg gute Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben. Solche Innovationen, auch wenn sie rechtlich nicht zum Hochschulsektor gehören, verdienen uneingeschränkte Unterstützung, zumal die Kosten der Ausbildung erheblich niedriger als an Fachhochschulen liegen. Der überwiegende Teil der Lehrkräfte ist nicht hauptamtlich beschäftigt. Die Zurückhaltung der meisten Bundesländer gegenüber Berufsakademien ist schwer verständlich, wenn akzeptiert wird, daß eine unverändert fortschreitende Differenzierung des Beschäftigungssystems eine entsprechende Reaktion des Hochschulangebots verlangt.

Förderung von privaten Hochschulen

32. Ordnungspolitisch unbefriedigend verläuft die Entwicklung von Hochschulen in privater Trägerschaft. Denn gerade von diesen Einrichtungen könnte eine Belebung des Wettbewerbs ausgehen, der für das staatliche Hochschulsystem dringend erwünscht ist. Selbst die für den Betrieb einer Hochschule mit wenigen Studiengängen erforderlichen Beträge lassen sich – wie die bisherigen Erfahrungen zeigen – nur schwer aufbringen, die für eine Universität üblichen Zuschnitts überhaupt nicht. Wesentliche Gründe dafür wurden bereits genannt: Der Mangel an Wettbewerbsfähigkeit, wenn Studiengebühren erhoben werden, die fehlende Tradition für wissenschaftliche Stiftungen in Deutschland und – zusammenhängend damit – deren Behandlung im Steuerrecht. Bei der Reform der steuerlichen Gemeinnützigkeit vor einigen Jahren überwog die Furcht der politisch Verantwortlichen, die Steuerausfälle würden bei weitem nicht durch höhere Spenden aufgewogen, so daß nur marginale Änderungen vorgenommen worden sind. Da eine durchgreifende Ände-

rung des Stiftungssteuerrechtes auch heute auf erhebliche Widerstände stößt, wird vorgeschlagen, private Hochschulen aus staatlichen Privatisierungserlösen zu finanzieren. Der Vorschlag ist nicht neu. So wurde Ende der fünfziger Jahre bei der Veräußerung der Bundesbeteiligung am Volkswagenwerk erwogen, aus dem Erlös eine Universität zu stiften, statt – wie geschehen – eine Institution zur Forschungsfinanzierung (Volkswagen-Stiftung). Insbesondere die Bundesländer verfügen noch über ein erhebliches Privatisierungspotential (siehe hierzu KRONBERGER KREIS, “Privatisierung auch im Westen”, Band 26/1993) – z.B. hält Niedersachsen immer noch eine Beteiligung am Volkswagenwerk –, so daß der Realisierung von einigen Stiftungshochschulen nichts im Wege stünde, wenn sie gewollt wären.

2. Deregulierung des Hochschulsystems

33. Mit Deregulierung ist generell eine Reduzierung oder Beseitigung wettbewerbsbehindernder staatlicher Vorschriften für den privaten Sektor gemeint. Deswegen kann der Ausdruck für den Bereich der öffentlichen Hochschulen nur in einem übertragenen oder weiteren Sinne verstanden werden. Auszugehen ist von der Tatsache, daß Verrechtlichung und Bürokratisierung im Hochschulsystem in wenigen Jahrzehnten enorm zugenommen haben und damit – ähnlich wie im privaten Sektor – dem Wettbewerb und einem effizienten Ressourceneinsatz, aber auch der Hochschulautonomie im Wege stehen. Über Jahrhunderte hinweg sind die Hochschulen in Deutschland – wie weltweit unverändert üblich – mit Satzungs- oder Gewohnheitsrecht ausgekommen. Die seit Ende der sechziger Jahre in den Bundesländern erlassenen Hochschulgesetze sind vor allem aus der politischen Intention entstanden, die Gruppenuniversität durchzusetzen, auch wenn sich die Regelungen nicht auf diesen Punkt beschränken. Um die Rechtseinheitlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland zu wahren, ist – nach einer Verfassungsänderung im Jahre 1969 – nach langen Debatten im Jahre 1976 das Hochschulrahmengesetz in Kraft getreten. In ihm werden den Landesgesetzgebern Grundsätze allgemeiner Art zur Beachtung aufgegeben.

Reduzierung des Regelungsumfanges

34. Gegenüber dieser Entwicklung bleibt zu betonen, daß Wettbewerb von der Verschiedenheit der Auffassungen von Marktteilnehmern sowie der Produktheterogenität lebt. Das gilt auch für den Wettbewerb im öffentlichen Sektor, für den Markt, auf dem Gebiets-

körperschaften agieren. Es wird nicht vorgeschlagen, einen hochschulrechtlichen Status quo ante wiederherzustellen – was weder realistisch wäre, noch wünschenswert scheint –; wir halten es jedoch für geboten, das Dickicht wettbewerbshemmender Vorschriften zu lichten. Unterstützung verdient deshalb das Bestreben mehrerer Bundesländer, den Regelungsumfang des Hochschulrahmengesetzes wesentlich zu reduzieren. Wie eine Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage von 1989 dokumentiert, hat das Hochschulrahmengesetz nicht verhindert, daß in den Ländergesetzen entweder gegen das Bundesrecht oder gegen die Verfassung verstoßen wird. Wenn sich das Rahmengesetz als untaugliches Mittel erweist, die Rechtseinheitlichkeit und Verfassungskonformität zu wahren, ist es auch aus rechtspolitischen Gründen sinnvoll, nur noch wenige Vorschriften bundeseinheitlich gelten zu lassen, wie bei Vorschriften über die Hochschulzulassung, die Hochschulgrade und das Personal. Eine Abrüstung des Hochschulrahmengesetzes sollte sich in den ausführenden Ländergesetzen entsprechend niederschlagen. Dies würde Freiräume schaffen für ein individuelles Satzungsrecht der Hochschulen als wesentlicher Teil ihrer Autonomie und als Element eines diversifizierenden Wettbewerbs.

Stärkung der finanziellen Hochschulautonomie

35. Die Hochschulen sind in den vergangenen Jahrzehnten immer stärker reglementiert und von den Ländern gegängelt worden. So sehr man das bedauern mag, so entspricht es doch der im System angelegten Logik. An Hochschulen fehlen Leistungsanreize weitgehend, und es fehlt insbesondere das Streben, möglichst viele Studenten zu gewinnen (so wie ein Unternehmen möglichst viele Kunden gewinnen möchte). Auf der anderen Seite ist das Verlangen nach mehr Stellen und Mitteln unbegrenzt. Aus dem Blickwinkel der Wissenschaftsministerien ergibt sich damit notwendigerweise, die Leistung und die Verwendung der knappen Mittel zu kontrollieren. Das Verfahren, fehlendes Eigeninteresse durch Anordnungen und Kontrollen zu ersetzen, hat sich allerdings nirgendwo bewährt. Für Hochschulen ist es ganz besonders ungeeignet. Schon die Kontrolle der formalen Abläufe, wie zum Beispiel die eines ordnungsgemäßen Lehrangebots, dürfte nicht einfach sein. Gänzlich unmöglich ist aber die Qualitätskontrolle. Unter den gegebenen Bedingungen hat es auch keinen Sinn, den Hochschulen die Mittel global zuzuweisen. Wo objektive Interessen und Anreize fehlen, da führt ein solches Verfahren nur zu hoch-

schulinternen Verteilungskämpfen, bei denen die sachlichen Notwendigkeiten leicht zu kurz kommen.

Wer also Hochschulautonomie wiederherstellen will, der muß zunächst die Interessenlagen schaffen, unter denen Autonomie allein funktionieren kann. Das bedeutet, daß den Hochschulen die Mittel leistungsbezogen zufließen sollten. Der Staat sollte – ähnlich wie bei der Finanzierung von Forschungsinstituten (institutionelle Förderung) – zwar eine gewisse Grundfinanzierung bereitstellen, alle anderen notwendigen Mittel müssen aber von den Hochschulen eingeworben werden, sei es dadurch, daß sie Studenten gewinnen, die Studiengebühren zahlen, sei es, daß staatliche Mittel nach objektivierbaren Kriterien wie etwa der Zahl der Absolventen (nicht der Studenten) zugewiesen werden. Dabei geht es hier zunächst nicht darum, ob Studenten Studiengebühren aus eigenen Mitteln erbringen oder ob sie vom Staat Stipendien oder Bildungsgutscheine bekommen. Sondern hier geht es darum, daß der Student durch die Wahl einer Hochschule deren Verhalten und deren Leistungsbereitschaft beeinflussen kann. Allerdings dürfen Gutscheine dann nicht an eine bestimmte Hochschule gebunden werden. Damit würde der Lenkungszweck verfehlt (siehe Ziffer 45). Sie sollten insbesondere auch zum Studium an privaten Hochschulen verwendet werden können. Im Sinne des Ziels eines möglichst unverfälschten Wettbewerbs zwischen staatlichen und privaten Hochschulen wäre deshalb auch anzuraten, außer der institutionellen Grundförderung die restlichen Mittel der Hochschulfinanzierung über Studiengebühren einzuwerben. Der Wert des Gutscheines darf sich überdies nicht an den Kosten einer bestimmten Hochschule orientieren. Dadurch ginge der Leistungsanreiz wieder verloren.

Flexiblere Gestaltung des Hochschullehrerrechts

36. Das Dienst- und Besoldungsrecht für Hochschullehrer hat eine oft übersehene Bedeutung für eine Hochschulreform. Es bedarf keiner tiefgreifenden Änderungen bewährter Regelungen – wovon gewarnt wurde –, um gelegentlich zu beobachtende Mißbräuche abzustellen. Dafür gibt es bereits gegenwärtig hinreichende Handhaben, nicht jedoch für die Anforderungen einer Hochschulreform. Was not täte, wäre vor allem, das Hochschullehrerrecht insgesamt flexibler zu gestalten und das Hochschullehrerbesoldungsrecht nicht weiter dem Besoldungsrahmengesetz des Bundes zu unterwerfen; auch müßte es von starren Besoldungselementen, wie der Fixierung von sogenannten Berufungsgewinnen, befreit werden. Ziel der Besoldungs-

rechtsänderungen sollte es sein, die Bezahlung der Professoren auch – wie international üblich – vom Lehrerfolg abhängig zu machen, um dem Wettbewerb in der Lehre finanzielle Anreize zu bieten. Dies spricht dafür, entweder das jahrhundertlang gültig gewesene Kolleggeldsystem bei gleichzeitiger Herabsetzung der Festbetragsbezüge der Professoren zusammen mit der Erhebung von Studiengebühren wieder einzuführen oder eine andere Regelung zu treffen, die dem Lehrerfolg auch finanziell Rechnung trägt. Gewissen Auswüchsen des früheren Kolleggeldsystems, z.B. der Monopolisierung bestimmter Lehrangebote, der Behinderung von Konkurrenz im Berufungsverfahren und der Präferenzierung von Veranstaltungsformen mit hoher Besucherzahl, ließe sich in geeigneter Weise begegnen. Auch der Lage von Professoren in kleinen Fächern kann durch Mindestpauschalen entsprochen werden. Eine vom Lehrerfolg abhängige, auch ansonsten größere Freiheit ermöglichende Bezahlung wäre überdies geeignet, die Risiken jener Lehrpersonen abzudecken, die nicht auf Lebenszeit angestellt sind. Manches spricht dafür, den Anteil der auf Lebenszeit angestellten Professoren geringer als bisher zu halten. Um die notwendige Flexibilität bei der Anpassung des Angebots an die Nachfrage zu erhalten, wäre langfristig anzustreben, daß die lebenslang angestellten Professoren höchstens 25 v.H. der Lehrpersonen ausmachen. Ganz auf den Beamtenstatus verzichten kann man wohl nicht, weil die Abnahme von Prüfungen eine hoheitliche Aufgabe im Sinne des Grundgesetzes ist und weil die Freiheit der Wissenschaft durch die Unabhängigkeit der Professoren gesichert werden soll.

Auch das Dienstrecht der Hochschullehrer sollte anpassungsfähiger als bisher gehalten werden, um den Besonderheiten dieses Berufs Rechnung zu tragen. Empfohlen wird, die Pensionierung wieder aufzugeben zugunsten der Emeritierung mit 68 oder – wie früher in der Schweiz – mit 70 Jahren. In kaum einem Beruf ist die Ausreifungszeit von Humankapitalinvestitionen so lang und deshalb die Zeit der Berufsausübung im Falle einer Pensionierung so kurz wie in dem des Professors, so daß ein später Berufsaustritt und die Erhaltung dieses Potentials gut begründet sind. Schließlich sollte ein Wechsel zwischen Hochschule und Praxis über das bisherige Ausmaß erleichtert und gefördert werden. Da die Berufsvorbereitung an Hochschulen heute ganz andere Dimensionen als in früheren Zeiten angenommen hat, wäre für die Qualität des Studiums in zahlreichen Fächern ein stärkerer Bezug auf die Praxis auch auf diese Weise von großem Nutzen.

3. Verbesserung des Leistungsangebots der Hochschulen

Andere Mittelzuweisung, Freischußregelung

37. Eine stärkere Differenzierung der Studiengänge und Hochschularten sowie eine Deregulierung des Hochschulsystems werden, selbst wenn sie unmittelbar in Angriff genommen würden, nur langfristig Wirkung zeigen können. Kurzfristige Wirkungen sind eher von Maßnahmen zu erwarten, die auf eine Verbesserung des Leistungsangebots in den Hochschulen abzielen. Wir unterstützen ausdrücklich zwei von den Kultusministern und Finanzministern der Länder empfohlene Maßnahmen, die – im Rahmen des gegebenen Personalbestandes und Sachmittelersatz – zu einer Verkürzung der Studienzeiten beitragen und relativ rasch realisiert werden könnten. Erstens soll die Mittelzuweisung an die Fakultäten/Fachbereiche an der Zahl der Absolventen orientiert werden und nicht – wie bisher – an der Zahl der Studenten. (Von den Länderministern wird, wie auch vom Wissenschaftsrat, außerdem empfohlen, die Lehrqualität intern und extern zu überprüfen. Davon ist wegen des bürokratischen Aufwandes und der Problematik der Kriterien abzuraten, obwohl es im Prinzip sinnvoll wäre, die Ausbildungsleistung nicht nur quantitativ zu bewerten.) Zweitens soll allen Studenten die Möglichkeit eröffnet werden, einen Prüfungsversuch früher als vorgesehen – ohne Anrechnung nach der Prüfungsordnung – vorzunehmen (Freischußregelung). Diese von Bayern ausgehende Innovation des Prüfungswesens ist geeignet, die Studienzeiten zu verkürzen. Abzuwarten bleibt jedoch, ob die Inanspruchnahme einer generell eingeführten Freischußregelung nicht zu einer übermäßigen Belastung führt, mit dem gegebenen Personal also nicht zu verwirklichen wäre.

Prüfungsorganisation ändern

38. Verbesserungen des Leistungsangebotes sind auch durch organisatorische Änderungen zu erzielen. So gehört zu den oft beklagten Mißständen, daß die Korrektur von schriftlichen Studien- und Examensarbeiten unverhältnismäßig lange dauert, zumal wenn mehrere Prüfer beteiligt sind. Das wirkt studienzeitverlängernd. Diesem Übelstand, dem in der Öffentlichkeit eine oft übertriebene Bedeutung beigelegt wird – mit entsprechenden Reaktionen der Politiker –, ließe sich begegnen, wenn in den Prüfungsordnungen angemessene Fristen und nur eine Wiederholung vorgesehen würden. Studienzeitverlängernd wirkt auch die Angst der Stu-

dierenden vor der großen Abschlußprüfung, weil sie sie zum Aufschieben der Meldung zum Examen und zum wiederholten Besuch derselben Vorlesungen verleitet. Diese Selbstblockade vieler Studenten ließe sich auflösen, indem die schriftlichen und mündlichen Leistungen der abschließenden Diplom- oder Staatsprüfung ganz oder zum Großteil durch studienbegleitende Prüfungsleistungen ersetzt werden. Schließlich wäre es sicherlich möglich, die Transparenz des Studiums, vor allem für Studienanfänger, weiter zu verbessern – auch wenn die Studienberatung durchgängig seit Jahren etabliert ist – und die oft überzogene akademische Selbstverwaltung, mit der die Hochschulangehörigen von der Erfüllung ihrer eigentlichen Aufgaben in Lehre, Studium und Forschung abgehalten werden, auf ein sinnvolles Ausmaß zurückzuführen.

Verbesserte Ausbildung in der Verwaltung

39. Bei der Diskussion über eine Hochschulreform wird häufig übersehen, daß nicht nur die akademische Selbstverwaltung, sondern auch die staatliche Hoheitsverwaltung reformbedürftig ist. Für die letztere trifft voll zu, was in unserer Empfehlung zur “Reform der öffentlichen Verwaltung” ausgeführt wurde (Band 23/1991): Die Kosten sind zu hoch und vor allem angesichts des großen Finanzbedarfs aufgrund der deutschen Einigung unverträglich. Die Kostspieligkeit der staatlichen Hochschulverwaltung liegt nicht an fehlendem Leistungsvermögen und Leistungswillen der Bediensteten, sondern an groben Konstruktionsfehlern des Führungssystems, das zu unwirtschaftlichem Handeln anreizt und Sparsamkeit nicht belohnt. Ein Problem eigener Art ist der Mangel an professioneller staatlicher Hochschulverwaltung vor Ort. Ein wesentlicher Grund dafür dürfte sein, daß früher nur relativ wenige Personen in diesem Bereich tätig und die spezifischen Aufgaben beschränkt waren. Im sonstigen öffentlichen Dienst hat sich im Laufe der Zeit ein Anforderungsprofil entwickelt, das für die Wahrnehmung einer bestimmten Funktion angemessen ist. So werden z.B. die Beamten und Angestellten der Finanzämter, Justizbehörden oder Gebietskörperschaften über Jahre hinweg auf die jeweiligen Anforderungen in ihren künftigen Berufen vorbereitet. Obwohl die Hochschulen als Folge des Ausbaus in den letzten Jahrzehnten im alten Bundesgebiet etwa 150.000 nichtwissenschaftliche Personen beschäftigen, fehlt es bis heute an einer systematischen Ausbildung auf diesem Gebiet. Im Zuge des Ausbaus wurden für die Hochschulverwaltung Kräfte eingestellt, die aus anderen öffentlichen Verwaltungen und privaten Unternehmen kamen oder be-

rufsuntätig waren. Die Knappheit an Verwaltungspersonal in den Hochschulen der alten Bundesländer wird dadurch noch verstärkt, daß qualifizierten Kräften nicht selten attraktive Stellen in höheren Behörden, vor allem in Ministerien, und neuerdings auch in den neuen Bundesländern offeriert werden. Die Einführung einer spezifischen Ausbildung für die Hochschulverwaltung, die eine Erarbeitung von Anforderungsprofilen voraussetzt, aber auch die – bisher eher gelegentlich zu verzeichnende – Weiterbildung sollten nicht länger verzögert werden. Nur so läßt sich das Leistungsangebot der Hochschulen effizienter als bisher erbringen. Während von der Weiterbildung kurzfristige Wirkungen zu erwarten sind, dürfte die Heranbildung eines Nachwuchses erst in fernerer Zukunft Früchte tragen.

VI. Empfehlungen für Reformen auf der Seite der Nachfrage

1. Neuordnung des Hochschulzugangs

40. Eine wirksame Reform der Hochschulausbildung, insbesondere eine Verkürzung der langen Studiendauer, erfordert entweder eine Reform der höheren Schulen oder eine Neuordnung des Hochschulzugangs. Die Vervielfachung der Studentenzahl in den letzten Jahrzehnten war nur möglich durch eine Herabsetzung der Anforderungen an den höheren Schulen. Seit der Bildungsreform in den sechziger und siebziger Jahren werden nicht nur Bildungsreserven ausgeschöpft, sondern auch Studierunfähige zum Studium zugelassen. Mit dem Abitur ist keine verlässliche Aussage über die Studierfähigkeit verbunden. Die Hochschulen ihrerseits sind im Rahmen ihrer meist großzügig bemessenen, im Streitfall von Verwaltungsgerichten ermittelten Kapazitäten gehalten, jeden Studenten einzuschreiben. Daß die höheren Schulen reformbedürftig sind, ist seit Jahren weitgehend unkontrovers. Über die Vorgehensweise im einzelnen besteht jedoch keine Einigkeit, so daß die Schulreform nicht vorankommt und einzelne Bundesländer eigene Wege beschreiten. Die Aussichten, daß die höheren Schulen wieder das frühere Niveau erreichen, sind skeptisch einzuschätzen. Angesichts aller Bemühungen, die Qualitätsanforderungen auf das erforderliche Niveau zu heben, wäre es der falsche Weg, den Hochschulzugang zusätzlich über eine Berufsausbildung zu ermöglichen, wie es neuerdings die großen Parteien, die Spitzenverbände der Wirtschaft und die Gewerkschaften fordern. In einigen Bundesländern – wie in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein – ist diese Forderung schon verwirklicht. Ein Berufstätiger kann seit jeher die Zulas-

sung zur Hochschule erwerben, etwa auf einem Abendgymnasium oder durch eine Sonderreifeprüfung. Wenn gleichwohl neue Möglichkeiten zur Erlangung des Hochschulzugangs geschaffen werden sollen, so aus zweckfremden Absichten. So wollen die Spitzenverbände der Wirtschaft, vor allem die Dachorganisation des Handwerks, Lehrlinge dadurch gewinnen, daß sie auf die spätere Möglichkeit eines Studiums hinweisen können. Der richtige Weg wäre jedoch, die Lehrlingsausbildung als solche attraktiver zu machen und die herrschende Subventionierung des Studiums einzuschränken.

Hochschulzugangsprüfung unter Mitwirkung der Hochschulen

41. Als ein Versuch, die Qualität der Hochschulzugangsberechtigung wieder anzuheben, ist das Zentralabitur anzusehen, das in Bayern, Baden-Württemberg, Saarland und einigen anderen Bundesländern verwirklicht ist. Für die Hochschulreform wäre es ein Fortschritt, wenn die übrigen Bundesländer sich diesem Vorgehen anschließen würden. Damit ist allerdings kaum zu rechnen. Andererseits läßt sich nicht übersehen, daß mit einem Zentralabitur allein der Überfüllung der Hochschulen nicht Herr zu werden ist. Als einziger Weg verbleibt nach allem, die Verleihung der Hochschulzugangsberechtigung entweder an die Mitwirkung der Hochschulen – vor allem bei der Festlegung der studiengangspezifischen Anforderungen – zu binden oder von der höheren Schule auf die Hochschule zu übertragen. Das letztere, mit der deutschen Tradition brechende Verfahren ist weltweit üblich und nach international verbreiteter Auffassung ein wesentliches Erfordernis im Hochschulwettbewerb. Nach dieser Auffassung kann eine Hochschule nur so gut sein wie ihre Professoren und Studenten. Deshalb gehört es international zum Selbstverständnis der Hochschulen, daß sie selbst bestimmen, wen sie zum Studium zulassen. Auf hohe Anforderungen bedachte Institutionen – wie die privaten Universitäten in den Vereinigten Staaten – halten landesweit und international Ausschau nach den besten Studenten. Die Bereitschaft dazu ist in den deutschen Hochschulen noch wenig ausgeprägt und der Widerstand der höheren Schulen nachdrücklich, wie die Diskussion über Modellversuche zur Hochschulzulassung gezeigt hat. Weil hierzulande die Hochschulen nicht dem Erfolgsdruck marktgeleiteten Wettbewerbs ausgesetzt sind, reagieren ihre Vertreter auf solche Vorschläge hinhaltend und mit erheblichen Stellenforderungen, obwohl die Auswahl in ihrem ureigen-

sten Interesse läge und es Auswahlverfahren ohne großen Personalaufwand gibt.

2. Wiedereinführung der Studiengebühren

42. Unter den Vorschlägen zur Hochschulreform kommt der Wiedereinführung von Studiengebühren das größte Gewicht zu. Erstens haben jahrelange Versuche anderer Art, die Hochschulprobleme zu lösen und vor allem der permanenten Studienzeiterverlängerung zu begegnen, nicht nur keine Wirkung gezeigt, sondern die Situation eher verschlimmert. So erschöpfen sich auch gegenwärtig die Vorschläge der Politik und der Wissenschaftsverwaltung in Maßnahmen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit nur mehr Bürokratie zur Folge haben werden. Aus solcher Einsicht heraus sollten die jüngsten Empfehlungen des Wissenschaftsrats zur Hochschulpolitik – nach einem Entwurf der Wissenschaftlichen Kommission – erstmals den Vorschlag zur Wiedereinführung der Studiengebühren enthalten, womit der Wissenschaftsrat seine traditionellen Empfehlungskataloge um einen wesentlichen Punkt erweitert hätte. Die mit Politikern besetzte Verwaltungskommission des Wissenschaftsrates hat, nachdem Teile der interessierten Öffentlichkeit durch eine frühzeitige Indiskretion aufgebracht worden sind, die Verabschiedung dieses Vorschlags leider verhindert. Zweitens sind die gegenwärtigen Hochschulprobleme zu einem erheblichen Teil die unmittelbare und vorhersehbare Folge der Abschaffung der Studiengebühren vor einigen Jahrzehnten. Weder die Expansion der höheren Schulen mit einer Aufweichung des Abiturs noch die sogenannte Öffnung der Hochschulen im Jahr 1977, die nach einem Beschluß der Ministerpräsidenten die Zulassung von Studenten über die Kapazität hinaus vorsieht, vermögen allein den gewaltigen Zustrom zu den Hochschulen zu erklären. Erst die Tatsache, daß die erheblichen Kosten der Hochschulausbildung vollständig vom Steuerzahler übernommen, die Studenten also hoch subventioniert werden, liefert diesen Erklärungsgrund. Es werden Fehlanreize gesetzt: zum Studieren überhaupt und zum Zulangestudieren. Wenn die Hochschulen ihre Aufgaben wieder voll erfüllen sollen, scheint die Wiedereinführung von Studiengebühren unvermeidlich. Sie wird deswegen nachdrücklich empfohlen. Im übrigen müssen im Ausland die Studenten zum Teil ganz erhebliche Beträge an die Hochschulen abführen. In der Europäischen Gemeinschaft werden – außer in der Bundesrepublik Deutschland – nur in Dänemark und in Griechenland in den nichtmedizinischen Fächern keine Studiengebühren verlangt.

Wirkungen von Studiengebühren

43. Studiengebühren sind Preise für Dienstleistungen. Wie bei allen Preisen stimmen sie Angebot und Nachfrage aufeinander ab. Können Anbieter und Nachfrager unbeschränkt agieren, wird sich im Wettbewerb ein Preis ergeben, der die Mengen von Angebot und Nachfrage zur Übereinstimmung bringt, so daß es weder einen Nachfrageüberhang geben kann – wie gegenwärtig – noch auf Dauer einen Angebotsüberschuß. Der Numerus clausus würde entbehrlich, die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) könnte aufgelöst werden. Diese Wirkung ist ausgeschlossen oder eingeschränkt, wenn Studiengebühren keine Gelder einschließen, die das Verhalten der Anbieter lenken. Es genügt nicht, daß nur die Institutionen Einnahmen erzielen und diese – wie oben empfohlen – nach bestimmten Kriterien des Lehrerfolgs verteilen. Wirksamer wäre die direkte Honorierung der Personen, die das Lehrangebot im Wettbewerb erbringen sollen, durch ein Kolleggeldsystem. Einschränkungen ergeben sich auch in dem Maße, in dem Studiengebühren von den Kosten der Ausbildung losgelöst werden. Deshalb sind im Hinblick auf die unterschiedlichen Kosten einzelner Disziplinen in vielen Ländern die Studiengebühren nach Fachrichtungen auch dann differenziert, wenn sie nur einen Teil der Kosten decken.

Durch die Einführung von Studiengebühren an staatlichen Hochschulen wird die Einkommensverteilung geändert. Der Student trägt die Kosten seiner Ausbildung selbst und nicht – wie heute – zum größten Teil der Steuerzahler. Als Standardargument für die Belastung der Steuerzahler wird vorgebracht, durch die Humankapitalinvestitionen entstünden positive externe Effekte – insbesondere ein höheres Wirtschaftswachstum –, die eine Belastung der Allgemeinheit rechtfertigen. Freilich nur soweit der Markt eine bessere Ausbildungsqualität nicht ausreichend honoriert, bleibt Raum für eine Argumentation mit externen Effekten. Die Belastung der Studenten mit den Kosten ihrer Ausbildung entspricht dagegen einem wesentlichen Prinzip der freiheitlichen Ordnung, nach dem Entscheidungsfreiheit und Entscheidungsfolgen individuell zu koppeln sind.

Höhe der Studiengebühren

44. Im Hinblick auf die Höhe der Studiengebühren stellt sich zunächst die Frage, ob die Kosten voll oder nur zum Teil gedeckt werden sollen. Die öffentlichen Ausgaben pro Student betragen gegenwärtig rund

15.000 DM jährlich, wobei die Universitäten mit 17.000 DM etwas darüber, die Fachhochschulen mit 7.000 DM deutlich darunter liegen. Diese Durchschnittszahlen streuen erheblich nach Fachrichtungen. Eine Vollkostendeckung, die diesen Unterschieden Rechnung trüge, hätte zur Folge, daß derzeit Studiengebühren von z.B. 10.000 bis 12.000 DM in den Geistes- und Sozialwissenschaften und zwischen 30.000 und 50.000 DM in der Medizin jährlich zu zahlen wären. Studiengebühren, die die Kosten der Ausbildung nur zum Teil decken, sind jedoch aus mehreren Gründen zu vertreten. Die angegebenen Zahlen sind das Ergebnis einer Division der staatlichen Hochschulausgaben durch die Zahl der Studenten. In den Hochschulausgaben sind die Kosten für die Forschung, Weiterbildung und die allgemeine Krankenversorgung in Hochschulkliniken enthalten, die – mangels einer betrieblichen Kostenrechnung – nicht zu spezifizieren sind. Die genannten Beträge sind deshalb höher als die Ausgaben für die Hochschulausbildung. Außerdem sind aufgrund der Humankapitalinvestitionen positive externe Effekte zu verzeichnen, auch wenn ihr Umfang oft überschätzt und im einzelnen nicht genau zu bestimmen ist. In einer intertemporalen Betrachtung vermindert sich zudem die künftige Belastung der Steuerzahler, weil die akademisch Ausgebildeten ihrer höheren Einkommen wegen einen erhöhten Beitrag zum Steueraufkommen leisten.

Diese Gründe sprechen für eine Teilkostendeckung, geben aber nur wenig für die konkrete Höhe der Studiengebühren her. Aus pragmatischer Sicht spricht manches dafür, zunächst an die früheren Beträge anzuknüpfen und auf heutige Verhältnisse fortzuschreiben, aber auch zu berücksichtigen, daß Angebote privater Institutionen attraktiv bleiben. Geht man von 250 DM durchschnittlicher Gebühr aus, die bei ihrer Abschaffung in einem rein staatlichen Hochschulsystem pro Semester zu entrichten waren, so ergeben sich – im Hinblick auf die Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens in dieser Zeit – Beträge von etwa 1.000 DM pro Semester oder 2.000 DM pro Jahr. Angesichts der tatsächlichen Kosten hätte ein solcher Betrag aber nur eine geringe Steuerungswirkung. Soll ein nennenswerter Teil – bis zu einem Drittel – der Hochschulhaushalte nicht durch staatliche Zuschüsse, sondern auf diesem Wege finanziert werden, wäre dieser Betrag etwa zu verdoppeln. Der sich so ergebende Betrag von 4.000 DM pro Jahr sollte einmal – wie international üblich – nach unten und oben in Abhängigkeit von den Kosten des gewählten Studiums differenziert werden. Die Wettbewerbswirkung würde verstärkt, wenn den einzelnen Hoch-

schulen bzw. ihren Fachbereichen darüber hinaus das Recht eingeräumt würde, in einem bestimmten Rahmen unterschiedliche Zuschläge zu erheben, ähnlich wie z.B. den Gemeinden bei der Erhebung der Gewerbesteuer. Die Hochschulen würden mit einem so ausgestalteten Studiengebührensysteem eine neue Einnahmequelle erhalten, die ihre Autonomie gegenüber staatlichen Stellen erheblich stärkt.

Bildungsgutscheine

45. In der Diskussion um eine Neuordnung der Studienfinanzierung wird auch vorgeschlagen, Bildungsgutscheine auszugeben und auf die Einführung von Studiengebühren zu verzichten. Über Bildungsgutscheine liegen in den Vereinigten Staaten, aber auch in anderen Ländern – wie der Schweiz – hinreichende Erfahrungen vor, so daß man nicht bloß auf Vermutungen über ihre Wirkungen angewiesen ist. Bildungsgutscheine sind vom Staat an bestimmte Personen ausgegebene Wertpapiere, die nur zur Bezahlung von Bildungsangeboten verwendet werden dürfen. Sie sind – anders als Geld – kein allgemeines Zahlungsmittel und ähneln Gutscheinen mit einem festgelegten Verwendungszweck (z.B. Essen- und Geschenkgutscheine). Die Allokationswirkungen von Bildungsgutscheinen entsprechen denen von Studiengebühren, wenn man sie entsprechend ausgestaltet. So hat die Einführung von Bildungsgutscheinen an Schweizer Schulen im Jahr 1990 gezeigt: Durch die Nachfragesteuerung wurde es für die bisherigen Anbieter notwendig, sich über den Absatz ihres Bildungsangebots Gedanken zu machen. Vorhandene private Anbieter – für den Wettbewerb besser gerüstet als staatliche Einrichtungen – erhielten Auftrieb, und neue Wettbewerber traten hinzu. Der Ausbildungsanteil des Staates ist zurückgegangen, der der Privaten hat zugenommen, die früher bestehenden Unterschiede zwischen beiden haben sich angenähert. Heute gibt es in der öffentlichen Diskussion niemanden mehr, der zum alten System zurückkehren wollte. So oder ähnlich hat sich der Bildungsmarkt nach der Einführung von Bildungsgutscheinen auch andernorts entwickelt. Bei der Einkommensumverteilung jedoch unterscheiden sich Bildungsgutscheine nicht von der Finanzierung über Steuern. Da die Bildungsgutscheine kostenlos ausgegeben werden, die Studierenden also keinen direkten Beitrag zu den Ausbildungskosten leisten müssen, bleibt es bei der Übernachfrage nach Hochschulausbildung. Deshalb sind Bildungsgutscheine fast ausschließlich bei einer Bildungspflicht im Schulbereich ausgegeben worden. Im Hochschulwesen

findet man sie – auch in den Vereinigten Staaten – nur selten.

Die Verwendung von Bildungsgutscheinen würde die Befürchtung einer Auslese der Studenten nach Einkommen der Eltern gegenstandslos machen. Allerdings kommt es entscheidend darauf an, aus welcher öffentlichen Kasse der Bildungsgutschein finanziert wird. Wenn es zu einem Wettbewerb auch zwischen den Bundesländern kommen soll, dann muß das Herkunftsland des Studenten und nicht das Studienland die Kosten tragen.

3. Ausbau des Stipendienwesens und Aufbau eines Kreditsystems

Verstärkung der Begabtenförderung

46. Durch die Wiedereinführung von Studiengebühren – auch wenn sie nur einen Teil der Kosten des Ausbildungsangebotes decken – wird die Nachfrage nach der Hochschulausbildung zurückgehen, so wie es andererseits zu einer Ausweitung des Angebots kommt. Diese Reaktion ist gewollt, weil sich auf andere Weise der Nachfrageüberhang nicht beseitigen läßt, wie die untauglichen Versuche marktwidriger Eingriffe in den letzten Jahren jedermann gezeigt haben. Es ist davon auszugehen, daß durch Studiengebühren nicht nur Studierunfähige, sondern auch Begabte vom Studium abgehalten werden. Deshalb wird vorgeschlagen, in einem Akt mit der Wiedereinführung von Studiengebühren das Stipendienwesen auszubauen und ein Kreditsystem einzurichten, das den besonderen studentischen Belangen Rechnung trägt. Eine Förderung für Begabte existiert in Deutschland seit langem, ihre Bedeutung ist jedoch weit geringer als in vergleichbaren Ländern. Die meisten Stipendien für Begabte werden von Stiftungen gewährt, die sich praktisch ausschließlich aus öffentlichen Mitteln finanzieren, wie die politisch neutrale Studienstiftung des deutschen Volkes oder die den Parteien, Gewerkschaften und Kirchen nahestehende Einrichtungen (z.B. die Konrad-Adenauer-Stiftung, die Friedrich-Naumann-Stiftung und die Friedrich-Ebert-Stiftung). Daneben gibt es eine Vielzahl von relativ kleinen privaten Stiftungen, die oft nur bestimmte Ausbildungen fördern und selten bei Studienbeginn einsetzen. Der Anteil der Stipendiaten aus Stiftungen mit staatlicher Finanzierung, über die allein genauere Zahlen vorliegen, beträgt weniger als 1 v.H. der Studenten insgesamt.

47. Ein zeitgleicher Ausbau des Stipendienwesens kann nach Lage der Dinge weitgehend nur über eine Verstärkung der öffentlichen Zuwendungen für die Begabtenförderung erreicht werden. Die erforderlichen Mittel ließen sich in zweierlei Weise gewinnen. Erstens könnte ein Teil der von den Hochschulen nach Einführung von Studiengebühren nicht mehr benötigten staatlichen Zuschüsse für Stipendien zur Verfügung gestellt werden. Zweitens könnte das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) entweder gänzlich aufgegeben oder – was zwischenzeitlich der Fall war – auf eine Darlehensgewährung beschränkt werden. Beim Ausbau des Stipendienwesens sollte der politischen Neutralität Vorrang eingeräumt werden – im Gegensatz zur gegenwärtigen Förderung, bei der die politisch nicht-neutralen Stiftungen gegenüber den neutralen insgesamt fast das Doppelte an Zuschüssen erhalten. Darüber hinaus wird empfohlen, die Hochschulzulassung und die Förderung mit einer bestimmten Maßgabe zu koppeln, was für die deutsche Tradition ungewöhnlich, international jedoch in freiheitlichen Ordnungen aus guten Gründen üblich ist. Diese Maßgabe ist, daß bei der Zulassung der Studenten ausschließlich deren Begabung den Ausschlag gibt. Erst nach Abschluß der Zulassung wird die Frage gestellt, ob der Zugelassene die gesamten Kosten der Ausbildung, die Studiengebühren und Ausgaben für die Lebenshaltung, selbst zu tragen vermag. Ist der Zugelassene aufgrund seiner Einkommens- und Vermögensverhältnisse dazu in der Lage – wobei in vielen Ländern strengere Maßstäbe als in der Bundesrepublik Deutschland gesellschaftlich unbestritten gelten –, kommt ein Stipendium nicht in Frage. Andernfalls jedoch werden relativ großzügig Stipendien gewährt, die die gesamten Kosten völlig oder – was die Regel ist – wenigstens zu einem Teil decken. Auf eine angemessene Eigenbeteiligung wird stets geachtet. Anklänge an diese Auswahlprinzipien gibt es bei der Studienstiftung des deutschen Volkes, die zwischen materieller und immaterieller Förderung unterscheidet. Der Anteil so ausgewählter Stipendiaten ist international – im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland – hoch und kann durchaus mehr als die Hälfte der Studenten insgesamt ausmachen. Aus solchen bewährten Erfahrungen folgt der Vorschlag, vor allem die Mittel der Begabtenförderung erheblich aufzustocken und von den Hochschulen zugelassene unvermögende Begabte soweit wie möglich zu fördern.

48. Die Entscheidung über ein Studium wird nicht nur von Studiengebühren, sondern auch – oft vor allem – von den Kosten der Lebenshaltung beeinflusst. Aus diesem Grunde bleibt die Frage, wie den Interessen von

unvermögenden Begabten, die kein Stipendium erhalten, entsprochen werden kann. Eine ordnungskonforme Antwort ist, daß der einzelne für die Lebenshaltung während der Ausbildungszeit grundsätzlich selbst zu sorgen hat – was im übrigen für die nichtakademische Berufsvorbereitung allgemein akzeptiert wird –, ein gewisses Ausmaß staatlicher Unterstützung jedoch vertretbar scheint. Dieses mögliche, im einzelnen nicht genau zu bestimmende Ausmaß staatlicher Unterstützung rechtfertigt jedoch nicht die herrschende Praxis, die Hochschulausbildung und die öffentliche Versorgung minderbemittelter Studenten als Verpflichtung aller Steuerzahler zu behandeln. Ein allgemeines Interesse besteht allein darin, nachweislich Begabten, die kein Stipendium erlangen konnten und die studieren möchten, die finanzielle Möglichkeit zu eröffnen, die gesamten Kosten der Ausbildung zu bestreiten.

Bürgschaften für Studentenkredite

49. Zur Befriedigung dieses Interesses liegt es in einer Marktwirtschaft nahe, die Studenten auf den Kreditmarkt zu verweisen. Das Argument ist, Kreditinstitute seien darauf eingestellt, Investitionen unterschiedlichen Risikos zu finanzieren, mit entsprechenden Auswirkungen für die Kosten eines Kredits. Trotzdem hat sich – auch international – kein freier Markt für Humankapitalinvestitionen herausgebildet, auf dem Studenten ihre Investition finanzieren können. Ursächlich dafür dürfte sein, daß die Bonität studentischer Investoren und die Durchsetzbarkeit von Ansprüchen – wegen der internationalen Mobilität des Investors und der Gefahr von Fehlinvestitionen – relativ gering sind und überdies ganz erheblich streuen, so daß lediglich nach Prüfung des Einzelfalls, aber nicht nach Marktnormen Kredite vergeben werden. Dem allgemeinen Interesse, nachweislich Begabten die Finanzierung ihres Studiums zu ermöglichen, ließe sich durch staatliche Bürgschaften Rechnung tragen. Deshalb wird der Aufbau eines Kreditsystems mit staatlichen Bürgschaften für näher bestimmte Studentenkredite empfohlen. Die Erfahrungen mit dem Honnefer Modell in den fünfziger und sechziger Jahren zeigen im übrigen, daß die Risiken von Humankapitalinvestitionen generell überschätzt und demzufolge der Rückfluß von Studentenkrediten unterschätzt wird, so daß sich die Belastung der öffentlichen Haushalte durch Bürgschaften für Studentendarlehen in engen Grenzen halten dürfte.