

HEINZ-DIETER SMEETS (Dekan) und H. JÖRG THIEME

Hochschulpolitik in Deutschland – Ein Anwendungsfall sozialistischer Planwirtschaft?

In allen Volkswirtschaften ist das Humanvermögen der Bevölkerung, also das in Menschen gebundene Fähigkeitspotenzial, eine wichtige Ressource bei der Wohlstandsproduktion. Das gilt besonders dann, wenn andere Produktionsfaktoren (z. B. natürliche Rohstoffe) nicht oder nur begrenzt verfügbar sind und gegen produzierte (innovative) Güter eingetauscht werden müssen. Ausmaß und Qualität der Investitionen in Humanvermögen heute determinieren die Erträge in der Zukunft. Dies beginnt bei der vorschulischen Betreuung von Kindern (besonders in Familien!), setzt sich über allgemein- und berufsbildende Schulen bis zur Hochschulausbildung fort und endet bei einer systematischen berufs begleitenden Fort- und Weiterbildung. Letzteres ist dabei umso dringlicher, je schneller vorhandenes Wissen veraltet, von neuem verdrängt wird.

Wie andere Investitions- und Vermögensentscheidungen auch, unterliegen Bildungsentscheidungen ökonomischen Kalkülen und hängen insofern immer von den Rahmenbedingungen des jeweiligen Wirtschaftssystems ab. Wirtschaftssysteme funktionieren nur dann, wenn der Ordnungsrahmen der Volkswirtschaft die Bauprinzipien von Wirtschaftssystemen möglichst komplett, eindeutig und dauerhaft abbildet. In Zentralverwaltungswirtschaften mit weitgehend staatlichem („Volks-“)Eigentum wäre auch die gesamte Bildungsplanung in das System zentraler Planung zu integrieren. In Marktwirtschaften mit weitgehend privatem Produktionsmitteleigentum wäre zu erwarten, dass Investitionen in Humanvermögen – ähnlich wie in Realkapital – unter wettbewerblichen Marktbedingungen nach einzelwirtschaftlichen Nutzen-Kosten-Kalkülen entschieden werden.

Sind die systemtheoretischen Erkenntnisse einer ordnungskonformen Gestaltung auch des Bildungssektors in der Praxis verwirklicht? Dies wird zunächst für sozialistische Planwirtschaften am Beispiel der DDR und anschließend für Marktwirtschaften am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland in den Grenzen bis zum 3. Oktober 1990 analysiert. Ein Vergleich der Gestaltung der Ordnungsprinzipien und Konsequenzen für eine marktwirtschaftliche Bildungspolitik schließt den Beitrag ab.

Zentrale Bildungsplanung in sozialistischen Planwirtschaften

Zentralverwaltungswirtschaften waren als sozialistische Planwirtschaften in der DDR, aber auch in anderen ost- und südosteuropäischen Ländern sowie in der Sowjetunion verwirklicht. Sie waren geprägt durch staatliches („Volks-“)Eigentum und eine umfassende zentrale Planung und Koordination aller wichtigen ökonomischen und gesellschaftlichen Prozesse. Hierfür wurden zahlreiche zentrale bzw. regionale Planungsbehörden eingerichtet, die alle der zentralen Plankommission untergeordnet waren, die selbst wiederum direkt der Regierung (Zentralkomitee der SED) unterstellt war. Sie koordinierte die politischen Ziele des Zentralkomitees, setzte sie in konkrete (Güter-)Bedarfspläne um und

leitete daraus – in einem Geflecht von Verwendungs- und Produktionsplänen – die Plan-sollkennziffern für die einzelnen Betriebe und die jeweilige Planperiode (Ein-, Zwei- und Fünfjahrespläne) ab. Die zentral aufgestellten Pläne wurden auf die jeweils untergeordneten Planungsinstitutionen (Vereinigungen Volkseigener Betriebe als sozialistische Konzerne; Bezirksplankommissionen) aufgeschlüsselt und dort konkretisiert. Danach erfolgte im engen Zeitrahmen der Planrücklauf, wobei die untergeordneten Institutionen ihre Pläne jeweils vor den übergeordneten Instanzen zu verteidigen hatten. Diese Planverteidigungen sollten bewirken, dass alle produktivitätsfördernden Reserven freigelegt, also die in sozialistischen Planwirtschaften typischen „weichen“ Planungen vermieden wurden. Auf diesem Rücklaufweg durch die Institutionen erfolgte schließlich auch die Koordination der zahlreichen Einzelpläne. Versorgungs- und Produktionsengpässe wurden in den Mengensalden der Planbilanzen sichtbar, Güter- oder Faktorknappheiten konnten so durch Bedarfsminderung oder erhöhte Leistungsanforderungen reduziert werden. Nach diesen Planabstimmungen wurde der (jährliche) Volkswirtschaftsplan im Parlament (Volkskammer) unter großem Zeitdruck meist einstimmig als Gesetz verabschiedet. Die jeweiligen, nunmehr gesetzesverbindlichen Planvorgaben (zeitweilig über 400 betriebliche Plankennziffern) wurden erneut auf die Produktions- und Handelseinheiten aufgeschlüsselt. Sie dienten nach Ablauf der Planperiode auch als Maßstab der Plankontrolle und der Zahlung von so genannten Leistungsprämien. K. P. Hensel hat 1952 in einer aufwändigen Plananalyse gezeigt, dass unter entsprechend restriktiven Modellvoraussetzungen, die in der Realität allerdings nie realisiert sind, ein gesamtwirtschaftliches Plangleichgewicht trotz reiner Mengenplanung denkbar ist.¹

In dieses System war in sozialistischen Planwirtschaften selbstverständlich auch der Faktor Arbeit integriert,

[...] für den in jedem Planbereich und für jede Berufsgruppe Verwendungspläne aufzustellen waren. Auf der Aufkommenseite dieser Pläne erschienen die zu Beginn der Planperiode voraussichtlich beschäftigten Arbeitskräfte, während auf der Verwendungsseite die für die Durchführung der Produktionsaufgaben erforderlichen Arbeitskräfte einzutragen waren.²

Das Arbeitskräfteaufkommen wurde zentral in der „Bilanz der Bevölkerung, der Beschäftigten und der Arbeitskräfteressourcen“ ermittelt; der Arbeitskräftebedarf resultierte aus den Produktionsbilanzen und der zentral vorgegebenen Steigerung der Arbeitsproduktivität. Entscheidend ist, dass auch das Aufkommen an Schülern und Studierenden sowie deren Verteilung auf die Bildungswege, -fächer und -orte in eigenen „Jugendlichen- und Absolventenbilanzen“ erfasst, geplant und deren Salden in die Bevölkerungsbilanz übernommen wurden.

Aus der – nur sehr grob skizzierten – Systemlogik der Sozialistischen Planwirtschaft resultiert unmittelbar die Konsequenz, dass die gesamte Bildungsplanung und -politik in den Dienst der Zentralplanung zu stellen ist:

- Nicht einzelwirtschaftliche Nutzen-Kosten-Kalküle, sondern staatliche Bedarfe, abgeleitet aus der Rangordnung der politischen Ziele, entschieden darüber, wer wo, wann und wie lange studieren durfte.
- Bei der Auswahl waren nicht nur Leistungskriterien entscheidend, sondern vielmehr

¹ Vgl. Hensel (1959).

² Vollmer (1994: 45).

politische Zuverlässigkeit und Klassenzugehörigkeit („Arbeiterkinder; Bauernkinder; Sonstige“).

- Bildungsinhalte wurden ebenso zentral bestimmt, wie die Auswahl der Ausbilder weitgehend politisch durch die SED entschieden wurde.
- Schließlich waren auch staatliche Stipendienprogramme den staatlichen Auswahlentscheidungen zugeordnet.
- Weil Preise und Löhne (auch der Ausbilder) staatlich festgesetzt wurden, spielten die relativen Preise keine Rolle bei Investitionsentscheidungen in Humanvermögen.

Sowohl das Bildungsangebot als auch die Bildungsnachfrage waren also im administrativen Sozialismus zentral fixiert. Investitionsentscheidungen in Humanvermögen nach individuellen Kriterien in freier Selbstbestimmung waren nicht oder nur zufällig möglich. Insofern waren Bildungsentscheidungen und Hochschulpolitik konsequent in das System einer zentralen Planwirtschaft integriert und nicht – wie in anderen Wirtschaftsbereichen der DDR (z. B. Landwirtschaft, Handwerk) – als Ausnahmehereich geordnet. Gilt dies in ebenso konsequenter Weise auch für die Bildungspolitik in Westdeutschland, die demnach streng in das marktwirtschaftliche System integriert sein müsste?

Hochschulpolitik in Westdeutschland – ein ordnungspolitischer Ausnahmehereich

Für die deutsche Hochschullandschaft gelten bis heute folgende Charakteristika:

Das Gut Ausbildung wird von Produzenten (Professoren) angeboten, die sich nicht nach der Nachfrage richten müssen, von Nachfragern (Studenten) in Anspruch genommen, die die Kosten des Angebots nicht zu bezahlen brauchen, und von Personen finanziert (Steuerzahlern), die auf Angebot und Nachfrage keinen Einfluß haben.³

Hinzu kommt, dass der Staat das Angebot durch öffentlich beschäftigtes Personal – mit wenigen Ausnahmen – selbst erstellt. Hochschulausbildung wird also als ein öffentliches Gut behandelt, dessen Finanzierung aus Zwangsabgaben erfolgt. Neben der Lehre im engeren Sinne gehört zu den Aufgaben einer Universität aber auch die Forschung sowie die Weiterbildung. Ein weiteres Merkmal der Hochschulpolitik in der Bundesrepublik Deutschland war in den vergangenen Jahrzehnten die zunehmende Eingriffsintensität und der damit einhergehende Hang zur Vereinheitlichung. Obgleich die Bildungspolitik nach 1945 den Bundesländern überantwortet und damit dezentralisiert wurde, entstand schon Anfang der 1960er Jahre eine Entwicklung, die die Konkurrenz zwischen den Bundesländern minderte und in ein Kollektivmonopol hineinführte.

Fragt man nach den Gründen für den staatlichen Interventionismus im Hochschulbereich, so werden – aus ökonomischer Sicht – effizienztheoretische und verteilungspolitische Argumente angeführt. Unter Effizienzgesichtspunkten lassen sich staatliche Markteingriffe dann rechtfertigen, wenn einzel- und gesamtwirtschaftliche Kosten- und Ertragsrechnungen auseinander fallen. Bei einzelwirtschaftlicher Betrachtung wird die Produktion eines Gutes so lange ausgedehnt, wie die zusätzlich erzielten privaten Erträge die zusätzlichen Kosten übersteigen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht kommt es hingegen auf den Vergleich der gesamtwirtschaftlichen oder sozialen (zusätzlichen) Erträge

³ Woll (1992: 293).

und Kosten an. Volkswirtschaftlich optimal ist ein Produktionsniveau folglich dann, wenn soziale (Grenz-)Erträge und soziale (Grenz-)Kosten übereinstimmen. In allen anderen Fällen wird aus volkswirtschaftlicher Sicht zu viel oder zu wenig produziert, was wiederum staatliche Markteingriffe rechtfertigt. Hierbei kann es sich um mengenmäßige Vorgaben (Auflagen und Verbote) oder um preisähnliche Instrumente wie Gebühren, Steuern und Subventionen handeln. Der weitestgehende Eingriff ist jedoch dann gegeben, wenn der Staat selbst die Produktion übernimmt und damit ein Staatsmonopol schafft.

Die damit verbundenen Lenkungs- und Finanzierungswirkungen lassen sich für den Bereich der Lehre in Abbildung 1 veranschaulichen. Das Angebot an Studienplätzen spiegelt die (zusätzlichen) privaten Kosten (PK) der Hochschulausbildung wider. Dem steht die Nachfrage nach Studienplätzen vor dem Hintergrund (zusätzlicher) privater Erträge (PE) gegenüber. Das Studium stellt dabei in erster Linie eine Investition in Humanvermögen dar. Es dient der beruflichen Ausbildung oder der Vorbereitung auf die Arbeitswelt. Das Studium kann aber auch konsumtiven Charakter aufweisen – etwa im Fall von Seniorenstudierenden, die keine berufliche Qualifikation mit Hilfe des Studiums anstreben. Das einzelwirtschaftliche Optimum ist im Punkt G erreicht, wo zum Preis P_0 Studienplätze im Umfang von x_0 nachgefragt und bereitgestellt werden. In der Bundesrepublik Deutschland ist die Hochschulpolitik jedoch bis heute prinzipiell dadurch gekennzeichnet, dass das Gut Hochschulausbildung zum Nulltarif bereitgestellt wird. Daraus resultiert – wie Abbildung 1 veranschaulicht – eine Nachfrage nach Studienplätzen in Höhe von x_1 . Zugleich erfordert dies eine massive staatliche Subventionierung des Studiums in Höhe des Rechtecks $0P_2G_1x_1$.

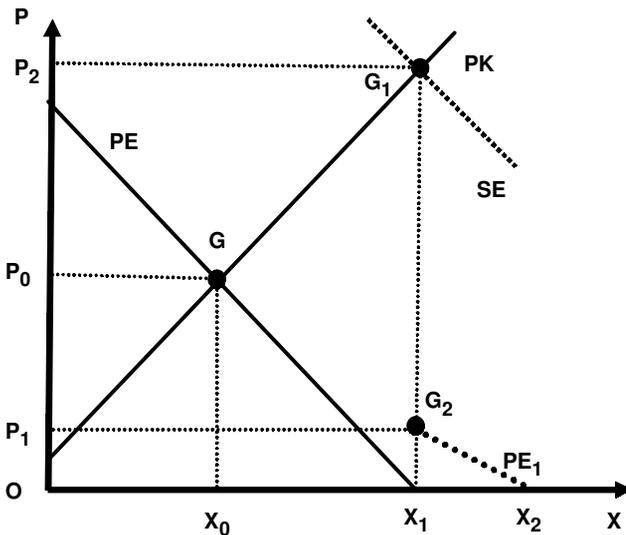


Abb. 1: Lenkungs- und Finanzierungswirkungen in der Lehre.

Für die Finanzierung stehen aber nur begrenzte staatliche Mittel zur Verfügung. In den Jahren von 1975 bis 2001 wuchsen die den Hochschulen für Forschung und Lehre zur Ver-

fügung gestellten Mittel absolut zwar kräftig an. In Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) sank der Anteil jedoch im gleichen Zeitraum von 1,1 auf 0,9 Prozent. Noch viel deutlicher reduzierten sich die Pro-Kopf-Anteile, weil die Zahl der Studierenden gleichzeitig von 0,8 auf 1,9 Millionen anstieg.⁴ Auch im internationalen Vergleich schneidet die Bundesrepublik Deutschland eher schlecht ab. Während im Jahre 1999 in den USA den Hochschulen private und öffentliche Mittel in Höhe von insgesamt 2,3 Prozent – gemessen am BIP – zur Verfügung standen, waren es in Deutschland lediglich 1,1 Prozent. Damit liegt Deutschland sowohl europa- als auch weltweit im unteren Mittelfeld.⁵

Effizienztheoretisch ließe sich eine solche staatliche Unterstützung aber nur dann rechtfertigen, wenn die Hochschulausbildung so umfangreiche positive externe Effekte hervorbringen würde, dass die Kurve der sozialen (Zusatz-)Erträge (SE) durch den Punkt G_1 verlief. Dies setzte voraus, dass Bildung nicht nur dem primär betroffenen Individuum (Studierenden) Vorteile verschafft, sondern auch denjenigen, die nicht in den Genuss einer staatlich finanzierten Hochschulausbildung gelangen. Das Argument positiver externer Effekte mag möglicherweise für den Bereich der (Grundlagen-)Forschung zutreffen, nicht jedoch für den Ausbildungsbereich (Lehre und Weiterbildung). Kosten und Erträge der Hochschulausbildung sind nämlich in der Regel individuell zurechenbar. Wer besser ausgebildet ist, wird auch besser bezahlt. Externe Effekte lassen sich nur in Ausnahmefällen ableiten, und es lässt sich damit auf keinen Fall das Ausmaß der staatlichen Subvention im Hochschulbereich rechtfertigen.

Mit dem Studierendenstatus sind jedoch nicht nur die privaten Erträge des Studiums im engeren Sinne in Form höherer Einkommen verbunden, sondern auch Zusatzerträge (PE_1) in Form gebundener Vergünstigungen wie z. B. in der Krankenkasse, im öffentlichen Nahverkehr, in Mensen, Museen und Schwimmbädern.⁶ Dadurch erhöht sich die Zahl der Studierwilligen – oder besser: Einschreibewilligen – zum Nulltarif von x_1 nochmals auf x_2 .

Durch die nahezu komplette Subventionierung der Hochschulausbildung wird aber die Berufsentscheidung einseitig in Richtung akademischer Tätigkeiten verzerrt (Nachfrage von x_2 statt x_0), ohne dass sich dies effizienztheoretisch rechtfertigen ließe. Auch Verteilungsargumente führen zu keinem anderen Ergebnis. Im Jahre 2003 stammten 88 Prozent der Studierenden aus mittleren und höheren sozialen Schichten.⁷ Sie sind es, die letztlich von der Subventionierung der Hochschulausbildung profitieren. Finanziert werden die Subventionen hingegen aus dem allgemeinen Steueraufkommen, so dass die Krankenschwester letztlich das Hochschulstudium des Chefarztes (mit-)finanziert. Diese Wirkung hat wohl wenig mit Verteilungsgerechtigkeit zu tun! Darüber hinaus ist der Anteil Studierender aus niedrigen sozialen Schichten von 23 Prozent im Jahre 1982 auf zwölf Prozent im Jahre 2003 gesunken. Dies kann wohl in keiner Weise als Erfolg eines gebührenfreien Studiums interpretiert werden. Ganz im Gegenteil – im gleichen Zeitraum stieg nämlich der Anteil Studierender aus den oberen sozialen Schichten von 17 auf 37 Prozent.⁸

Mit Hilfe von Abbildung 1 lässt sich vor dem Hintergrund der aktuellen Hochschulpolitik ferner veranschaulichen, wie ein Eingriff in den Markt (Subventionierung) immer

⁴ Vgl. Deutsche Bundesbank (2003: 63ff.).

⁵ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft (2003: 95).

⁶ Vgl. Richter und Wiegard (1998: 15).

⁷ Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (2003: 137).

⁸ Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (2003: 137).

weitere regulative Eingriffe nach sich zieht. Durch die Subventionierung der Hochschul-ausbildung werden Studienplätze – aus volkswirtschaftlicher Sicht – in zu großem Umfang (x_2 statt x_0) nachgefragt. Auf diese Situation hat nun der Staat (bei steigender Nachfrage) mit dem Numerus clausus und der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS), der Kapazitätsverordnung sowie anderen regulativen Maßnahmen reagiert. Es geht also um die Verteilung mengenmäßiger Quoten. Vorausgegangen sind in aller Regel bürokratische Planungen (Vorhersagen) des gesellschaftlichen Bedarfs an Hochschulabsolventen in einzelnen Fächern, die man dann durch den Numerus clausus abzusichern versucht. Es wundert wohl kaum, dass sich diese Planungen in aller Regel als Fehlplanungen herausgestellt haben. Konsequenterweise muss bei einem solchen System letztlich sogar festgelegt werden, wie viele Studierende in welchen Bundesländern und an welchen Hochschulen studieren dürfen.

In denjenigen Studienbereichen, in denen man versucht hat, die (übermäßige) Nachfrage durch ein entsprechendes Angebot an Studienplätzen zu bedienen, hat sich das Betreuungsverhältnis zwischen Lehrenden und Lernenden – und damit die Ausbildungsqualität – im Laufe der Zeit zunehmend verschlechtert. Oftmals hat sich dieser Prozess unbeachtet und unerkannt von der Öffentlichkeit vollzogen. Reagiert hat hingegen der Staat. Durch die aktuelle Einführung von Kurzzeitstudiengängen (Bachelorstudiengänge) – nicht nur vor dem Hintergrund einer internationalen (Schein-)Harmonisierung – und durch die Anhebung der Regellehrverpflichtung für die Lehrenden soll die Kapazität noch weiter ausgeweitet werden. All dies schlägt sich jedoch letztlich negativ zu Lasten der Studierenden nieder.

Diesen Interventionismus kann man erst dann (schrittweise) überwinden, wenn man die Subventionierung aufgibt und stattdessen Studiengebühren einführt. Sie stellen nichts anderes dar als einen Preis für das knappe Gut Hochschulausbildung.⁹ Sie passen damit auch besser in ein marktwirtschaftliches System als Mengenbeschränkungen wie der Numerus clausus und staatliche Zuteilungsstellen wie die ZVS. Unter der Annahme, dass keine signifikanten positiven externen Effekte auftreten, entspräche die Studiengebühr in Abbildung 1 dem Preis P_0 . Je nach Studienfach, aber auch von Hochschule zu Hochschule werden sich die Studiengebühren in einem solchen System unterscheiden. Abhängig ist dies von den Kosten und Erträgen der Ausbildung. So wird man mit dem Abschluss an einer „Eliteuniversität“ hohe Erträge verbinden und somit auch bereit sein, entsprechend hohe Preise zu zahlen. Studiengebühren können aber ihre Lenkungsfunktion nur dann erfüllen, wenn die Einnahmen auch den Hochschulen zufließen und nicht dazu genutzt werden, staatliche Haushaltslöcher zu stopfen. Der Wettbewerb zwischen den Hochschulen würde dann ein differenziertes System von Preisen hervorbringen.¹⁰ Hochschulen und Fakultäten würden um zahlungswillige Studierende konkurrieren und nicht länger um staatliche Mittel.

Damit ändert sich aber sowohl die Situation der Studierenden als Nachfrager als auch die Situation der Fakultäten oder Fächer als Anbieter grundlegend. Die anbietende Institution muss ein wettbewerbsfähiges „Produkt“ erstellen, das den Studierenden möglichst hohe und sichere Erträge in Aussicht stellt. Lehr- und Forschungsqualität sind ständig zu verbessern. Strukturbildende Maßnahmen lägen in einem solchen System im ureigensten

⁹ Vgl. Willgerodt (2002: 70).

¹⁰ Vgl. Richter und Wiegard (1998: 15).

Interesse jedes Faches oder jeder Fakultät, und es bedürfte keiner Zielvereinbarungen mit dem Ministerium, das hierfür wiederum finanzielle Mittel – oder das Versprechen, keine weiteren Kürzungen vorzunehmen – in Aussicht stellt; oftmals, ohne sich daran zu halten. „Anhörungen“ im Ministerium im Rahmen des so genannten Gegenstromprinzips gleichen dabei der Planverteidigung in sozialistischen Planwirtschaften.

Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang, über positive (Beschäftigungs-)Beispiele eine entsprechend hohe Reputation aufzubauen. Das impliziert aber auch, dass die Hochschulen ihre Studierenden selbst auswählen können. Bis heute erfolgt diese Zuteilung in Deutschland in vielen Fällen jedoch zwangsweise, und ein Wechsel des Studienorts ist nur in höheren Semestern und in begrenztem Umfang möglich. Obwohl die Universitäten also nur einen begrenzten Einfluss auf die Struktur der Studierenden haben, werden gleichwohl vom Ministerium nach solchen Kriterien Mittel vergeben. In naher Zukunft sollen sich die Hochschulen zunächst 60 Prozent ihrer Studierenden selbst auswählen können. Hierbei handelt es sich zweifelsfrei um einen Schritt in die richtige Richtung. Entscheidend ist, dass die Qualifikation der Bewerber die Hauptrolle bei der Studienplatzvergabe spielt und nicht irgendwelche Vergabekriterien für finanzielle Mittel.

Die Studierenden als Nachfrager, als zahlende Kunden, hätten im Gegensatz zur jetzigen Situation eine wesentlich stärkere Stellung. Sie entschieden mit der Preiszahlung an eine bestimmte Hochschule über deren finanziellen Rahmen. Je besser die Qualität des Angebots eingeschätzt wird, desto größer wird die Nachfrage sein. Eine als mangelhaft eingeschätzte Ausbildungsqualität hätte hingegen spürbare finanzielle Konsequenzen. Gerade hier sind aber (kurzfristig) leichte Studienbedingungen durch geringe Anforderungen gegenüber einer (langfristig) qualifizierten Ausbildung mit entsprechenden Einkommensmöglichkeiten zugunsten des langfristigen Aspektes abzuwägen. Zugleich hätten Studierende mit der Zahlung des Preises einen Anreiz, ihr Studium möglichst schnell zu absolvieren.

In diesem Wettbewerbsprozess autonomer Hochschulen untereinander würden sich dann – im Laufe der Zeit und im Rahmen eines Entdeckungsverfahrens – auch „Elitefakultäten“ bzw. – „hochschulen“ herausbilden. Dies entspräche übrigens auch der Entwicklung in den USA. Kein Politiker hat z. B. Harvard als „Elitehochschule“ auserkoren. Der Markt lenkt die Ressourcen an den Ort der besten Verwendung, ohne dass es staatlicher Vorgaben und „Wettbewerbe“ bedarf. Sie sind in unserem aktuellen Hochschulsystem wiederum nur deshalb notwendig, weil eine marktliche Koordination nicht zugelassen wird. Vielmehr maßt sich der Staat an, die potenziellen Marktergebnisse zu kennen und in entsprechende Hochschulstrukturen umzusetzen. Eine solche Anmaßung von Wissen ist ebenso im Rahmen der aktuell geplanten Exzellenzförderung zu beobachten. Auch hier konkurrieren nicht die Hochschulen untereinander mit ihren Projekten, sondern das Ministerium behält sich eine Filterfunktion vor.

Abbildung 1 veranschaulicht aber auch die Wirkung der jüngst eingeführten Studiengebühr für Langzeit- und Zweitstudierende. In vielen dieser Fälle standen nicht (mehr) das Studium selbst und die damit verbundenen privaten (Einkommens-)Erträge im Vordergrund, sondern die zuvor erläuterten Zusatzerträge.¹¹ Ab einer Studiengebühr von P_1 übersteigen jedoch die zusätzlichen Kosten die zusätzlichen Erträge, und es erfolgt die Exmatrikulation. Bei Studienfreiheit im Erststudium (in angemessener Zeit) reduziert sich

¹¹ Vgl. Deutsche Bundesbank (2003: 65).

damit zwar die Zahl der Studierenden (besser: Immatrikulierten) von x_2 auf x_1 – es verbleibt jedoch immer noch eine deutlich überhöhte Zahl an Studierenden. Mit diesem Effekt lässt sich die Exmatrikulation von ca. 7.000 Studierenden der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf zum Sommersemester 2004 zu einem großen Teil erklären. Dabei ist zu beachten, dass die Zusatzerträge von Hochschule zu Hochschule differieren – etwa in Abhängigkeit von den Nutzungsmöglichkeiten des öffentlichen Nahverkehrs. Studiengebühren sollten aber generell nicht als Strafe interpretiert und gestaltet werden: Sie sind Preise und drücken Knappheiten auf Märkten aus.

Ähnliches gilt für die Weiterbildung. Sie kann auf der einen Seite als (Zusatz-)Investition in Humanvermögen interpretiert werden, wenn es sich um einen spezifischen Wissenserwerb handelt, der eine erste Hochschulausbildung – und eventuell praktische Tätigkeiten – ergänzt. Diese Art der Weiterbildung wird in dem Maße wichtiger, wie die einzelnen Studienfächer sich auf die Vermittlung ihrer Kernkompetenzen beschränken. Auf der anderen Seite ist Weiterbildung ökonomisch eine Erneuerungsinvestition, mit der vorhandenes Humanvermögen – soweit es überholt ist – ersetzt und auf den neuesten Stand gebracht wird. Insbesondere die rasche technologisch-wirtschaftliche Entwicklung führt zu einer immer schnelleren Veralterung unseres Wissens und der Notwendigkeit, lebenslang zu lernen.

Dass die Weiterbildung bisher einen vergleichsweise bescheidenen Raum an den deutschen Hochschulen eingenommen hat, liegt wohl in erster Linie an den vorhandenen Steuerungsmechanismen. Während die Zuweisung von Sachmitteln und Stellen primär von den Studierenden- und Absolventenzahlen für die Erstausbildung und die Bezahlung der Professor(inn)en von deren wissenschaftlicher Qualifikation abhängig ist, schafft Weiterbildung bisher keine Anreize dieser Art. Wenn es wirklich einmal zu Entlastungen in der Erstausbildung kommt, werden diese Kapazitäten daher auch stets zugunsten der Forschung und nicht etwa zum Vorteil der Weiterbildung umgeschichtet. Auch hier sollen durch die Neufassung des Nordrhein-Westfälischen Hochschulgesetzes in Zukunft Einkommensanreize zugunsten der Weiterbildung innerhalb und außerhalb der Universitäten gesetzt werden.

Es reicht allerdings nicht, dem Markt- und Preismechanismus auf den Gütermärkten zum Durchbruch zu verhelfen. Vielmehr bedarf es darüber hinaus auch eines funktionsfähigen Preissystems auf den Faktormärkten, um eine marktgerechte Allokation und Reallokation der Produktionsfaktoren zu gewährleisten. Im konkreten Fall des Hochschulsystems geht es dabei insbesondere um den Faktor Arbeit in Form der Professor(inn)en und die Frage, wie effizient dieser Markt arbeitet. Gegenwärtig sind es insbesondere zwei Schwächen, die zu erheblichen Ineffizienzen führen: die Dauer von Berufungsverfahren und die staatliche Regulierung der Professor(inn)engehälter. Gründe für die häufig mehrere Jahre dauernden Berufungsverfahren sind in erster Linie die Vielzahl der beteiligten Gremien, der damit einhergehende Abstimmungsbedarf innerhalb der Universität – insbesondere auch mit der Gleichstellungsbeauftragten – und mit dem zuständigen Ministerium, das Einholen (vergleichender) Gutachten sowie die Verhandlungen des Kandidaten mit der neuen Universität (Kanzler) und dem entsprechenden Ministerium. Parallel dazu führt der Kandidat Rückverhandlungen mit der heimischen Universität und dem dafür zuständigen Ministerium. Bei all diesen Schritten kann es zu erheblichen Verzögerungen kommen, die

in – häufig als Vorbild hingestellten – Ländern, wie z. B. den USA, vollkommen unbekannt sind.

Noch gravierender ist jedoch die staatliche Regulierung der Besoldung für Professor(inn)en. Die Einkommensverbesserungen, die aus einem Ruf resultieren können, sind im Rahmen eines Kartells der Länderregierungen abgesprochen und eng begrenzt. Dies führt häufig dazu, dass man nicht den besten Kandidaten zu berufen versucht, sondern denjenigen, der mit hoher Wahrscheinlichkeit den Ruf annehmen wird. Vor diesem Hintergrund sind die Preissignale dieses Marktes bestenfalls bedingt aussagefähig.¹²

Wenn in Zukunft (nach der Neufassung des Nordrhein-Westfälischen Hochschulgesetzes) die Entscheidung über eine(n) zu berufende(n) Professor(in) weitgehend bei der Universität liegen wird, strafft dies den Entscheidungsprozess zweifelsfrei und führt damit zu einer erhöhten Effizienz dieses Marktes. Betrachtet man hingegen die zunehmend geplanten oder bereits eingeführten Bewertungen von Professor(inn)en, so werden diese erst notwendig, weil der Staat selbst das Anreizsystem des Marktes aushebelt. Das Ministerium versucht, mit Hilfe von Evaluationen verschiedenster Art, Marktprozesse zu simulieren, weil man den Marktkräften selbst misstraut. Dabei soll an dieser Stelle nur auf die Probleme hingewiesen werden, die mit einer objektiven Messung der Leistung in Forschung und Lehre verbunden sind.

Bezüglich der Besoldungsregulierung wird die Eingriffsintensität durch die W-Besoldung eher noch verschärft. Sowohl die niedrige Grundentlohnung als auch der bescheidene Vergaberahmen, der „leistungsbezogene“ Zulagen ermöglicht, sind staatlich vorgegeben. Die bisher bereits geringen Anreize, die Universität zu wechseln, werden daher unter diesen neuen Rahmenbedingungen noch weiter sinken. Auch hier verweigert man den Universitäten die notwendige Autonomie, um im Rahmen eingennommener Studiengebühren eigenständig und selbstverantwortlich Personalentscheidungen einschließlich der Gehälter für Professor(inn)en treffen zu können.

Häufig wird in diesem Zusammenhang auch der Beamtenstatus der Professor(inn)en problematisiert. Ohne auf den Beamtenstatus selbst eingehen zu wollen, erscheint eine Einstellung auf Lebenszeit für Professor(inn)en durchaus sinnvoll. Grund hierfür ist die in aller Regel lange dauernde und spezifische Ausbildung, die häufig ein späteres Wechseln in die Praxis eher erschwert. Davon weitgehend unabhängig ist die Frage, ob die Qualifikation nach der Promotion durch eine Habilitation oder im Rahmen einer Juniorprofessur nachgewiesen wird. Das mit dieser (langwierigen) Ausbildung verbundene Risiko sollte entgolten werden, und selbst amerikanische Spitzenuniversitäten wählen dazu in aller Regel die lebenslange Einstellung (*Tenure*). Diese Überlegungen gelten insbesondere für solche Bereiche, in denen jungen Absolventen hohe Gehälter in der Praxis winken. Hierzu zählen z. B. die Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, die Informatik sowie die Medizin.¹³ Es wird – auch vor dem Hintergrund der W-Besoldung – zunehmend schwieriger, die besten Absolventen eines Studienjahrgangs für eine Universitätskarriere zu begeistern. Zu hoch sind die Anreize der Praxis oder auch ausländischer Hochschulen, um damit konkurrieren zu können. Fiele die lebenslange Einstellung als Professor weg, könnte nur ein

¹² Vgl. Demougin (2000: 15).

¹³ Vgl. Demougin (2000: 15).

entsprechend hohes – das Risiko entgeltendes – Einkommen einen adäquaten Standard in Forschung und Lehre gewährleisten.¹⁴

Dies heißt aber nicht zugleich auch, dass stetige Einkommenszuwächse garantiert werden. An amerikanischen Universitäten wird in der Regel eine Grundvergütung ausgehandelt. Administrative Funktionen werden zusätzlich entgolten. Darüber hinaus lässt sich das Gehalt und die sonstige Ausstattung nur über externe Rufe verbessern, die aber in den USA viel häufiger erfolgen als etwa in Deutschland. Gründe hierfür sind zum einen darin zu sehen, dass in den USA die Zahl der Professor(inn)enstellen nicht staatlich reguliert wird, sondern die Universitäten selbst darüber entscheiden. Zum anderen ist insgesamt eine höhere Fluktuation zwischen Universitäten, Forschungsinstituten, internationalen Organisationen und der Praxis zu beobachten. Letztlich werden aber nur die aktiven (Lebenszeit-)Professor(inn)en – woran man dies im Einzelfall auch messen mag – Zuwächse im Einkommen, in den Forschungsgeldern und den Arbeitsbedingungen erfahren.

Autonomie der Hochschulen bezieht sich also auf der einen Seite auf die strukturellen Entscheidungen, wozu insbesondere auch die Personalentscheidungen gehören. Auf der anderen Seite zählt zur Autonomie aber auch die eigenverantwortliche Finanzierung dieser Entscheidungen. In dieser Hinsicht wird der ab 2006 geplante Globalhaushalt häufig als ein Schritt in die richtige Richtung interpretiert. Doch auch hier verkehrt die staatliche Planung in Form der Mittelzuweisung die positiven Ansätze eher ins Gegenteil. Nicht autofinanzierte Stellen führen bei einem eher sinkenden Gesamtbudget und geringer Flexibilität im Personalbereich zu weiteren Kürzungen bei den Sach- und Investitionsmitteln. Es wird den Hochschulen künftig also zugestanden, den durch staatliche Planung verursachten finanziellen Mangel autonom zu verwalten. Insgesamt führt die staatliche Mittelzuweisung bei einem im Moment noch auf Bundesebene bestehenden Verbot, Studiengebühren zu erheben, zu einer weiteren Verschlechterung der Lehr- und Forschungsbedingungen.

Vergleich und Konsequenzen für eine marktwirtschaftliche Hochschulpolitik

Ein Vergleich von Bildungssystemen und Hochschulpolitik in der DDR und in der Bundesrepublik Deutschland macht deutlich, dass in beiden doch sehr unterschiedlichen Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen im Bildungssektor und speziell im Hochschulbereich staatliche Entscheidungen dominierten bzw. dominieren. Bei der ordnungspolitischen Gestaltung dieses wichtigen Lebensbereiches und für die Zukunft zentralen Investitionsfeldes Humanvermögen wurden sehr ähnliche Organisationsprinzipien angewendet:

1. Der Staat hat in beiden Systemen die gesamte Infrastruktur für Forschung und Lehre im Hochschulsektor geplant und in Abhängigkeit von den politischen Zielen und Prioritäten angeboten.
2. Der Staat hat in beiden Systemen Studien- und Prüfungsregeln bestimmt und die Studieninhalte an den Hochschulen beeinflusst.
3. Die Kosten des Angebots von Hochschulbildung hatten in beiden Systemen nicht die Studierenden, sondern die Gesellschaft (Steuerzahler) zu tragen.

¹⁴ Vgl. hierzu ausführlich: Willgerodt (2002: 88ff.).

4. Ausschlaggebend dafür waren bzw. sind die politischen Zielsetzungen („Klassenziele“ bzw. Ziel sozialer Gerechtigkeit), die im Hochschulsektor durch staatliche Aktivitäten verwirklicht werden sollen. Noch heute verwenden die Parteien in Deutschland diese Gerechtigkeitsziele als zentrales Argument gegen privatwirtschaftliche Marktlösungen.
5. Wie in der sozialistischen Planwirtschaft, konnten die Nachfrager von Hochschulbildung auch in der sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland seit Anfang der 1970er Jahre weder Studiengang noch Studienart frei wählen. Sie waren in vielen Fächern abhängig von den bürokratischen Entscheidungen der staatlichen ZVS. Neben Leistungskriterien (Abiturnote) wurden auch verschiedene soziale Kriterien berücksichtigt. Wie immer bei solchen Staatslösungen, haben sich nicht nur „graue“ Märkte herausgebildet. Die betroffenen Studierwilligen haben vielmehr mit den verschiedensten Ausweichhandlungen (Warteschlangen, Parkstudien) reagiert. Neben zahlreichen „Reformen“ des Prüfungssystems (z. B. Übergang von der Punktprüfung zur gleitenden Prüfung) haben diese verständlichen Verhaltensweisen wesentlich die Studienzeiten verlängert.
6. In beiden Wirtschaftssystemen existierten keine wettbewerblichen Knappheitspreise für Bildungsleistungen, durch die die Bildungsnachfrage effizient auf die Hochschulbildung und auf andere Bildungs- und Ausbildungswege hätten gelenkt werden können. Fehlende Preisregulatoren haben Nachfrageüberhänge produziert, die dann staatliche Mengengerügelungen induziert haben.
7. In beiden Systemen konnte wegen fehlender Märkte kein Leistungswettbewerb um Studierende, Hochschullehrer, Haushaltsmittel und Studienplätze entstehen. In der DDR wurden deshalb nach dem „Hennecke“-Prinzip sozialistische Wettbewerbe organisiert, allerdings mit nur mäßigem Erfolg. Der erhoffte institutionelle Wettbewerb zwischen den Bundesländern, der in Westdeutschland aus der prinzipiellen Bildungshoheit der Länder zu erwarten war, wurde systematisch durch bundesstaatliche Rahmenvorschriften und insbesondere durch staatliche (Kartell-)Absprachen zwischen den Ländern abgebaut.

Wenngleich in den Hochschulsystemen der DDR und Westdeutschlands grundsätzliche Unterschiede bestanden, die besonders die politische Willensbildung (parlamentarische Demokratie *versus* Diktatur des Proletariats) und die für den Bildungssektor gravierenden faktischen Grundfreiheiten von Forschung und Lehre betrafen – der Hochschulsektor wurde in beiden Systemen nach ähnlichen Prinzipien organisiert. Während dies für die sozialistische Planwirtschaft in der DDR durchaus ordnungskonform war, ist das Hochschulwesen in der Bundesrepublik Deutschland ein ordnungspolitischer Ausnahmebereich, weil die Gestaltungsprinzipien systeminkonform sind. Insofern ist es nicht abwegig, den Bildungssektor und die Bildungspolitik in Deutschland als Anwendungsfall einer sozialistischen Planwirtschaft zu betrachten, weil von einem marktwirtschaftlichen, preisgesteuerten und dezentralisierten System der Lenkung des Prozesses der Investition in Humanvermögen nicht die Rede sein kann.

Wie sollte hingegen eine marktwirtschaftlich orientierte Hochschulpolitik künftig gestaltet werden?

Grundsätzlich müsste abgerückt werden von der theoretisch und empirisch längst überholten Vorstellung, nur eine umfassende staatliche Hochschulplanung und -politik ohne wettbewerbliche Preisregulatoren könne das Studium an Hochschulen „sozial gerecht“ gestalten. Die Investitionen in das Humanvermögen müssen über die relativen Preise alternativer Bildungswege und -abschlüsse gesteuert werden. Die Preisbildung sollte sich dabei möglichst unter Bedingungen des Leistungswettbewerbs zwischen weitgehend autonomen staatlichen, aber auch privaten Hochschulen vollziehen. Variationen der relativen Preise signalisieren dann veränderte Knappheiten und sichern ökonomisch effiziente Investitionsentscheidungen.

Zweifelsfrei sind soziale Korrekturen in diesem Investitionsfeld dringend erforderlich, um leistungswilligen und -fähigen Jugendlichen ohne eigene Finanzkraft ein Studium zu ermöglichen. Aber solche sozialen Aspekte dürfen nicht über eine Einschränkung oder gar eine vollständige Beseitigung des Spiels der relativen Preise verwirklicht werden; dies würde – wie in anderen Wirtschaftssektoren (z. B. Landwirtschaft, Energiesektor) – ökonomisch ineffiziente Lösungen bewirken, ohne dass letztlich die sozialen Ziele befriedigend verwirklicht werden. Es gilt vielmehr, andere Wege der Finanzierung von Ausbildungskosten zu initiieren. Insofern ist der Kern einer neuen marktwirtschaftlichen Hochschulpolitik die Lösung des Finanzierungsproblems.

Dabei sollte unterschieden werden zwischen Forschung auf der einen sowie Lehre und Weiterbildung auf der anderen Seite. Eine staatliche Finanzierung insbesondere der Grundlagenforschung an den Universitäten lässt sich nämlich durchaus rechtfertigen.¹⁵ Wenn Forschungsergebnisse auf der einen Seite positiv zum Wohle der Volkswirtschaft beitragen, sie auf der anderen Seite aber auf Grund ihres geringen Anwendungsbezugs nicht am Markt verkauft werden können, dann ist eine Finanzierung durch Steuern angeraten. Bezogen auf Abbildung 1 würde dies einer Situation entsprechen, in der (zunächst) von den Auftraggebern nur geringe oder gar keine privaten Erträge gesehen werden, denen jedoch entsprechend hohe soziale Erträge gegenüberstehen. Aus diesem Grunde käme es zu einer zu geringen, im Extremfall sogar zu keiner Grundlagenforschung, die daher staatlich subventioniert werden sollte – und zwar unabhängig vom Ort (innerhalb oder außerhalb der Universität) der Forschung. Weit weniger gilt diese Einschätzung für die angewandte Forschung, die allerdings häufig außerhalb der Hochschule in Unternehmen und Instituten erfolgt. Bei dieser Art der Forschung liegen private und soziale Erträge viel enger beisammen, und eine staatliche Finanzierung ist daher auch weit weniger angeraten. Auch wenn die Abgrenzung zwischen diesen beiden Bereichen im Einzelfall schwierig sein kann, stellt die Finanzierung der Forschung eher das kleinere Problem dar.

Das vorrangige Problem ist hingegen in der Finanzierung der Lehre und der Weiterbildung zu sehen: Da die Studierenden bei einer erfolgreichen Investition in Humanvermögen von der Hochschulausbildung persönlich profitieren, sollen sie auch die Kosten des Angebots tragen. Zu diesen Kosten gehören jedoch nur die reinen Ausbildungskosten und nicht solche Kosten, die ausschließlich im Zusammenhang mit Forschung, Krankenversorgung und anderen Zwecken entstehen. Außer Betracht bleiben hier auch die Kosten der Lebenshaltung, die heute bereits von den Studierenden, Eltern oder Bekannten getragen werden.

¹⁵ Vgl. Claassen (1990: 141).

Damit verbleiben jedoch aus heutiger Sicht Ausbildungskosten je Absolvent z. B. für den Diplomstudiengang Betriebswirtschaftslehre an Universitäten in Höhe von ca. 15.000 €. ¹⁶

Diese Ausbildungskosten lassen sich insbesondere auf drei Wegen aufbringen: ¹⁷

- Familien, deren Kinder an Hochschulen ausgebildet werden, müssen zugunsten von Zukunftseinkommen auf Gegenwartskonsum verzichten. Dies fällt umso leichter, je mehr Einkommen zur Verfügung steht und je stärker der Staat die wegfallenden Kosten der Hochschulfinanzierung in Form von Steuersenkungen an die Bevölkerung weitergibt.
- Über ein Stipendiensystem wird gewährleistet, dass sich begabte Studienbewerber, deren Familien nicht über das notwendige Einkommen verfügen, gleichwohl eine Hochschulausbildung leisten können. Damit entscheidet die Begabung und nicht das Einkommen (der Eltern) über ein Hochschulstudium.
- Jeder Studierende kann maximal in Höhe der Ausbildungskosten und für den Lebensunterhalt einen verzinslichen Kredit in Anspruch nehmen, der privat vergeben und deren Ausfälle (teilweise) staatlich gedeckt werden. Die staatliche Organisation sowie die (begrenzte) Subventionierung der Kreditvergabe ergibt sich insbesondere aus folgendem Grund: Investitionen in Humanvermögen sind – aus der Sicht des Kreditgebers – in der Regel riskanter als Investitionen in Realkapital, weil Humanvermögen mobil ist und keine dinglichen Sicherheiten bietet. Der Zins für Investitionen in Humanvermögen müsste folglich um eine diese spezifischen Risiken abdeckende Prämie über dem Zins für Investitionen in Realkapital liegen. Die Höhe und der Beginn der Rückzahlungen sollten sich dabei am Einkommen nach dem Studium orientieren. Eine übermäßige Belastung der Kreditnehmer sollte vermieden werden. Wichtig ist jedoch, dass bei Studienabbruch Rückzahlungspflicht und Verzinsung erhalten bleiben, um die persönliche Verantwortung der Studierenden zu sichern.

Eine (Teil-)Finanzierung der Grundlagenforschung durch Steuermittel bedeutet nun aber keineswegs, dass der Staat zugleich auch Träger der Universitäten sein muss. Die vergangenen Erfahrungen sprechen vielmehr eindeutig gegen ein staatliches Monopol im Hochschulbereich. Die Hochschulen sollten vielmehr autonom im aufgezeigten Sinne werden, wozu insbesondere auch die Selbständigkeit bei Personalentscheidungen gehört. Sollten solche Umstrukturierungen des Hochschulsystems schrittweise verwirklicht werden, muss man sich um den Standort Deutschland etwas weniger Sorgen machen.

Literatur

BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (Hrsg.). „Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2003 – 17. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks“. <http://www.his.de/Abt2/Foerderung/hb.soz17/index.html> (16.08.2004).

CLAASSEN, Emil-Maria. „Ökonomische Aspekte gesellschaftlicher Probleme“, in: Dieter BENDER et al. *Vahle's Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. Band 2*. München 1990, 121-155.

DEMOUGIN, Dominique. „Planwirtschaft an den Universitäten“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (15.07.2000), 15.

¹⁶ Vgl. Hochschul-Informationssystem (2003: 14).

¹⁷ Vgl. Woll (1992: 305ff.).

- DEUTSCHE BUNDESBANK. „Zur Entwicklung und Bedeutung der Bildungsausgaben in Deutschland“, *Monatsbericht Oktober 2003*, 57-70.
- HENSEL, K. Paul. *Einführung in die Theorie der Zentralverwaltungswirtschaft*. Stuttgart ²1959.
- HOCHSCHUL-INFORMATION-SYSTEM. *Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleiche an Hochschulen*. Hannover 2003.
- INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT. *Deutschland im globalen Wettbewerb*. 2003 Internationale Wirtschaftszahlen. Köln 2003.
- RICHTER, Wolfram und Wolfgang WIEGARD. „Studiengebühren sind keine Strafe“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (07.02.1998), 15.
- VOLLMER, Uwe. *Arbeitslosigkeit in sozialistischen Planwirtschaften*. Stuttgart u. a. 1994.
- WILLGERODT, Hans. „Markt und Wissenschaft – Kritische Betrachtungen zur deutschen Hochschulpolitik“, *ORDO* 53 (2002), 59-110.
- WOLL, Artur. *Wirtschaftspolitik*. München 1992.