

# Neue Wege für die Hochschulorganisation und -finanzierung

Entwurf eines Grundlagenpapiers für den LFA WFT des LV NRW

*Der vorliegende Text konzentriert sich auf die Hochschullehre. Die Forschung an den Hochschulen wird nicht behandelt.*

## A. Problemdiagnose

Das deutsche Hochschulsystem ist hinsichtlich seiner Ergebnisse unbefriedigend. Sowohl in der Lehre als auch in der (angewandten) Forschung zählt Deutschland nicht mehr zur Weltspitze. Hochschulen, die von den Engpässen der Länderhaushalte bestimmt und von Bund-Länder-Notprogrammen abhängig sind, beschäftigen sich mehr mit Vorbeugungsmaßnahmen gegen die nächste Haushaltssperre und mit Anträgen für neue Sonderprogramme als mit ihren eigentlichen Aufgaben. Die interne Struktur der Universitäten und Fachhochschulen ist – bedingt durch das öffentliche Dienstrecht und eine bürokratische Mittelbewirtschaftung – in hohem Maße ineffizient, was zu Verschwendung und Mangelerscheinungen gleichermaßen führt. Mit den heutigen Bildungsbudgets ließen sich bei einer rationelleren Ressourcenlenkung innerhalb des Hochschulsystems wesentlich höhere Bildungsleistungen erreichen als unter den aktuellen Bedingungen. Die Führung vieler Fachbereiche durch Dekane mit kurzer Amtszeit ist unprofessionell und behindert sachgerechte fakultätsinterne Konfliktlösungen sowie die Entwicklung erkennbarer Fakultätsprofile. Qualität in der Lehre zahlt sich für die Hochschullehrer oftmals nicht aus – im Gegenteil. Studierende haben keine Konsumentenmacht, sondern müssen sich mit dem zufrieden geben, was ihnen vorgesetzt wird. In ZVS-kontrollierten Studiengängen werden Studierenden die Hochschule und den Hochschulen die Studierenden vorgeschrieben. Weiterbildung im Sinne eines Life-long-learning wird von den Universitäten nicht adäquat wahrgenommen. Diese Defizite zwingen dazu, über neue Formen der Hochschulorganisation und -finanzierung nachzudenken.

## B. Bisherige Beschlusslage

Die F.D.P.-Hochschulpolitik konzentriert sich derzeit auf die folgenden Punkte:

- (1) Mehr Freiräume für die Studienangebote an staatlichen Hochschulen  
Inhalt, Form und Organisation der Studiengänge sollen die Hochschulen selbst festlegen können. Hiervon verspricht man sich mehr Vielfalt durch ausgeprägtere Lehrprofile der einzelnen Fakultäten und damit mehr Auswahlmöglichkeiten für die Studierenden aus einem differenzierteren Studienangebot.
- (2) Abschaffung der ZVS  
Ergibt sich zwingend aus (1).
- (3) Hochschullehrer im Angestelltenverhältnis  
Die Dienstrechtsreform soll eine leistungsgerechtere Entlohnung der Lehrenden und eine stärkere Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse an den Hochschulen ermöglichen.
- (4) Finanzierung der Lehre über Bildungsgutscheine  
Der Staat gibt kostenlose Bildungsgutscheine an die Studierenden aus, die diese dann für von ihnen besuchte Lehrveranstaltungen einlösen können. Mit den

Gutscheinen erhalten die Lehrstühle Geld aus dem staatlichen Etat. So richtet sich das Angebot der Hochschulen mehr an den Bedürfnissen der Studierenden aus. Ferner sollen Bildungsgutscheine dazu beitragen, Professoren leistungsorientierter zu bezahlen: wer durch gute Lehrveranstaltungen viele Gutscheine einnimmt, soll mehr Geld bekommen. Die Studierenden erhalten mindestens so viele Gutscheine kostenlos, wie für Lehrveranstaltungen für einen ersten Abschluss erforderlich sind. Nischenfächer werden durch eine direkte staatliche Grundförderung aufrecht erhalten.

(5) Stärkung der studentischen Mitbestimmungsrechte

Studierende sollen verstärkt direkten Einfluss auf das Angebot an den Hochschulen nehmen können, insbesondere durch ihre Beteiligung an Evaluationsverfahren.

(6) „Kohle in Bildung“

Plakativ zugespitzt, verspricht man sich durch höhere Bildungsausgaben eine Verbesserung der Situation an den Hochschulen.

Die bisherige Beschlusslage der F.D.P. zur Verbesserung der Situation an den Hochschulen zielt darauf ab, Ministerialbürokratie abzubauen und den Anbietern und Nachfragern von Hochschulleistungen mehr Entscheidungskompetenzen einzuräumen. Die staatliche Bereitstellung von Hochschulleistungen wird nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Die Idee der Bildungsgutscheine stellt einen Versuch dar, die Hochschulen einem wettbewerbsähnlichen Umfeld auszusetzen. Insofern ist die derzeitige Beschlusslage als pragmatisch und durchsetzungsorientiert zu bezeichnen. Ein fundamental-liberales Hochschulkonzept aus einem Guss stellt sie hingegen nicht dar. Die im Hochschulsektor schlummernden Liberalisierungspotentiale werden nicht ausgereizt und die bisherige Organisation des Hochschulsektors wird aus ordnungspolitischer Sicht nicht in Frage gestellt. Dabei wird implizit an einem Hochschulsystem festgehalten, das aus ökonomischer Sicht als sozialistisch einzustufen ist (staatliches Eigentum an den Produktionsmitteln, Beschäftigte sind beim Staat angestellt, die produzierten Leistungen werden verschenkt). Die Formel „Kohle in Bildung“ übersieht, dass das derzeitige Hochschulsystem durch schwerwiegende systematische Ineffizienzen in den Angebotsstrukturen belastet ist. Ein mehr an Bildungsausgaben führt daher nicht nur zu mehr Bildungsleistungen, sondern im jetzigen System auch zu mehr Verschwendung. Die „Nicht-Verbeamtung“ des Hochschulpersonals ist zwar zu begrüßen, jedoch darf nicht übersehen werden, dass öffentliche Angestellte hinsichtlich Leistungsanforderungen und Kündigungsschutz de facto den Beamten gleichgestellt sind. „Leistungsgerechte Entlohnung“ von Hochschullehrern ist zwar eine griffige Formel, ihre konkrete Umsetzung läuft jedoch häufig auf die Formulierung von bürokratischen Kennzahlen hinaus, deren Aussagegehalt in der praktischen Umsetzung sehr zweifelhaft ist. Auf die Effizienzsteigerung einer angebotsseitigen Neustrukturierung der Hochschullandschaft sollte nicht verzichtet werden. Diese ist jedoch von einem öffentlich betriebenen Hochschulsektor nur bedingt zu erwarten.

## **C. Weiterentwicklung:**

### **Autonomie der Hochschulen durch konsequente Entstaatlichung und marktlichen Wettbewerb**

Der nachfolgende Beitrag zeigt auf, in welcher Richtung die bisherige Beschlusslage erweitert werden kann. Dies betrifft in erster Linie die Privatisierung der Hochschulen und die Finanzierung der Hochschullehre über Bildungskredite anstelle der Bildungsgutscheine.

#### **Privatwirtschaftliche Bereitstellung von Hochschulleistungen**

Hochschulen müssen autonom und damit unabhängig von der Kassenlage der Länder werden. Des weiteren ist ein differenziertes Hochschulsystem zu komplex, als dass es noch zentral gesteuert werden könnte. Autonome Hochschulen bieten die Möglichkeit, zentrale Steuerung überflüssig zu machen und Komplexität zu reduzieren, indem kleinere Einheiten mehr Verantwortung übernehmen (Subsidiaritätsprinzip). Mit der Abschaffung der derzeitigen bürokratischen Überwachung der Hochschulen durch die Bildungsministerien entfällt das bisherige Kontrollinstrument. An dessen Stelle müssen dezentrale Kontrollmechanismen treten. Das wirksamste dezentrale Kontrollinstrument stellt ein marktliches Wettbewerbssystem dar, in dem die Nachfrager nach Hochschulleistungen durch ihre Zahlungsbereitschaft signalisieren, ob ein Anbieter attraktive Leistungen bietet oder nicht (Wettbewerbsprinzip). Ein marktwirtschaftlich organisierter Hochschulsektor stellt den höchsten denkbaren Grad an Hochschulautonomie dar, bei dem gleichzeitig sichergestellt ist, dass sich die Hochschulen an den Präferenzen der Studierenden orientieren und eine effiziente interne Struktur entwickeln. Die gewünschten Studienangebote werden somit zu den geringst möglichen Kosten bereitgestellt. Dies beinhaltet die Privatisierung der Hochschulen und ihre Führung als gewinnorientierte Unternehmen, die sich über Studiengebühren finanzieren. Da Hochschulen in erster Linie ein Vertrauensgut anbieten, das von ihren aktuellen Kunden nicht unmittelbar eingeschätzt werden kann, sind sie gezwungen, durch entsprechende Profilierung am Aufbau nachhaltig wirksamer Reputation zu arbeiten. Kurzfristige Gewinnmaximierung durch Billig-Studienangebote zu überhöhten Preisen ist daher kaum zu erwarten, weil diese Strategie das unternehmerische Fundament einer Hochschule rasch erodieren würde.

Ein derart umstrukturierter Hochschulsektor ermöglicht die weitgehende Entstaatlichung der Bildungsproduktion. Staatliche Leistungsüberwachung und Mittelbewirtschaftung werden überflüssig. Der staatlichen Hochschulpolitik bleibt die Aufgabe, Rahmenbedingungen zu formulieren (Mindestanforderungen an die Zulassung von Anbietern) und die Finanzierung über Studienkredite zu gewährleisten (s. u.). Sie wird wirtschaftspolitisch durch den Schutz des Wettbewerbs durch Anwendung des Kartellrechts flankiert.

Die Aufgabe, die optimale interne Organisationform zu finden, ist dann Aufgabe der selbstständig am Markt agierenden Hochschulen. Inwieweit es zu einer stärkeren studentischen Beteiligung an den autonomen, privatwirtschaftlich geführten Hochschulen kommen wird, ist diesen selbst zu überlassen und nicht durch den Staat vorzugeben. Da die Studierenden durch ihre Nachfragemacht über Erfolg und Misserfolg der Hochschulen entscheiden, dürfte allein darüber dem Interesse der Studierenden an einem Studium mit gutem Preis-Leistungs-Verhältnis entsprochen werden. Man muss auch nicht bei der Konstruktion eines neuen Autos mitreden, um ein

gutes Auto fahren zu können. Wer sich während des Studiums verstärkt politisch betätigen möchte, kann dies in den Parteien tun.

### **Bildungskredite statt Bildungsgutscheine**

Ein wettbewerblicher Hochschulmarkt setzt Studierende als kaufkräftige Nachfrager voraus. Nachfolgend soll begründet werden, dass hierzu staatliche Kredite besser geeignet sind, als kostenlos abgegebene Bildungsgutscheine.

Um Studierende unabhängig von ihren aktuellen Einkommensverhältnissen in die Lage zu versetzen, ein Hochschulstudium aufzunehmen, ist der Staat gefordert, für die Finanzierung der Studiengebühren sowie der Lebenshaltungskosten entsprechende Kreditmöglichkeiten zu marktmäßigen Konditionen bereitzustellen. Die Kreditlinien werden nach oben gedeckelt und orientieren sich an näher zu bestimmenden fachbezogenen Durchschnittsgrößen. Die Tilgung der Studienkredite beginnt, sobald das Einkommen des Kreditnehmers eine festzulegende Untergrenze überschreitet. Dies könnte z. B. in Form einer Akademikerabgabe als temporärer Zuschlag zur Einkommensteuer realisiert werden (nachlaufende Studiengebühren). Hierdurch wird gewährleistet, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Akademikern durch ihre Tilgungsverpflichtungen nicht überfordert wird. Dies beugt zugleich einer ungewollten Abschreckungswirkung von Studiengebühren hinsichtlich der Aufnahme eines Hochschulstudiums vor. Eine über die Tilgung der tatsächlich in Anspruch genommenen Kredite und deren Verzinsung hinausgehende Zahlungsverpflichtung (zusätzliche Umverteilungskomponente) findet nicht statt.

Das unentgeltliche Bildungsgutscheinmodell beinhaltet eine versteckte Umverteilung zugunsten von Akademikern und zu Lasten von Steuerzahlern, die keine akademischen Ausbildungsleistungen des Staates in Anspruch genommen haben. Das durchschnittliche Lebenseinkommen von Akademikern übersteigt dasjenige von Nicht-Akademikern, so dass hierdurch sogar eine Umverteilung „von unten nach oben“ stattfindet. Es ist nicht einzusehen, dass akademische Berufstätige einen erheblichen Teil der Kosten ihrer Ausbildung auf die Gemeinschaft abwälzen können, während sie die Erträge in Form höherer Lebenseinkommen privatisieren. Die Subvention von Hochschulleistungen wäre nur zu rechtfertigen, wenn mit der Aufnahme eines Studiums positive externe Effekte für den Rest der Gesellschaft verbunden wären, die sich nicht bereits in den Einkommen der Akademiker widerspiegeln. Wer einen solchen gesellschaftlichen Nutzen zu erkennen glaubt, muss hierfür die Belege erbringen. Es ist gleichwohl unstrittig, dass Akademiker aufgrund höherer Lebenseinkommen progressionsbedingt einen Teil der von ihnen in Anspruch genommenen Studienleistungen über höhere Steuern mittragen. Das marktwirtschaftlich Problematische an dieser zeitlich auseinander gezogenen Steuerfinanzierung liegt jedoch gerade darin, dass die höheren künftigen Steuerzahlungen in keinerlei inhaltlichem Zusammenhang zu den vom Staat bereitgestellten Studienleistungen stehen – auf diese Weise wird den Studierenden zwar später indirekt eine Teilfinanzierung zugeschoben, auf die Verwendung der Mittel während ihres Studiums können sie allerdings keinerlei Einfluss nehmen – diesen Einfluss übernimmt der Staat und entmündigt damit den studierwilligen Bürger bei der Wahl seines Ausbildungsweges.

Studierende haben vor dem Hintergrund ihres zu erwartenden Lebenseinkommens in der Regel ein Liquiditätsproblem aber kein Leistungsproblem (bei einem zu erwartenden Lebenseinkommen von mehreren Millionen Euro ist der Preis für ein Hochschulstudium, das zwischen 40.000 und 100.000 Euro liegt, kein ernsthafter Kostenfaktor). Eine Diskriminierung einkommensschwacher Familien wird durch das Kre-

ditmodell und die Rückzahlungsmodalitäten ausgeschlossen. Diejenigen potentiellen Studierenden, die sich trotzdem durch die Rückzahlungsverpflichtung von der Aufnahme eines Studiums abschrecken lassen, zeigen nur, dass sich bei ihnen die Investition in eine Hochschulausbildung offenbar nach eigener Erkenntnis nicht lohnt. In diesem Sinne ist eine Abschreckungswirkung erwünscht. Neben der Umverteilungsproblematik der unentgeltlichen Gutscheinelösung zeichnet sich diese durch eine in der konkreten Umsetzung eher bürokratische und marktferne Schwerfälligkeit aus. Die Überwachung, welche Vorlesungen, Kurse, Prüfungsleistungen etc. wann von welchem Land wie oft verschenkt werden sollen, führt zu interventionistischen staatlichen Kontrollaufgaben, die in einer modernen und international wettbewerbsfähigen deutschen Hochschullandschaft der Vergangenheit angehören sollten und in einem echten Wettbewerbsmarkt überflüssig sind. Ferner erlauben staatliche Bildungsgutscheine nur eine Einheitsleistung bzw. einen Einheitspreis. Eine qualitative Spreizung der Hochschullehre, die sich auch in unterschiedlich hohen Studiengebühren niederschlagen muss, würde hierdurch behindert.

Hinsichtlich der breiteren öffentlichen Akzeptanz des Modells sollte darauf hingewiesen werden, dass Studiengebühren keine Bestrafung der Studierenden darstellen, sondern dass Studiengebühren das entscheidende Machtinstrument der Studierenden sind, mit denen sie ihre bisherige Bittstellerposition erstmals abstreifen und als potente Nachfrager die Bildungsangebote der Hochschulen wirksam beeinflussen können. Zukünftig bestimmen nicht mehr die Finanzminister über die Qualität des Studiums, sondern die Studierenden selbst.

### **Argumentationshilfe: Die Lebensmittel-Analogie**

Der obige Entwurf hat ein ordnungspolitisches Fundamentalargument auf seiner Seite. Er geht davon aus, dass Bildung grundsätzlich von privatwirtschaftlichen Unternehmen produziert und von mündigen Nachfragern über Märkte eingekauft werden kann. Die Liquiditätsprobleme der Nachfrager werden über die Kreditlösung geheilt. Die Beweislast dafür, dass Bildung durch öffentliche Betriebe produziert werden muss, ist von denjenigen zu tragen, die die marktwirtschaftliche Lösung ablehnen. Dass der Staat für die Bildungsversorgung eine besondere Verantwortung trägt, bleibt unbestritten. Diese Verantwortung reicht aber nicht hin, um die Verstaatlichung der Hochschulen zu rechtfertigen, wie folgende Analogie zeigt:

Die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln ist eines der wichtigsten politischen Anliegen überhaupt. Auch hierfür trägt der Staat Verantwortung. Das erzwingt jedoch nicht die Verstaatlichung der Lebensmittelindustrie, weil man erkannt hat, dass die Versorgung durch private Anbieter im Wettbewerb sogar besser realisiert werden kann als durch staatliche Monopolbetriebe. Wie dieses Beispiel zeigt, lassen sich staatliche Ziele in der Regel indirekt durch private Anbieter erreichen, die an der staatlichen Zielerfüllung im Zweifel gar nicht interessiert sein müssen, sondern nur ihr Eigeninteresse verfolgen. Es genügt, wenn sie durch den Wettbewerb zu einem Verhalten angereizt werden, das im Ergebnis das gewünschte Ziel (Lebensmittelversorgung) erfüllt. Die freie Preisbildung hat seit der Währungs- und Preisreform 1948 die Lebensmittelkarten in Deutschland abgelöst. Die bisherige Beschlusslage der F.D.P. läuft darauf hinaus, mit den Bildungsgutscheinen ein analoges Instrument im Hochschulbereich einzuführen.

Geleitet von einem grundsätzlich liberalen Marktverständnis, ist von der Arbeitshypothese auszugehen, dass privatrechtlich organisierte Hochschulen grundsätzlich eine optimale Versorgung mit universitären Leistungen sicherstellen, sofern sie untereinander im Wettbewerb stehen. Wer die Leistungsfähigkeit eines Wettbewerbs

privater Hochschulen bestreitet, muss das behauptete Marktversagen nachweisen. Außerdem ist zu belegen, dass ein ggfs. auftretendes partielles Marktversagen schwerer wiegt als das jetzige Staatsversagen. Der bloße Hinweis, Bildung sei ein besonderes Gut, reicht nicht aus – im Gegenteil: gerade weil die Hochschulbildung ein so bedeutsames Gut darstellt, sollte es nicht unter (sozialistischen) Bedingungen bereitgestellt werden, die erwiesenermaßen ineffizient sind und damit bei gegebenen Budgets weniger Bildungsleistungen hervorbringen, als es unter marktwirtschaftlichen Bedingungen möglich wäre.

### **Umsetzungsprobleme**

Im Gegensatz zur derzeitigen Beschlusslage ist der hier vorgeschlagene Entwurf visionärer und von der Umsetzung her anspruchsvoller. Die Akzeptanzprobleme in der Öffentlichkeit sind als gravierend einzustufen. Schwierig ist ferner der Umstieg vom bisherigen in das neue System. Ein NRW-Alleingang oder gar die modellhafte Privatisierung einzelner Hochschulen im Land ist kaum sinnvoll, weil vereinzelte Privatuniversitäten staatlicher Konkurrenz ausgesetzt wären, die mit ihren Nullpreisen einen fairen Wettbewerb in der Breite verhindert. An der sukzessiven Umsetzungsstrategie sollte gearbeitet werden, sobald das in diesem Papier vorgeschlagene Ziel F.D.P.-intern mehrheitsfähig ist. Die Bildungsgutscheinlösung bei gleichzeitiger Umwandlung der Rechtsformen der deutschen Universitäten (etwa in AGs in vorübergehend öffentlichem Eigentum) könnte allenfalls eine Übergangslösung darstellen.

Eine marktwirtschaftliche Öffnung des Hochschulsystems ist aller Voraussicht nach langfristig die einzige realistische freiheitliche Alternative zum jetzigen Zustand der Mangelverwaltung. Die Liberalen sollten daher die erste politische Kraft sein, die diese Lösung vorbereitet, konzipiert und popularisiert, nicht zuletzt, um den in der Vergangenheit abgeschmolzenen programmatischen Vorsprung in der Bildungspolitik vor anderen Parteien wieder auszubauen.