

Abhandlungen zu Bildungsforschung und Bildungsrecht

Band 10

Reform der Hochschulausbildung durch Wettbewerb

Von

Artur Woll



Duncker & Humblot · Berlin

ARTUR WOLL

Reform der Hochschulausbildung
durch Wettbewerb

Abhandlungen zu Bildungsforschung und Bildungsrecht

Herausgegeben von Frank-Rüdiger Jach und Siegfried Jenkner

Band 10

Reform der Hochschulausbildung durch Wettbewerb

Von

Artur Woll



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Woll, Artur:

Reform der Hochschulausbildung durch Wettbewerb / von Artur Woll. –

Berlin : Duncker und Humblot, 2001

(Abhandlungen zu Bildungsforschung und Bildungsrecht ; Bd. 10)

ISBN 3-428-10280-0

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: OLD-Satz digital, Neckarsteinach

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 1433-0911

ISBN 3-428-10280-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☞

Vorwort

Die deutschen Hochschulen stehen auf dem Prüfstand. Wichtigster Anlass für die anhaltende öffentliche Diskussion sind die Überfüllung der Hochschulen und immer längere Studienzeiten. Im internationalen Vergleich geraten die deutschen Hochschulen zunehmend ins Hintertreffen. Ausländische Studenten machen einen Bogen um Deutschland und bevorzugen vor allem die USA, obwohl sie dort – anders als in Deutschland – erhebliche Studiengebühren zahlen müssen. Diese Entwicklung ist umso erstaunlicher, als im 19. und frühen 20. Jahrhundert die deutschen Universitäten eine Spitzenstellung in der Welt einnahmen.

An Versuchen, die deutsche Hochschulmisere zu beheben, hat es in den letzten Jahrzehnten nicht gefehlt. Bewirkt haben die staatlichen Eingriffe mit Sicherheit nur eines: eine früher unbekannte Bürokratisierung der Hochschulen. Kein einziges Problem konnte wirklich gelöst werden. Der deutschen Hochschulpolitik fehlt es an politischer Entschlossenheit und an einem umfassenden, widerspruchsfreien Konzept – Voraussetzungen, die für eine wirkliche Krisenbewältigung unerlässlich sein dürften. Sie leidet unter dem Bemühen, Chancengleichheit und „soziale Gerechtigkeit“ – was immer das sein mag – zu verwirklichen. Damit werden die Hochschulen zum Terrain einer egalitären Sozialpolitik, die nicht nur im Bildungswesen, sondern auch in anderen Gebieten den wirtschaftlichen Fortschritt behindert.

Die vorliegende Untersuchung stellt den Wettbewerb als Mittel zur Reform der Hochschulausbildung ins Zentrum der Überlegungen. Dass der Wettbewerb ein geeignetes Mittel sei, die gegenwärtige Hochschulmisere zu lindern oder zu beseitigen, wird seit einigen Jahren auch von Bildungspolitikern gesehen, gelegentlich sogar betont. Doch den Lippenbekenntnissen sind bisher keine entsprechenden Taten gefolgt, im Gegenteil. Wie oft in der Vergangenheit widerspricht ihr tatsächliches Handeln eigenen Bekundungen. Ein Beispiel dafür ist die Absage an Studiengebühren, die mit dem Bekenntnis zum Wettbewerb nicht zu vereinbaren ist.

Diese Schrift stützt sich auf ein Gutachten, das der Verfasser Ende 1999 für die Monopolkommission erstellt hat. Der ursprüngliche Text wurde seines Gutachtencharakters entkleidet, auf den laufenden Stand gebracht, an einigen Stellen ausgeführt sowie durchgängig mit Fußnoten, einem Literaturverzeichnis und Sachwortregister ergänzt.

Artur Woll

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	9
2. Zur gegenwärtigen Lage der Hochschulen	13
2.1 Strukturmerkmale des Hochschulsystems und des Studiums	13
2.2 Kennzahlen zur Lage der Hochschulen	16
2.3 Fehlentwicklungen beim Studium und ihre Ursachen	18
2.3.1 Fehlentwicklungen beim Studium	18
2.3.2 Ursachen der Fehlentwicklungen	21
3. Zur künftigen Entwicklung der Hochschulen	26
3.1 Bundesweite Neuregelungen	26
3.2 Geplante Gesetzesänderungen	28
3.3 Errichtung von internationalen Privatuniversitäten und unternehmens- eigenen „Universitäten“	30
4. Wettbewerb als Mittel zur Reform der Hochschulen	32
4.1 Wettbewerb als Leitbild für die Hochschulpolitik	32
4.1.1 Erstausbildung als marktfähiges Gut	32
4.1.2 Einwand des Marktversagens	35
4.2 Verstärkung des Wettbewerbs zwischen den Bundesländern	38
4.2.1 Für Wettbewerb der Systeme	38
4.2.2 Einschränkung oder Beseitigung des Hochschulrahmengesetzes ...	40
4.2.3 Zulassung von differierenden Prüfungs- und Studienordnungen ...	41
4.2.4 Mehr Länderkompetenz und stärkere Orientierung an der Lehre im Besoldungs- und Dienstrecht für Hochschullehrer	44
4.3 Finanzielle Anreize für Wettbewerb	49
4.3.1 Wiedereinführung von Studiengebühren	49
4.3.2 Einbettung der Studiengebühren in ein System von Stipendien, Studienkrediten und sozialpolitischer Abfederung	54
4.3.3 Gründe gegen Bildungsgutscheine und Akademikersteuer	58
4.4 Wettbewerb durch Deregulierungen	60
4.4.1 Freie Wahl der Hochschulen bei der Aufnahme von Studenten	60

4.4.2 Erleichterung von privaten Hochschulgründungen	63
4.4.3 Abkehr vom hochschulrechtlichen Aktionismus, Abbau unnötiger Regelungen und Warnung vor falschen Wegen	67
4.5 Zusammenfassung	71
5. Hochschulausbildung im internationalen Vergleich	73
5.1 Hochschulausbildung in der Schweiz	73
5.2 Hochschulausbildung in den Vereinigten Staaten von Amerika	78
Anhang: Hochschulrahmengesetz (HRG) – Auszug	85
Literaturverzeichnis	92
Sachwortregister	96

1. Einleitung

Die deutschen Hochschulen sind seit mehr als zwei Jahrzehnten Gegenstand einer lebhaften Diskussion. Im vorigen Jahrhundert und in diesem bis zum Ersten Weltkrieg hatten deutsche Universitäten weltweit eine Spitzenstellung inne und waren zahlreichen Ländern bei der Gründung und Ausgestaltung von Hochschulen ein Vorbild.¹ Gegenwärtig befinden sich die Hochschulen hierzulande in einem von vielen Seiten beklagten Zustand.² Im Hinblick auf ihre Aufgaben – Studium, Forschung, Weiterbildung und sonstige Dienstleistungen (z.B. allgemeine Krankenversorgung) – wird vor allem das *Studium*, die Erstausbildung von Studenten, als *reformbedürftig* angesehen. Symptomatisch für den Reformbedarf ist die kontinuierliche Verlängerung der tatsächlichen Studienzeiten. Seit den siebziger Jahren beträgt – bei leicht steigender Tendenz – das Durchschnittsalter für Diplom- oder entsprechende Prüfungen 28, für Promotionen 32 Jahre³ – mit der Folge eines späten Eintritts in einen Beruf. Im internationalen Vergleich sind die an deutschen Hochschulen Ausgebildeten um mehrere Jahre älter als Absolventen im Ausland.⁴ Da sich die längere Ausbildungszeit nicht in einer signifikant besseren Qualifikation niederschlägt, führt dies – zumal im Zeitalter der Globalisierung – zu einem erheblichen Wettbewerbsnachteil auf dem Arbeitsmarkt.

Die Errichtung und der Unterhalt von Hochschulen gehört nach deutscher Tradition zu den Aufgaben des Staates, der bis Anfang der achtziger Jahre dieses Jahrhunderts auch keine privaten Hochschulen mit Universitätsrang zuließ. Eine Ausnahme bildeten die Kirchen, die einen historisch begründeten, verfassungsrechtlichen Anspruch haben, ihre Geistlichen und Mitarbeiter selbst auszubilden (Art. 140 Grundgesetz in Verbindung mit Art. 137 der Weimarer Verfassung). *Träger* der staatlichen Hochschulen sind die Bundesländer, der privaten Hochschulen Institutionen unterschiedlicher Art, unter denen die Kirchen traditionell den größten Anteil haben. Die Finanzierung der

¹ D. Gale Johnson (2000, 7) führte kürzlich in seiner presidential address vor der American Economic Association aus: „German universities dominated the world's graduate education in the nineteenth century.“

² Einen aktuellen Überblick, der auf langjähriger Erfahrung als Präsident einer deutschen Universität beruht, bietet Morkel (2000) in den Begründungen zu seinen neun Thesen, die er für eine Erneuerung der Universität entwickelt.

³ Wissenschaftsrat (1996, 23).

⁴ Zum höheren Alter der Hochschulabsolventen trägt auch die allgemeine Wehrpflicht bei, an der in Deutschland – anders als in anderen Ländern der westlichen Welt – festgehalten wird.

Hochschulen erfolgt dementsprechend überwiegend aus den Länderhaushalten, an der sich der Bund für Aufgaben in bestimmten Fällen beteiligt, zum Beispiel bei Hochschulbauten oder zentralen Forschungsorganisationen. Die staatlichen Ausgaben für Hochschulen – abzüglich der Einnahmen – belaufen sich jährlich auf gut 30 Milliarden DM, mit einem Anteil des Bundes von 7%.⁵ Dieser Betrag enthält neben den Ausgaben für die Ausbildung von Studenten auch die für die Forschung, die sich kaum separieren lassen.

Das überkommene deutsche Hochschulsystem bestand nur aus Universitäten, die zum Teil schon über ein halbes Jahrtausend alt waren, und einigen Technischen Hochschulen, die mit der Industrialisierung gegen Ende des letzten Jahrhunderts aufkamen. Ein akademisches Studium wurde früher nur von einem kleinen Teil der Bevölkerung – von etwa 3 % eines Altersjahrganges – absolviert. Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es zu *tiefgreifenden Änderungen im Bildungswesen*. Ein wachsender Teil der Bevölkerung verlangte nach einer qualifizierten Schulausbildung. Auf diese, auch durch private und öffentliche Bildungsauftrufe angeregte Nachfrage reagierte der Staat mit einem erheblichen Ausbau des Sekundarschulwesens und der Hochschulen. In wenigen Jahrzehnten stieg der Anteil der Studenten auf das Zehnfache an, so dass heute etwa 30 % eines Altersjahrganges eine Hochschule besuchen. Trotz großer staatlicher Anstrengungen konnte der Ausbau der Hochschulen auf Dauer mit der steigenden Nachfrage nicht Schritt halten. Es trat eine generelle Überfüllung ein – in der Regel gemessen an der Relation von Lehrpersonen und Studenten –, von der die einzelnen Hochschulen und Studiengänge indes ganz unterschiedlich betroffen wurden. Die Überfüllung führte gleichermaßen zu einer Verschlechterung der Studienbedingungen für Studenten und der Arbeitsbedingungen für Hochschullehrer – mit der Folge, dass immer mehr Studenten das Studium auch deswegen vor einem Abschluss aufgaben, die Studiendauer permanent anstieg und Forschungsarbeiten in Mitleidenschaft gezogen wurden. Auf den offenkundigen Reformbedarf reagierten die Bundesländer als Träger der Hochschulen in einer Weise, die für die Behandlung von Problemen in einem öffentlichen Sektor typisch ist, das heißt vor allem durch Dekrete. Eine Flut von Gesetzen, Verordnungen und Erlassen ergoss sich über die Hochschulen – mit zunehmender Intensität, zumal sich zunächst verordnete Maßnahmen oft als wirkungslos, manchmal sogar als verschlimmernd erwiesen haben.⁶ Bekannte Beispiele für planwirtschaftlich-administrative Eingriffe sind die Zuteilungen von Studenten an die Hochschulen durch ein zentrales Amt, die Festsetzung von Richtwerten für das Ausbildungsangebot und für die Mittelzuweisung. Die staatlichen *Regulierungen* und die damit

⁵ Wissenschaftsrat (1996, 34 ff.).

⁶ Symptomatisch dafür ist, dass sich in Deutschland ein Wissenschaftsrecht – als früher unbekannte eigene Disziplin – entwickelt hat, dokumentiert etwa in dem von C. Flämig u. a. herausgegebenen, mehr als 2000 Seiten umfassenden „Handbuch des Wissenschaftsrechts“, 2. Aufl., Heidelberg 1996.

einher gehende *Bürokratisierung* an deutschen Hochschulen sind zu einem Reformproblem eigener Art, insbesondere aber zu einem Hindernis für die Beseitigung der aufgezeigten Schwierigkeiten in Studium und Forschung geworden.

Relativ spät, nach ersten Ansätzen in den achtziger Jahren, wird auch von staatlichen Stellen der *Wettbewerb* als ein *Mittel zur Reform* der Hochschulen ins Auge gefasst. Dass Wettbewerb auch intern, innerhalb eines staatlichen Sektors stattfinden und positive Wirkungen entfalten kann, zeigt nicht zuletzt die historische Erfahrung in Deutschland. Im 19. Jahrhundert gab es eine lebhafte Konkurrenz – vor allem um die besten Professoren eines Faches – zwischen den deutschen Universitäten. Auf spontane Weise bildete sich unter ihnen eine Rangfolge heraus, angeführt von Spitzenuniversitäten, wie Berlin, München und Heidelberg, die nicht zufällig in verschiedenen Ländern lagen, bis hin zu Erstberufungsuniversitäten, wie Gießen, Rostock und Greifswald. Ein Justus von Liebig oder ein Wilhelm Röntgen haben ihre akademische Karriere in Gießen begonnen, jedoch in München beendet, was ähnlich für zahlreiche Gelehrtenbiographien dieser Zeit zutrifft. Dies verdeutlicht, dass auch ein System öffentlicher Hochschulen zu Leistungen fähig ist, wie beispielsweise private Eliteuniversitäten in den Vereinigten Staaten von Amerika, die sich im Wettbewerb von weniger renommierten Hochschulen abheben.

Die Frage nach einem Wettbewerb im staatlichen Hochschulsystem drängt sich auch deswegen auf, weil die Hochschulen *externe Konkurrenz* bekommen haben. Immer mehr Deutsche – oft die besseren Studenten – absolvieren ihr Studium im Ausland und ausländische Universitäten gründen Filialen in Deutschland, wo sie trotz hoher Studiengebühren genügend qualifizierte Nachfrager finden. In einigen Studiengängen macht sich überdies die Konkurrenz privater Hochschulen bemerkbar, auch wenn aus einer Reihe von Gründen deren Einfluss insgesamt noch gering scheint. In der Wissenschaftspolitik wird zwar neuerdings die Bedeutung des Wettbewerbs für die Reform der Hochschulen gesehen und es gehört zum guten Ton, sich dafür auszusprechen. Doch fehlt es den Bundesländern als der weitaus wichtigsten Gruppe unter den Trägern der Hochschule an einem überzeugenden Konzept – das unterschiedliche Auffassungen im Einzelnen nicht ausschließt –, insbesondere aber am entschlossenen Willen, die unerlässlichen Voraussetzungen für einen wirkamen Wettbewerb zu schaffen.

Die folgenden Ausführungen zur Reform der Hochschulen beschränken sich auf das Studium als *Erstausbildung* von Studenten. Ausgeklammert bleiben – erstens – Aspekte eines Studiums für andere Zwecke, zum Beispiel für Senioren, für andere Gruppen der Bevölkerung oder für die Weiterbildung in der Praxis tätiger früherer Hochschulabsolventen. Zweitens wird nicht eingegangen auf die Forschung – eine vom Umfang bedeutende, von der Funktion her zentrale Aufgabe der Universitäten. Die Vernachlässigung der Forschung ist im Hinblick auf die Einheit von Lehre und Forschung an Universitäten pro-