

# Mehr Wettbewerb der Hochschulen im Bereich der Lehre durch ökonomische Anreize für die Fakultäten<sup>1</sup>

Die staatlichen Hochschulen streben eine Reihe wichtiger hochschulpolitischer Ziele nicht in ausreichendem Maße aus eigener Initiative an:

1. Die Lehrkapazitäten werden nicht freiwillig maximal ausgeschöpft, sondern allenfalls aufgrund bürokratischer Kapazitätsberechnungen und unter dem Druck ministerieller und gerichtlicher Kontrollen.
2. Die Hochschulen werben nicht um Studienanfänger. Sie nehmen jeden, der kommt oder von der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) zugeteilt wird, statt unter ihren Bewerbern diejenigen auszuwählen, die am geeignetsten erscheinen.
3. Die Hochschulen bemühen sich meistens nicht von sich aus, sondern nur auf staatlichen Druck, um die Reform der Studien- und Prüfungsordnungen mit dem Ziel einer Studienzeitverkürzung und guter Vermittelbarkeit der Hochschulabsolventen auf den relevanten Arbeitsmärkten. Auch nach Änderung der Studien- und Prüfungsordnungen bleibt meistens fast alles beim Alten.
4. Die Hochschulen bemühen sich in den Berufungsverfahren in der Regel nicht, didaktisch besonders erfolgreiche Professoren zu berufen.

Die gemeinsame Ursache aller Defizite im Bereich der Hochschullehre ist, dass es beim Lehrkörper – von wenigen Ausnahmen abgesehen – an der Motivation fehlt, in der Lehre so erfolgreich zu sein wie in der Forschung. Es ist allgemein zu beobachten, dass die Selbstverwaltungsgremien der Hochschulen hoch motiviert sind, sich für den Erfolg ihrer Hochschule als Forschungseinrichtung einzusetzen, aber eher lustlos reagieren, wenn es um Fragen der Lehre geht.

Die unterschiedliche Motivationslage für Lehre und Forschung ist deshalb besonders problematisch, weil es im Interesse der für unverzichtbar gehaltenen Einheit von Forschung und Lehre an den Universitäten für beide Aufgabenbereiche fast ausschließlich gemeinsame Ressourcen gibt: Räume, Sachmittel und Personal dienen sowohl der Forschung als auch der Lehre. Ihr Einsatz wird von den Hochschulen im wesentlichen autonom gesteuert und zwar wohin? Entsprechend der überwiegenden Motivation des Lehrkörpers werden Räume, Sachmittel und Personal so weit, wie

---

<sup>1</sup> Hiermit setze ich die Thematik »Wettbewerb zwischen den Universitäten um die Studenten« aus FdF 203, Seite 71–78 fort (ebenfalls abgedruckt in diesem Heft, Red.).

irgend möglich, für die Forschung und so wenig, wie gerade noch vertretbar erscheint, für die Lehre verwendet.

Die Entfaltung der Leistungsfähigkeit der Hochschulen ist durch vielfältige Einschränkungen ihrer Autonomie behindert. Diese Einschränkungen sind in besonderem Maße im Bereich der Lehre festzustellen. Dabei fällt der Widerspruch auf, dass die staatlichen Eingriffe in die Autonomie auf allgemeiner Unzufriedenheit mit den Erfolgen der Hochschulen in der Lehre beruhen, obwohl weitgehend ein Konsens darüber besteht, dass die volle Entfaltung der Leistungsfähigkeit der Hochschulen nur bei Autonomie zu erwarten ist. Die Erfahrung zeigt: Die Autonomie der Hochschulen ist für sich allein kein Garant der vollen Entfaltung der Leistungskraft der Hochschulen in der Lehre!

Mehr Autonomie ohne Sicherstellung der Leistungsmotivation wäre eine Einladung zum Missbrauch. Schon die bloße Gefahr des Missbrauchs beschwört obrigkeitliche Kontrollen herauf, die die Autonomie einschränken, auch wenn der Kontrollinstanz wirklicher Sachverstand gar nicht zugebilligt wird. Wer soll außerhalb der Hochschule über den Sachverstand verfügen, Forschung und Lehre in ihrem Kernbereich erfolgreich zu kontrollieren? Es mag noch gelingen, persönliche Bereicherungen abzuwehren; aber wie soll verhindert werden, dass das starke Forschungsmotiv zur einseitigen Verwendung der einheitlichen Ressourcen zugunsten der Forschung führt. Wo beginnt ein vorwerfbarer Missbrauch einheitlicher Ressourcen für einen von zwei rechtmäßigen Zwecken?

Das Gleichgewicht zwischen Forschung und Lehre zu finden und zu halten, kann nur dem Lehrkörper selbst gelingen – aber auch nur dann, wenn er für beide Bereiche gleichermaßen, d. h. gleich stark motiviert ist. An rechtlichen Vorschriften, die von der Gleichrangigkeit beider Aufgaben der Hochschulen ausgehen, fehlt es wahrlich nicht. Das unterschiedliche Maß der Motivation für Forschung und Lehre kommt aus einem anderen Bereich:

Die Universitäten stehen als Forschungseinrichtungen  
untereinander und mit außeruniversitären Forschungsinstituten  
in einem lebhaften Wettbewerb.

Es gibt dagegen kaum einen Wettbewerb  
der Hochschulen untereinander  
in der Lehre.

Die motivierende Wirkung des Wettbewerbs ist stark, wie die Folgen des Forschungswettbewerbs für das Ungleichgewicht beim Einsatz der für Forschung und Lehre gemeinsam gewährten Ressourcen zeigt. Bürokratische Kontrollen können die fehlende Lehrmotivation weder herbeiführen noch

ersetzen. Das Ungleichgewicht des Mitteleinsatzes zugunsten der Forschung und zulasten der Lehre ist nur zu beseitigen, wenn es gelingt, in den Hochschulen eine Motivation für die Lehre zu wecken, die stark genug ist, um ein Gleichgewicht zur Forschungsmotivation herzustellen. Kann zur Weckung der Lehrmotivation dasselbe Mittel eingesetzt werden, das die Forschungsmotivation stimuliert? Warum gibt es keinen Wettbewerb der Hochschulen in der Lehre? Könnte man ihn einrichten?

Die Frage kann mit einem klaren Ja beantwortet werden. Der Staat müsste, um die oben aufgelisteten Mängel abzustellen und Wettbewerb der Hochschulen in der Lehre herzustellen, nur die Hochschulfinanzierung ändern. Statt den Hochschulen Räume, Stellen und Mittel zu geben und ihnen hinterher Vorschriften zu machen, was sie in der Lehre leisten sollen, müsste der Staat dazu übergehen, die Leistungen in der Lehre mit den Hochschulen zu vereinbaren. Dabei werden sich rasch Maßstäbe für Leistung und Gegenleistung herausbilden, wie zum Beispiel Kopfbeträge für jeden aufgenommenen Studienanfänger und/oder erfolgreichen Hochschulabsolventen.

Warum soll der Staat die Mittel, die er zur Ausbildung der Studenten aufwenden will, nicht wie Studiengebühren an die Hochschulen bezahlen? Studiengebühren sind wettbewerbsfördernd, gleichgültig, ob sie die Eltern oder der Staat für die Studenten bezahlen, wenn nur die Hochschulen wissen, dass sie mehr Geld bekommen, wenn sie mehr Studenten aufnehmen, und dass sie weniger Geld haben werden, wenn sie weniger Studenten aufnehmen. Wenn die vom Staat gezahlten Studiengebühren hoch genug sind, werden die Hochschulen ihre Lehrkapazitäten freiwillig optimieren, um möglichst viele Studenten ausbilden zu können, ohne die Forschung zu beeinträchtigen.

Es bestehen keine Bedenken, die Studiengebühren so hoch festzusetzen, dass sie nicht nur die Kosten der Lehre voll decken, sondern auch noch einen Teil der Grundausstattung der Hochschulen für die Forschung erbringen. Schließlich ist wissenschaftliche Lehre nur möglich, wenn die Lehrenden auch forschen können. Wenn sich die Hochschulen einen Teil der Grundausstattung für die Forschung in der Lehre »verdienen« können oder müssen, dann belebt der Forschungswettbewerb auch den Wettbewerb in der Lehre. Der Erfolg in der Forschung ist den Hochschulen dann auch über den »Umweg« des Erfolges in der Lehre möglich. Andererseits hängt die Qualität der Lehre davon ab, dass die Forschung gut ist. Es kommt unter den geschilderten Finanzierungsbedingungen für den Gesamterfolg der Hochschule also darauf an, ob sie ein Gleichgewicht zwischen ihren Anstrengungen in der Forschung und in der Lehre findet.

Bei der Bezuschussung von Schulen in freier Trägerschaft haben sich Kopfbeträge je Schüler in vielen Bundesländern seit langem sehr bewährt.

Sie werden als Jahreszuschuss für die am Statistik-Stichtag gemeldeten Schüler gezahlt und wirken auf die Schulen in freier Trägerschaft ebenso wie das Schulgeld, das die Eltern zahlen. Ohne nennenswerte Mehrkosten könnten diese Bundesländer die Eltern der Schüler, die Schulen in freier Trägerschaft besuchen, auch mit »Bildungsgutscheinen« ausstatten, die die Schulen bei der Staatskasse einlösen können; dann wüssten die Eltern dieser Schüler, wie viel der Staat zu den Kosten der Schule beiträgt. Aber auch ohne Bildungsgutschein gilt für die Schulen in freier Trägerschaft, die vom Staat Kopfbeträge erhalten, schon heute: Je mehr Schüler, desto mehr Geld; je weniger Schüler, desto weniger Geld. Für die Erreichung und Einhaltung einer optimalen Betriebsgröße ist die einzelne Schule in freier Trägerschaft selbst verantwortlich. Sie trägt das Unternehmerrisiko, genügend Schüler zu haben. Sie weiß aber auch, dass ein übermäßiges Wachstum ihren pädagogischen Erfolg gefährdet.

Mit kostendeckenden Studiengebühren wird die Hochschule als Ganzes, nicht das einzelne Mitglied des Lehrkörpers, zu Erfolgen in der Lehre motiviert. Das ist ein wesentlicher Unterschied zu den früher üblichen Hörgeldern, die der Professor von seinen Studenten erhielt. Sie führten zu einem Wettbewerb der Professoren untereinander um das Recht, bestimmte Lehrveranstaltungen, die hohe Teilnehmerzahlen versprachen, abhalten zu dürfen. Es war zweckmäßig, für das eigene Fachgebiet Pflichtveranstaltungen mit großer Teilnehmerzahl in der Prüfungsordnung abzusichern und Parallellehrstühle zu verhindern.

Wenn die Hochschule als Ganzes vom Staat kostendeckende Studiengebühren erhält, wird sie darauf achten, dass jeder Fachbereich seine Ausbildungskapazitäten voll ausschöpft. Sie wird den Fachbereichen den Anreiz dazu geben, indem sie die Kopfbeträge nach Abzug eines gewissen Anteils für Gemeinkosten der Zentralen Einrichtungen (Rechenzentrum, Universitätsbibliothek etc.) an die Fachbereiche weiterleitet. In den Fachbereichen werden dann erstmals in großem Umfang Überlegungen zur Optimierung des Lehrbetriebes angestellt werden. Denn möglichst hohe Einnahmen sind auf Dauer nur gesichert, wenn bei geringstmöglichem Einsatz von Personal, Räumen und Sachmitteln möglichst viele Studenten so erfolgreich ausgebildet werden, dass sich ein guter Ruf des Fachbereiches bei den Studienbewerbern bildet.

Eine erfolgreiche Ausbildung von Studenten setzt mehr voraus als gute Einzelleistungen der Professoren in der Lehre. Mindestens so wichtig wie diese Einzelleistungen ist deren harmonische Abstimmung untereinander. Dazu bedarf es schwieriger Einigungsprozesse innerhalb der Fakultäten bei der Abfassung von Prüfungsordnungen, Studienordnungen, Studienplänen und von konfliktfreien Stundenplänen für jedes Semester. Kurze Studien-

und Prüfungszeiten sind in hohem Maße eine wohl konzertierte Gemeinschaftsleistung des ganzen Lehrkörpers einer Fakultät. In der Forschung ist ein so hohes Maß an Zusammenarbeit innerhalb der Fakultät in der Regel nicht notwendig. Die Anreize für eine gute Gemeinschaftsleistung in der Lehre müssen sehr stark sein, um den allgegenwärtigen Fachegoismus zu überwinden. Es bietet sich daher an, die Studiengebühren (Kopfbeträge) so hoch festzusetzen, dass neben den Kosten der Lehre auch noch ein Teil der Grundausrüstung für die Forschung daraus finanziert werden kann, sobald die Lehre kostengünstig organisiert worden ist.

Selbstverständlich werden die Studiengebühren (Kopfbeträge) von Fach zu Fach verschieden sein müssen, weil die Kosten der Lehre fachspezifisch sind. Ein brauchbarer Anhaltspunkt sind die unterschiedlichen Curricular-Normwerte, die in den Kapazitätsberechnungen verwendet werden, weil sie abbilden, wie viel Personalkapazität ein aufgenommener Studienanfänger verbrauchen wird, wenn er alle Lehrveranstaltungen, die bis zum ersten Hochschulabschluss besucht werden sollen, einmal in Anspruch nimmt («nachfragt»). Diese Normwerte betragen je nach Fach 1,7 (Jura) bis 7,6 (Zahnmedizin). Sie gelten für den Bedarf an wissenschaftlichem Personal. Der sonstige Personalbedarf, der Raumbedarf und der Geräte- und sonstige Sachmittelbedarf sind jedoch weitgehend abhängig vom Lehrpersonalbestand der Studiengänge.

Es ist zu beachten, dass die Normwerte die Kosten des vollständigen Studienganges und nicht die Jahreskosten eines Studenten widerspiegeln. Wenn man die Jahreskosten vergleichen will, muss man die Normwerte durch die unterschiedlichen Normstudienzeiten teilen (z. B. Jura 8 Semester und Zahnmedizin 10 Semester). Die tatsächliche Studiendauer ist weitgehend kostenneutral, weil jeder Student die erforderlichen Lehrveranstaltungen in der Regel auch dann nur einmal besucht, wenn er länger studiert. Die Wiederholung von Lehrveranstaltungen mit unbeschränkter Teilnehmerzahl (Vorlesungen) verursacht ohnehin keine zusätzlichen Kosten.

Die Umstellung der Hochschulfinanzierung auf Kopfbeträge pro Student kann, muss aber nicht, zu einer »Privatisierung« des Hochschulbereichs führen. Die weitestgehende Form der Privatisierung wäre die Umwandlung der staatlichen Hochschulen in gemeinnützige Einrichtungen in freier Trägerschaft. Aber auch ohne Entlassung in das Privatrecht können Hochschulen als Körperschaften des öffentlichen Rechts vom Staat so viel Handlungsfreiheit erhalten, dass sie derjenigen privater gemeinnütziger Einrichtungen in nichts nachsteht. Dafür geben die staatlichen Hochschulen in den USA ein Beispiel. Der Staat kann in beiden Fällen den Hochschulen die durch ihre Leistungen in der Lehre verdienten Kopfbeträge zuwenden, und

die Hochschulen zahlen ihr Personal und alle anderen Ausgaben aus diesen Mitteln selbst.

Der Wettbewerb der Hochschulen in der Lehre kann aber auch mit geringeren Änderungen der staatlichen Haushaltsführung im Hochschulbereich etwas angeregt werden, nämlich indem die traditionelle Form nur um ein Abrechnungssystem mit Kopfbeträgen ergänzt wird. Die Kopfbeträge werden dann nicht gezahlt, sondern zunächst nur als Kennzahlen für Hochschulvergleiche benutzt. Es wird dann zu einem Soll-Ist-Vergleich kommen zwischen dem, was einer Hochschule aufgrund ihrer Leistungen in der Lehre zusteht, und dem, was sie nach dem Haushaltsplan an Stellen und Sachmitteln zur Verfügung hat und in Anspruch genommen (»verbraucht«) hat. Die von der Hochschule genutzten staatlichen Räume müssten mit einer angemessenen Miete in die Verbrauchsrechnung eingehen.

Der Soll-Ist-Vergleich mag zunächst ganz folgenlos bleiben. Eine Fakultät, die mehr Kosten verursacht, als sie Einnahmen einbringt, muss aber damit rechnen, von der Gesamtuniversität mittelfristig mit Stellenkürzungen, Sachmittelkürzungen und dem Entzug von Räumen behelligt zu werden, wenn sie nicht überzeugend darlegen kann, dass sie in absehbarer Zeit mehr Studenten haben wird und damit auch einen höheren Beitrag zu den »Einnahmen« der Gesamtuniversität leisten kann. Denn die Gesamtuniversität wird im Verhältnis zum Land vor demselben Problem stehen und nur in beschränktem Maße bereit sein, die Schwächen einer Fakultät durch die Leistungen anderer Fakultäten ausgleichen zu lassen.

Für das Verhältnis der Hochschulen zum Land ist wichtig, dass die Kopfbeträge für einen Studenten eines bestimmten Studienganges für alle Landeshochschulen gleich hoch sein müssen. Dann wird das Geld aus dem Landeshaushalt früher oder später an diejenigen Hochschulen fließen, denen es im Wettbewerb um die Studenten gelingt, die gewünschte Zahl an sich zu binden. Es ist nicht zu erwarten, dass die Hochschulen ihre Studentenzahlen beliebig steigern. Sie werden sich bemühen, ein mit ihrer Infrastruktur und mit ihren Forschungszielen vereinbares Optimum von Studentenzahlen in jedem Fach zu erreichen. Auf dem Wege zu diesem Optimum wird es mit der Zeit zwischen den Hochschulen und innerhalb jeder Hochschule zwischen den Fakultäten erhebliche Umschichtungen an Stellen, Räumen und Sachmitteln geben. Das Ergebnis wird eine Struktur des Lehrangebotes sein, die den Wünschen und berechtigten Bedürfnissen der Studienbewerber und Studenten, aber auch der Nachfrage nach Hochschulabsolventen weit besser entgegenkommt als bisher.

Die Länder hätten bei einem solchen Finanzierungsverfahren für die staatlichen Hochschulen auch die Möglichkeit, eine klar überschaubare und faire Zuschussregelung für Hochschulen in freier Trägerschaft einzurich-

ten. Sie könnten nach dem Grundsatz verfahren, dass der Staat die Studenten nicht damit für seine eigenen Hochschulen anwirbt, dass er diesen höhere Kopfbeträge pro Student bewilligt als den Hochschulen in freier Trägerschaft. Der Grundsatz, dass vor dem Staat alle Studenten gleich sind, hat viele Vorteile. Dem Staat, der die freie Entfaltung der Persönlichkeit zulassen will, sollte es gleichgültig sein, welche Hochschule die Studenten wählen, wenn es ihn nicht mehr kostet und er den Hochschulwettbewerb sogar noch beleben kann. Es gibt für ihn kein wirkungsvolleres Mittel, seine eigenen Hochschulen zu Höchstleistungen zu führen. Eingriffe in die Hochschulautonomie gehen erfahrungsgemäß daneben; sie verfehlen ihr Ziel.

Sobald sich – für die Öffentlichkeit erkennbar – zeigt, dass die Hochschulen bestrebt sind, ihre Ausbildungskapazitäten aus eigenem Antrieb voll zu nutzen, wird die Einführung eines Numerus clausus kein Problem mehr sein. Wenn die Kopfbeträge nicht extrem falsch bemessen sind, wird jeder Studienbewerber trotzdem irgendwo einen Studienplatz finden, für den der Staat ebenso viel Geld aufwendet wie an jedem anderen Ort. Finanziell betrachtet haben dann alle Hochschulen – im Unterschied zu den USA – die gleiche Chance, gute Ausbildungsqualität zu bieten. Jede von ihnen muss ihre optimale Betriebsgröße für jeden Studiengang selbst finden. Der Staat sollte ein System schaffen, bei dem er nur die Höhe der Kopfbeträge pro Studiengang festlegt, nicht aber die Zahl der Kopfbeträge pro Studiengang. Wenn die Höhe nicht zu gering festgelegt wird, werden die Hochschulen in einem solchen System alle zusammen mehr Studienplätze anbieten, als nachgefragt werden. Die als gut geltenden Hochschulen benötigen jedoch einen Numerus clausus, um ihre Ausbildungsqualität nicht durch Überfüllung zu gefährden.

Die weite Verbreitung des Numerus clausus wird eine Folge des Bemühens der Hochschulen sein, um Studenten zu werben, damit sie keinesfalls zu wenige haben, und unter ihren Studienbewerbern möglichst diejenigen auswählen können, die sie für die geeigneteren halten. Das Auswahlrecht wird die Öffentlichkeit den Hochschulen zubilligen, sobald der Verdacht überwunden ist, die Hochschulen wollten sich mit dem Numerus clausus nur der Ausbildungsverpflichtung entziehen.

Mit der bürokratischen Auswahl der Studienbewerber wird bald auch die staatliche Reglementierung der Lehr- und Prüfungsinhalte verschwinden. Denn es wird spürbar werden, dass die Hochschulen die Studienbewerber überzeugen müssen, dass sie eine gute Lehre und sinnvolle Prüfungen anbieten. Ein großer Teil der Studienbewerber will sichergehen, dass die Ausbildung, für die sie sich jahrelang anstrengen müssen, auch auf dem Arbeitsmarkt Anerkennung finden wird. Die Hochschulen werden sich darum kümmern müssen, was aus ihren Absolventen wird, um entspre-

chende Fragen der Studienbewerber beantworten zu können. Je weniger sie dies selber tun, umso größere Schwierigkeiten werden ihnen Ranglisten bereiten, die der SPIEGEL oder andere unabhängige Testinstitute erstellen. Bei diesen Nachforschungen werden die Hochschulen von ihren Absolventen und deren Arbeitgebern manchen wertvollen Hinweis auf notwendige Verbesserungen des Lehrprogramms erhalten. Erst erkennbare Bemühungen des Lehrkörpers um den beruflichen Erfolg ihrer Studenten werden das Vertrauen schaffen, das politisch notwendig ist, um die staatliche Reglementierung der Studien- und Prüfungsordnungen, die schon lange als kontraproduktiv gilt, endlich zu überwinden.

Im Wettbewerb um eine ausreichende Zahl und um möglichst gute Studenten werden die Fakultäten nicht nur die Studien- und Prüfungsordnungen verbessern und die Studienpläne konfliktfrei sowie die Prüfungs- und Korrekturzeiten zügig gestalten. Sie werden darüber hinaus in den Berufungsverfahren neben der Forschungsqualifikation künftig zunehmend auch die Lehrqualifikation der zu Berufenden ernstlich prüfen.

Längerfristig kann die Autonomie der Hochschulen noch auf andere Weise wesentlich erweitert werden, wenn ein funktionierender Wettbewerb dafür sorgt, dass die Autonomie zu nichts anderem als zur Leistungssteigerung genutzt wird:

- der Staat kann den Hochschulen die Dienstherrnfähigkeit verleihen, über die jede kleine politische Gemeinde verfügt,
- der Staat kann den Hochschulen das Eigentum an dem Inventar übertragen, das sie nutzen,
- der Staat kann den Hochschulen das Eigentum an den Gebäuden übertragen, die sie nutzen. Die Hochschulen müssen sich dann selbst um den Gebäudeunterhalt, Sanierungen und Neubauten kümmern,
- der Staat kann die Universitätsbauämter in die Hochschulen integrieren und es ihnen überlassen, ob sie künftig mit eigenem Personal planen und bauen wollen oder mit freien Architekten. Jedenfalls ist zu erwarten, dass die Hochschulen als Bauherrn geschmackvoller und zweckmäßiger bauen werden, als die hochschulfremden Staatsbauämter, die im Schulbau regelmäßig höhere Baukosten vorzuweisen haben als die Träger freier Schulen.

Wer einen Wettbewerbsdruck spürt, fordert mehr Handlungsfreiheit. Auch die Hochschulen werden das tun. Wenn die Öffentlichkeit erkennt, dass der Wettbewerb für die gewünschte Leistungsorientierung sorgt, wird sie bereit sein, bürokratische Kontrollen abzubauen. Mit zunehmender Handlungsfreiheit der Hochschulen wird ihr Wettbewerb lebhafter und wirkungsvoller werden. Autonomie und Wettbewerb bedingen und steigern sich gegenseitig!