

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 448

Wissenschaftsfreiheit und Hochschulfinanzierung

Überlegungen zu einem effektiveren Mitteleinsatz

Von

Ulrich Karpén



Duncker & Humblot · Berlin

ULRICH KARPEN

Wissenschaftsfreiheit und Hochschulfinanzierung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 448

Wissenschaftsfreiheit und Hochschulfinanzierung

Überlegungen zu einem effektiveren Mitteleinsatz

Von

Professor Dr. Ulrich Karpen



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Karpen, Ulrich:

Wissenschaftsfreiheit und Hochschulfinanzierung :
Überlegungen zu e. effektiveren Mitteleinsatz /
von Ulrich Karpen. — Berlin : Duncker und Humblot,
1983.

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 448)

ISBN 3-428-05390-7

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1983 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1983 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 05390 7

Vorwort

Diese Schrift entstand aus einem Aufsatz, den ich Herrn Professor Dr. Karl Heinrich Friauf LL.M. zu seinem 50. Geburtstag am 31. 7. 1981 gewidmet habe. Gern erinnere ich hier an diesen Anlaß.

Herrn Professor Dr. Klaus Stern bin ich dafür verbunden, daß er die Drucklegung befürwortet hat; der Gerda Henkel Stiftung danke ich für einen Druckkostenzuschuß, Herrn Senator Professor Dr. Johannes Broermann für die Aufnahme der Arbeit in sein Verlagsprogramm.

U. K.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	11
1. Hochschulfinanzierung	11
2. Organisation und Verfahren	12
3. Zum Gang der Untersuchung	13
I. Hochschulverwaltung als Selbstverwaltung und Staatsverwaltung ...	14
a) Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 III GG)	14
4. Wissenschaftsfreiheit und kulturstaatliche Verantwortung ...	14
5. Wissenschaftsgrundrecht als Abwehr-, Teilhabe- und Teil-	
nahmegrundrecht	15
6. Die Verantwortung des Staates	17
b) Autonomie und Rechtsgestalt der Hochschule	17
7. Hochschulautonomie	17
8. Autonomie als Selbstrechtsetzungs- und -verwaltungskompe-	
tenz	18
9. Schranken der Hochschulautonomie	19
10. Rechtsgestalt der autonomen Hochschule	21
c) Abgrenzung von Selbstverwaltungs- und Staatsaufgaben	23
11. Abgrenzungsfragen	23
12. Gegenständliche Abgrenzung: „innere und äußere Angelegen-	
heiten“	24
13. Funktionale Abgrenzung: Normsetzende, entscheidungsvorbe-	
reitende und normausführende Angelegenheiten	26
14. Planung	27

d) Organisation und Verfahren	29
15. Organisations- und Verfahrensrecht	29
16. Organisationsgrundsätze	31
17. Verfahrensgrundsätze	34
18. Organisation und Verfahren im einzelnen	34
II. Hochschulfinanzierung	36
a) Herkunft und Einsatz der Mittel	36
19. Hochschulfinanzierung	36
20. Insbesondere: Finanzierung aus dem Staatshaushalt	37
21. Drittmittel, insbesondere Mittel der Deutschen Forschungs- gemeinschaft	38
22. Körperschaftsmittel	41
b) Die Finanzverfassung der Hochschulen im Spannungsfeld zwischen Staatsverwaltung und Selbstverwaltung	43
23. Zuständigkeiten von Hochschule und Staat	43
24. Staatsfinanzierung	44
25. Drittmittelfinanzierung	47
26. Finanzierung aus Körperschaftsmitteln	48
c) Organisation der Hochschulfinanzverwaltung	51
27. Zuständigkeiten in der Hochschule	51
28. Zentrale Ebene	52
29. Fachliche Ebene	53
30. Sonstige an der Finanzverwaltung beteiligte Hochschulorgane	55
d) Verfahren der Hochschulfinanzverwaltung	57
31. Die Stufen des Verwaltungsverfahrens	57
32. Staatsetat	58
33. Drittmittel	61
34. Körperschaftsmittel	63

III. Kritik an der gegenwärtigen Finanzverfassung der Hochschule und Verbesserungsvorschläge	65
a) Mängel im Verhältnis Hochschule — Staat	65
35. Mängel der Hochschulfinanzverfassung	65
36. Kritik an Hochschulverwaltung und Hochschulfinanzverfassung	66
37. Zur Kritik an der Hochschulplanung	69
38. Verbesserungsmöglichkeiten und Reformvorschläge	70
b) Wissenschaftsfinanzierung und Haushaltsrecht	71
39. Das Ziel: Leistungsorientierte Mittelverwendung	71
40. Haushaltsmittel und Haushaltsrecht	73
41. Bewirtschaftung der Haushaltsmittel und Rechnungskontrolle	76
42. Drittmittel	78
43. Körperschaftsvermögen	78
c) Planungsbeteiligung nach dem Gegenstromprinzip und Detailausführung von Rahmenplänen	79
44. Möglichkeiten eines Ausgleiches des Selbstverwaltungs- und -planungsdefizits der Hochschulen	79
45. Funktionelle und materielle Auslegung des Art. 5 III GG	80
46. Formen der Mitwirkung der Hochschulen an der Finanzverwaltung und der Planung	82
47. Materielle Auslegung: Rahmen- und Detailplanung	85
d) Stärkung der Entscheidungs- und Planungsfähigkeit der Hochschulen	91
48. Neubestimmung der Autonomie?	91
49. Selbstverwaltung der Hochschule	92
50. Selbstverwaltung des Hochschulsystems	93
51. Selbstverwaltung der Wissenschaft?	95
Literaturverzeichnis	96
Sachwortverzeichnis	103

Übersicht

1. Hochschulfinanzierung

Die Hochschulen sind die nach Zahl, Umfang und Mitteleinsatz wichtigsten Einrichtungen der wissenschaftlichen Forschung und Lehre in der Bundesrepublik Deutschland. Die Erfüllung ihrer Primäraufgaben hängt mehr denn je von den Mitteln ab. Das lassen die finanziellen Restriktionen der jüngsten Zeit, die engmaschigen Regelungen der Haushaltsführung sowie die staatliche Veranschlagungspraxis der jüngsten Zeit immer deutlicher erkennen¹.

In Zeiten der Baisse wird auch spürbarer, in welchem Ausmaß die Hochschulen Faktoren des Wirtschaftslebens sind. Hochschulen in allen hochentwickelten Ländern sind Großorganisationen mit z. T. zehntausenden Studenten, Tausenden von Mitarbeitern und Etats von z. T. über 500 Mio. DM; sie sind wesentliche Elemente der Infrastruktur² des Landes; ihre Arbeit wird in Forschung und Lehre zunehmend auch von Gesichtspunkten des gesellschaftlichen Bedarfs geprägt. Je weiter diese Entwicklung voranschreitet, desto stärker sind die Hochschulen von kontinuierlicher Finanzierung abhängig und der selbstverständlichen und legitimen Forderung des wirtschaftlichen Einsatzes dieser Mittel unterworfen. Wirtschaftlicher Mitteleinsatz bedeutet, daß die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel so verwandt werden müssen, daß ein Höchstmaß an Leistungen in Forschung und Lehre erbracht wird³. Die Verwaltung der Mittel, ihre Veranschlagung und die Ausführung des Hochschulhaushaltes sind Sekundäraufgaben der Hochschule, die Entscheidung über den richtigen Mitteleinsatz ist eine Teilfunktion der Erfüllung dieser Aufgabe.

Forschung und Lehre in den Hochschulen werden aus drei Quellen finanziert:

¹ *Schuster*, H. J., Haushaltsrecht, in: HdbWissR, Berlin, Heidelberg, New York 1982, S. 327 - 355 (328).

² *Frey*, René L., Infrastruktur, Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen, 2. Aufl., Tübingen, Zürich 1972, S. 11 f.; *Jochimsen*, R., Theorie der Infrastruktur, Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung, Tübingen 1966, S. 35 f.; *Mädling*, H., Infrastrukturplanung im Verkehrs- und Bildungssektor, Baden-Baden 1978, S. 217 f.; *Watrin*, Ökonomische Aspekte des Hochschulwesens, in: HdbWissR, S. 227 - 248 (228).

³ Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Forschung und zum Mitteleinsatz in den Hochschulen, verabschiedet am 6. Juli 1979, S. 50.

- zunächst zum ganz überwiegenden Teil aus den staatlichen Etats, welche die Länder aufstellen;
- sodann aus „Drittmitteln“, welche (vorwiegend) von der Deutschen Forschungsgemeinschaft, Ressorts des Bundes und der Länder, Stiftungen, privaten Wirtschaftsunternehmen u. ä. bereitgestellt werden;
- letztlich (in geringem Umfang) aus Körperschaftsmitteln der Hochschulen selbst.

2. Organisation und Verfahren

Über den Einsatz dieser Mittel entscheiden mit — je nach Mittelart — unterschiedlicher Verantwortung der Staat und die Hochschule, i. d. R. beide in vielfältigen Formen der Zusammenarbeit. An den Entscheidungen sind innerhalb der Hochschulen die Leitungs- und Kollegialorgane sowohl der zentralen wie der fachlichen Ebene mit vielfältigen Ausschüssen, Kommissionen etc. beteiligt; das Verfahren des Mitteleinsatzes läuft in vielen Stufen von der Budgetierung über die Verteilung und Bewirtschaftung bis zur Rechnungskontrolle.

Gegenstand der folgenden Untersuchung sind dabei vor allem die rechtlichen Aspekte von Organisation und Verfahren der Mittelverwendung, wobei jedoch die verwaltungswissenschaftlichen nicht ganz außer Betracht gelassen werden können. Für die Analyse des rechtlichen Rahmens sind das Grundgesetz — insbesondere dessen Art. 5 III — und die Landesverfassungen ebenso heranzuziehen wie das Hochschulrahmengesetz des Bundes vom 26. 1. 1976⁴, wie die Landeshochschulgesetze der Länder⁵. Das Satzungsrecht der Hochschulen spielt angesichts des dichten Gesetzesnetzes eine immer geringer werdende Rolle, auch für Fragen der Finanzverfassung der Hochschulen⁶, so daß es im folgenden weitgehend vernachlässigt werden kann. Wichtig sind das Haushaltsgrundsatzgesetz des Bundes⁷ und die Haushaltsordnungen des Bundes⁸ und der Länder⁹. Beachtet werden müssen vor allem die besonderen Haushaltsvorschriften, welche die meisten Landeshochschulgesetze ent-

⁴ BGBl. I, 185.

⁵ Nachweise in *Campenhausen*, Axel Frhr. von / *Lerche*, Peter, Deutsches Schulrecht, Sammlung des Schul- und Hochschulrechtes des Bundes und der Länder, 3 Bände, Percha, Stand: 1. 3. 1982.

⁶ Dazu jetzt *Karpen*, Die Finanzverfassung der Hochschulen angesichts der gegenwärtigen Haushaltslage, Verwaltungsarchiv, 73. Band, 1982, Heft 4, S. 405 - 437.

⁷ Vom 19. 08. 69 (BGBl. I, 1273).

⁸ Vom 19. 08. 69 (BGBl. I, 1284).

⁹ Nachweise bei *Schuster*, HdbWissR, S. 348 und *Piduch*, E. A., Bundeshaushaltsrecht, Losebl. Kommentar, Stand 1981, Bd. 2, Anhang: „Landeshaushaltsrecht“.

halten. Wie bei vielen Materien, die — wie das Hochschul- und Haushaltsrecht — der Landeshoheit unterliegen, sind die einschlägigen Vorschriften verstreut; der Bestand ist unübersichtlich, und die Bundesgesetzgebung hat — jedenfalls für das Hochschulrecht — nur eine begrenzte Vereinheitlichung bewirkt.

3. Zum Gang der Untersuchung

Viele Fragen des Mitteleinsatzes in den wissenschaftlichen Hochschulen, auch und vor allem der Kompetenzabgrenzung zwischen Staat und Hochschulen sowie der zweckmäßigsten Organisation der Mittelverteilung, sind seit Jahrzehnten heftig umstritten¹⁰. Die Haushaltsreform des Jahres 1969 hat nur in geringem Ausmaß auf die Besonderheiten des Wissenschaftseinrichtungen Rücksicht genommen. Der Wissenschaftsrat hat sich in seinen Empfehlungen wiederholt mit der Hochschulfinanzierung beschäftigt, schwerpunktmäßig jedoch zuletzt in den „Empfehlungen zur Forschung und zum Mitteleinsatz in den Hochschulen“ (1979) und den „Empfehlungen zur Forschung mit Mitteln Dritter in den Hochschulen“ (1982). Gerade die gravierenden Mittelkürzungen dieses Jahres, vor allem die Verfahrensmodalitäten ihrer Durchführung, haben gezeigt, daß es sich bei der Ausgestaltung der Finanzverfassung der Hochschulen um eine noch unbewältigte Aufgabe handelt.

Die Darstellung gliedert sich in drei Teile:

- in einem ersten Teil (I) werden die Grundlagen der Hochschulselbstverwaltung, ihrer Organisation und ihres Verfahrens, nach Maßgabe der Wissenschaftsfreiheitsgarantie des Art. 5 III GG dargestellt;
- der zweite Teil (II) ist den Organisations- und Entscheidungsstrukturen der Finanzverwaltung der Hochschulen gewidmet;
- im dritten Teil (III) sollen einige kritische Hinweise sowie Empfehlungen gegeben werden, wie man es besser machen könnte. Sie lassen sich von dem Grundgedanken leiten, daß wirtschaftliches Handeln der Hochschulen und effizientere Organisations- wie Entscheidungsstrukturen vor allem durch die Stärkung ihrer Selbstverwaltung und nicht durch eine Vielzahl von gesetzlichen Rahmenbestimmungen, Reglementierung von Einzelentscheidungen und administrative Detailkontrolle gefördert werden¹¹. Das mag insgesamt als Appell: „Mehr Mut zur Autonomie“ verstanden werden.

¹⁰ Karpen, Verwaltungsarchiv, S. 423 f.

¹¹ Wissenschaftsrat, Mitteleinsatz, S. 50.