

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 514

Die Universität  
als Wirtschaftsunternehmen

Hochschulfinanzierung und Wissenschaftsfreiheit

Von

Dr. Christian Rollmann



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CHRISTIAN ROLLMANN

**Die Universität als Wirtschaftsunternehmen**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 514**

# Die Universität als Wirtschaftsunternehmen

Hochschulfinanzierung und Wissenschaftsfreiheit

Von

Dr. Christian Rollmann



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Rollmann, Christian:**

Die Universität als Wirtschaftsunternehmen: Hochschulfinanzierung u. Wissenschaftsfreiheit / von Christian Rollmann. — Berlin: Duncker und Humblot, 1987.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 514)

ISBN 3-428-06189-6

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1987 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz und Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-06189-6

**Die vorliegende Arbeit wurde von der**

**Claussen-Stiftung**

**im**

**Stiferverband für die Deutsche Wissenschaft**

durch ein Stipendium gefördert. Außerdem wurde die Veröffentlichung durch die Stiftung finanziert.

Dieser großzügigen Unterstützung als Beweis der Kooperationsbereitschaft zwischen Industrie und Wissenschaft gilt der besondere Dank des Verfassers.

Göttingen im Dezember 1986

Christian Rollmann



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einführung</b> .....	11
<b>I. Die Rechtsstellung der Universität</b> .....	13
1. Historische Einführung in Bezug auf Finanzen und Verwaltung	13
2. Die Rechtsnatur der Universität .....	17
3. Universität und Grundgesetz: Auslegung des Art. 5 Abs. 3 GG ..	20
a) Individualrechtliche Betrachtungsweise .....	21
b) Universität als Grundrechtsträger .....	22
c) Doppelfunktion / Funktionale Grundrechtsbetrachtung .....	23
d) Kritik .....	27
4. Bereiche der Hochschulverwaltung .....	29
<b>II. Universität und staatliche Finanzierung</b> .....	30
1. Anspruch auf staatliche Finanzierung aus Autonomie und Selbst- verwaltungsrecht .....	30
2. Anspruchsbegründung aus Art. 5 Abs. 3 GG .....	32
a) Anspruchsumfang .....	35
aa) Grundausrüstung .....	35
bb) Funktionsausstattung (Allgemein- und Individualbedarf)	36
b) Finanzverwaltungsbefugnis .....	39
aa) Innen- und Außenbereich von Forschung und Lehre ...	39
bb) Kernbereichsdiskussion .....	40
c) Ergebnis .....	41
3. Verwaltungskompetenz im Verhältnis zu den gesetzlichen Grund- lagen des Haushalts- und Kassenwesens .....	42
a) Gesetzliche Grundlagen .....	42
b) Das Haushaltsverfahren .....	43
c) Universitäts- und Staatsinteressen .....	44
d) Kompetenzabgrenzung zwischen Universität und Staat .....	46
4. Modalitäten der Universitätsfinanzierung .....	47
a) Einzeletat / Globaletat .....	47
b) Verfassungsrechtliche Beurteilung .....	49
c) Ergebnis .....	50



5. Staatliche Einflußnahme bei der Bereitstellung eines Globalhaushaltes .....	50
a) Einfluß auf Schwerpunktbildungen .....	51
b) Unmittelbare und mittelbare Forschungsverbote .....	52
c) Grundrechtssicherungen Dritter (Kollisionen) .....	53
d) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Lösungsansatz .....	54
6. Möglichkeit der Einflußnahme über das Rechtsverhältnis der Finanzierung .....	57
a) Rechtsverhältnis der Mittelbereitstellung .....	58
aa) Zweckbindungen durch Subvention bzw. Treuhand .....	58
bb) Auswirkungen der Öffentlichen Haushaltstreuhand auf die Vermögens- und Verwaltungsbefugnis der Universität ..	61
cc) Vermögenswirksame Anlage und Nutzung / Entgeltverpflichtung .....	62
b) Ergebnis .....	66
<b>III. Universität und Drittmittelfinanzierung .....</b>	<b>67</b>
1. Begriffsklärung und tabellarische Darstellung des Finanzaufkommens; Bedeutung der Drittmittelforschung — Gefahren und Chancen .....	67
2. Anspruch auf Drittmittelfinanzierung — Verpflichtung zur Drittmittelorientierung .....	73
3. Gesetzliche Regelungen zur Drittmittelfinanzierung im Verhältnis zu Art. 5 Abs. 3 GG .....	75
a) Anzeigeverpflichtung .....	75
b) Untersagungsgründe .....	75
aa) Beeinträchtigung universitärer Aufgabenerfüllung .....	75
bb) Unverhältnismäßige Belastung durch Folgekostenregelung ..	77
cc) Bestimmtheitsgrundsatz — Verfassungsrechtliche Forschungsgarantie .....	78
c) Einstellung der Drittmittelbediensteten als Hochschulpersonal ..	78
d) Drittmittelverwaltung über Hochschulhaushalt .....	81
e) Veröffentlichungsverpflichtung .....	83
f) Entgeltverpflichtung bei Drittmittelforschung .....	85
g) Gesetzesänderung zum Hochschulrahmengesetz .....	86
h) Kritische Betrachtung / Ergebnis .....	88
<b>IV. Universität und Haushaltsrecht .....</b>	<b>91</b>
1. Veranschlagungspflicht; Jährlichkeitsprinzip .....	91
2. Grundsatz der Spezialität .....	93
3. Deckungsfähigkeit .....	94
4. Übertragbarkeit .....	94

5. Haushaltsklarheit .....	96
6. Zusammenfassung .....	97
<b>V. Universität und Kontrolle .....</b>	<b>98</b>
1. Staatsaufsicht .....	98
a) Abgrenzung zu anderen Aufsichtsverhältnissen .....	98
b) Rechtsaufsicht .....	99
aa) Aufsichtsmittel .....	100
bb) Kollision mit Art. 5 Abs. 3 GG .....	101
c) Fachaufsicht .....	102
aa) Kollision mit Art. 5 Abs. 3 GG .....	103
bb) Zusammenfassung / Ergebnis .....	106
2. Rechnungshof .....	106
a) Grundlagen (Kontrolle und Beratung) .....	106
b) Wirtschaftlichkeitsprüfung .....	108
aa) Definitionsschwierigkeiten .....	108
bb) Abgrenzung zum Sparsamkeitsgrundsatz .....	110
cc) Kollision mit Art. 5 Abs. 3 GG .....	110
c) Kontrolle anhand einer Kosten/Nutzen-Rechnung — Kennziffernmodell .....	112
d) Kritische Auseinandersetzung mit der Kosten/Nutzen-Rechnung .....	114
e) Individualisierung der Hochschulökonomisierung .....	115
aa) Ursachen fehlender Einsatzbereitschaft zur Hochschulökonomisierung .....	115
bb) Schaffung von Leistungsanreizen .....	118
f) Marktwirtschaftliche Betrachtung der Universität — Angebot und Nachfrage .....	118
g) Finanzierungsmodell .....	120
<b>VI. Universität und Wettbewerb .....</b>	<b>123</b>
1. Bedeutung der Werbung für die Universität .....	123
2. Gesetzliche Grundlage universitärer Werbung .....	124
3. Anwendbarkeit des UWG und GWB .....	125
a) Vorliegen eines wirtschaftlichen Wettbewerbes .....	125
b) Die Universität als Unternehmen .....	130
c) Praktische Auswirkungen .....	131
<b>VII. Zusammenfassung in Thesen .....</b>	<b>136</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>140</b>



## Einführung

Bisherige Erörterungen zur Universität befassen sich entweder mit dem reinen Wissenschaftsbetrieb unter besonderer Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Gewährleistung von Forschung und Lehre oder aber allein mit den Befugnissen des Rechnungshofes.

In der vorliegenden Arbeit soll untersucht werden, ob und inwieweit sich aus der Gewährleistung der Wissenschaftsfreiheit in Art. 5 Abs. 3 GG Folgerungen in Hinblick auf die Ausstattung der Universität mit Finanzmitteln als auch hinsichtlich der Verwaltung entsprechender Mittel ziehen lassen.

Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Rechtsstellung der Universität unter historischer und verfassungsrechtlicher Betrachtung. Im Anschluß daran werden Anspruch und Umfang einer staatlichen Finanzierung erörtert, um sodann eine Befugnis zur Finanzverwaltung seitens der Universität zu überprüfen. Die haushalts- und kassenrechtlichen Regelungen werden kritisch an den zuvor gewonnenen Erkenntnissen hinsichtlich der Universitätskompetenz gemessen. In Abgrenzung der Kompetenzbereiche Universität und Staat wird die Frage nach den Einflußmöglichkeiten des Staates auf die Mittelverteilung und -verwendung sowie nach den diesbezüglichen rechtlichen Bindungen der Universität nachgegangen.

Es folgt eine Darstellung der Drittmittelfinanzierung und der sie betreffenden gesetzlichen Regelungen, die ebenfalls kritisch im Verhältnis zur verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Wissenschaftsfreiheit überprüft werden. Im weiteren gilt es, die Probleme und Nachteile der Anwendung des allgemeinen Haushaltsrechtes auf die Haushaltsführung der Universität aufzuzeigen.

Es folgt die Darstellung der staatlichen Kontrolle der Universität insbesondere durch den Rechnungshof. Dabei werden nicht nur die verfassungsrechtlichen Grenzen einer Finanzkontrolle, sondern auch die praxisbezogenen Schwierigkeiten dargelegt. Nach der Skizzierung der Probleme einer Hochschulökonomisierung wird als Lösungsmöglichkeit ein neues Finanzierungsmodell diskutiert, das eine Selbstkontrolle der Forscher impliziert und daher eine gesteigerte Effizienz im Hochschulwesen garantiert.

Anknüpfend an die Verdeutlichung der Marktstruktur der Universität werden damit in Zusammenhang stehende werbungs- und wettbewerbsrechtliche Fragen erörtert. Als Ergebnis findet sich schließlich eine Zusammenfassung der gewonnenen Erkenntnisse in Thesenform.

Die Arbeit wurde am 1. November 1985 abgeschlossen. Gesetzesstand und Literatur wurden entsprechend berücksichtigt.

# I. Die Rechtsstellung der Universität

## 1. Historische Einführung in Bezug auf Finanzen und Verwaltung

Um einen Einblick in die finanzielle und wirtschaftliche Stellung der Universitäten zu gewinnen, ist es geboten, auf die geschichtliche Entstehung und Entwicklung des Finanz- und Verwaltungssystems der Universitäten Bezug zu nehmen. Auch das heutige Verhältnis der Universitäten zum Staat, das von Spannungen politischer und wirtschaftlicher Art gekennzeichnet ist, beruht auf der politisch-gesellschaftlichen Beurteilung und Entwicklung staatlicher Abhängigkeiten seit der Entstehung von Universitäten.

Anhand des historischen Rückblicks ist zu untersuchen, ob eine gegenwärtige etwaige Forderung nach einem finanziellen oder wirtschaftlichen Selbstverwaltungsrecht auf eine gewohnheitsrechtliche Übung gestützt werden kann.

Seit der Gründung von Universitäten benötigten diese finanzielle Mittel zur Ausstattung einerseits und zur Besoldung der Professoren andererseits. Die mittelalterlichen Universitäten waren nicht mit nennenswertem eigenem Vermögen ausgestattet, so daß meist geistliche Pfründen zur Unterhaltung erhalten mußten<sup>1</sup>. Die Gründungsinitiative ging nicht nur von Fürsten und Städten, sondern auch von kirchlicher Seite aus und wurde mit der Erstellung eines Stiftungsbriefes vollzogen. Mit diesem formellen Gründungsakt verband sich gleichzeitig eine Verantwortlichkeit des Gründers für das weitere Bestehen der Universität. Zu Zeiten der Reformation änderte sich die Art der Unterhaltung dahingehend, daß eine Schenkung geistlicher Güter vollzogen wurde, um nunmehr mittels eigenständiger Nutzung die Besoldung der Professoren sowie die Begleichung der Verwaltungskosten sicherzustellen. Wenngleich mit dieser Überlassung ein Abbau finanzieller Abhängigkeit verbunden war, mußte man bereits im dreißigjährigen Krieg feststellen, daß die größere Freiheit und Unabhängigkeit zugleich risikobehaftet war, da man nunmehr für den Bestand und die Ergiebigkeit der Güter selbst verantwortlich zeichnete. Trotz dieses Ri-

---

<sup>1</sup> Bornhak, Geschichte der preußischen Universitätsverwaltung bis 1810, Berlin 1900, S. 43.