

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 181/I

Ökonomie der Hochschule I

Von

Ursula Backes-Gellner, Hans-Jürgen Block, Edgar Frackmann,
Christof Helberger, Jens Naumann, Hajo Riese, John Sizer

Herausgegeben von
Christof Helberger



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 181/I

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 181/I

Ökonomie der Hochschule I



Duncker & Humblot · Berlin

Ökonomie der Hochschule I

Von

**Ursula Backes-Gellner, Hans-Jürgen Block, Edgar Frackmann,
Christof Helberger, Jens Naumann, Hajo Riese, John Sizer**

Herausgegeben von Christof Helberger



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Ökonomie der Hochschule. – Berlin : Duncker u. Humblot

1. Von Ursula Backes-Gellner ... Hrsg. von Christof Helberger.

– 1989

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 181)

ISBN 3-428-06541-7

NE: Backes-Gellner, Ursula [Mitverf.]; Helberger, Christof [Hrsg.];

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins ...

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1989 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Hagedornsatz, Berlin 46

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-06541-7

Vorwort

Die Hochschulen der Bundesrepublik tätigen heute ein Ausgabevolumen von 20-25 Mrd DM jährlich. Sie beschäftigen ca. 300.000 Personen. Rund 1,4 Millionen Studenten befinden sich an den Hochschulen in Ausbildung. Zusammen sind dies etwa 1,7 Millionen Personen, welche ihre Arbeitskraft — im weiteren Sinne — in diesem Sektor aufwenden. Der Hochschulbereich gehört damit zu den größten Wirtschaftszweigen in der Bundesrepublik.

Vor diesem Hintergrund erscheint es berechtigt, die Hochschulen zum Gegenstand einer intensiveren ökonomischen Betrachtung zu machen. Die gesamtwirtschaftliche Funktion der Hochschulen ist die Produktion neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse und ihre Verbreitung im Wege von Ausbildungsprozessen. Zur Lösung der Probleme, die sich hierbei hinsichtlich der Leistungsfähigkeit des Hochschulsystems ergeben, können Ökonomen wichtige Beiträge leisten. Der Bildungsökonomische Ausschuß der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften hat sich dies für seine Tagung, welche 1987 in Berlin stattfand, zum Ziel gesetzt.

Die Zusammenhänge zwischen arbeitsmarktorientierter Hochschulausbildung und deren Folgerungen für die Organisation und Finanzierung der Hochschulen stehen im Mittelpunkt der Untersuchung von Prof. Dr. Hajo Riese (FU Berlin) zum Thema „*Institutionenanalyse und Lenkungsmechanismen im Hochschulbereich — Anmerkungen zum Forschungsprogramm einer ökonomischen Theorie der Hochschule*“. Riese folgert, daß die deutschen Hochschulen den Funktionsbedingungen der Marktwirtschaft besser entsprächen, wenn sie mehr Differenzierung, sprich: fachlich stärker differenzierte Studiengänge, anböten. Die Hochschulen gerieten dann allerdings in den Konflikt mit dem weitgehend staatlichen Finanzierungssystem und seinen Allokationsmechanismen, wobei jedoch zu berücksichtigen sei, daß die überwiegend staatliche Finanzierung wegen zu geringer privater Zahlungsbereitschaft für Hochschulbildung unabdingbar sei.

Über eine am Max Planck-Institut für Bildungsforschung durchgeführte empirische Untersuchung über Reputationshierarchien in Fachwissenschaften berichtet Dr. Jens Naumann (MPI Berlin) unter dem Thema „*Qualitätsabstufungen und Leistungswettbewerb zwischen den Fachbereichen — objektive Gegebenheiten und subjektive Bewertung*“. Die Untersuchung bezieht auch die Wirtschaftswissenschaften ein und weist für sie eine ausgeprägte Rangordnung der Fachbereiche in bezug auf Reputation nach sowie einen überraschend hohen Konsens über diese Rangordnung.

Den Humboldtschen Anspruch der Einheit von Forschung und Lehre an den Universitäten unterzieht Dr. Uschi Backes (Universität Trier) einer betriebswirtschaftlich-organisationstheoretischen Analyse („*Zum Verhältnis von Forschung und Lehre in sozialwissenschaftlichen Fachbereichen*“). Sie zeigt, daß sich im Hinblick auf die Funktionen Beschaffung, Produktion und Absatz deutliche Verbundeffekte aufzeigen lassen. Sie stützen die Humboldtsche Forderung. Auch eine empirische Analyse bestätigt, daß die Forschungseffizienz von Fachbereichen mit der Zahl der Studenten positiv korreliert ist — allerdings nur bis zu einer Obergrenze. Andererseits läßt sich theoretisch und empirisch zeigen, daß nur bestimmte Formen der Lehre die Forschungseffizienz begünstigen (insbesondere Hauptstudiumsveranstaltungen, Diplom- und Doktorarbeiten). Hieraus läßt sich für das Verhalten der Hochschullehrer — als Reputationsmaximierer — die Verhaltenserwartung ableiten, daß sie die Lehre einseitig forschungsdienlich gestalten. Die in der Hochschule bestehenden Anreizmechanismen wirken sich daher auf das Grundstudium und auf die Studien- und Promotionsdauer nachteilig aus.

Die „*Ursachen der langen Studiendauern in der Bundesrepublik und die Möglichkeiten der Universitäten zu ihrer Beeinflussung*“ untersucht Prof. Dr. Christof Helberger (TU Berlin). Anhand der fachbereichsspezifischen Studiendauern in 3 Disziplinen (darunter auch der Wirtschaftswissenschaften) läßt sich nachweisen, daß die Lehr- und Prüfungsgestaltung der Fachbereiche einen starken Einfluß auf die Studiendauer hat. Mit dem gewählten Untersuchungsansatz lassen sich relevante Faktoren identifizieren und in ihrem Effekt abschätzen. Gleichzeitig wird gezeigt, daß die Wahrnehmung von Verkürzungsmöglichkeiten ein Interesse der Fachbereichsmitglieder (insbesondere der Professoren, aber auch der Studenten) voraussetzt, welches im derzeitigen organisatorischen Rahmen der Hochschulen schwach ausgeprägt ist.

Aus systemtheoretischer Sicht beschäftigt sich Dr. Edgar Frackmann (HIS-GmbH, Hannover) mit den „*Problemen der Hochschulsteuerung unter besonderer Berücksichtigung von Leistungsindikatoren*“. Die deutsche Hochschulpolitik bedient sich traditionell der Inputsteuerung. International läßt sich eine Tendenz zu einer verstärkten Steuerung über Leistungsindikatoren (Outputindikatoren) beobachten. In dem Beitrag werden die Vorteile und Nachteile dieser Alternativen aufgezeigt.

Am Fall der englischen Universitäten zeigt Prof. Dr. John Sizer (University Grants Committee und University of Loughborough) die Formen und Auswirkungen einer Umstellung auf eine leistungskennziffer-orientierte Steuerung auf („*Financial Reduction in British Universities 1981-1984: 'Responses, Impacts, Policy Implications and Managerial Lessons*“). In Großbritannien war diese Umstellung mit teilweise dramatischen Haushaltskürzungen verbunden. Das Referat macht eindrucksvoll deutlich, welche Managementanforderungen an die Hochschulen unter diesen Bedingungen gestellt werden und von ihnen erbracht (oder auch nicht erbracht) worden sind.

Dr. Hans-Jürgen Block (Geschäftsstelle des Wissenschaftsrates, Köln) analysiert „*Maßnahmen für eine Förderung des leistungssteigernden Wettbewerbs im deutschen Hochschulsystem*“. Für die Lehre wie für die Forschung werden viele mögliche Steuerungsmöglichkeiten dargestellt. Es wird deutlich, daß die Hochschulpolitik — ohne das bestehende Hochschulsystem revolutionieren zu müssen — große Gestaltungsspielräume hat, um eine Leistungssteigerung der Hochschulen und eine Intensivierung des Wettbewerbs zwischen ihnen zu erreichen.

Berlin, März 1988

Christof Helberger

Inhaltsverzeichnis

Institutionsanalyse und Lenkungsmechanismen im Hochschulbereich. Anmerkungen zum Forschungsprogramm einer ökonomischen Theorie der Hochschule	
Von <i>Hajo Riese</i> , Berlin	11
Qualitätsabstufungen und Leistungswettbewerb zwischen Fachbereichen – objektive Gegebenheiten und subjektive Bewertungen	
Von <i>Jens Naumann</i> , Berlin	23
Zum Verhältnis von Forschung und Lehre in sozialwissenschaftlichen Fachbereichen	
Von <i>Uschi Backes-Gellner</i> , Trier	51
Ursachen der langen Studiendauern in der Bundesrepublik Deutschland und die Möglichkeiten der Universitäten zu ihrer Beeinflussung	
Von <i>Christof Helberger</i> , Berlin	77
Probleme der Hochschulsteuerung unter besonderer Berücksichtigung von Leistungsindikatoren	
Von <i>Edgar Frackmann</i> , Hannover	97
Financial Reductions in British Universities 1981–1984: Responses, Impacts, Policy Implications and Managerial Lessons	
Von <i>John Sizer</i> , Loughborough, Leicestershire	117
Maßnahmen für eine Förderung des leistungssteigernden Wettbewerbs im deutschen Hochschulsystem	
Von <i>Hans-Jürgen Block</i> , Köln	153

Institutionensystem und Lenkungsmechanismen im Hochschulbereich

Anmerkungen zum Forschungsprogramm einer ökonomischen Theorie der Hochschule

Von *Hajo Riese*, Berlin

I.

Analyse der Institutionen und Lenkungsmechanismen im Hochschulbereich bilden fraglos wichtige Topoi der gegenwärtigen bildungsökonomischen Forschung¹. Das kommt nicht von ungefähr. Zum einen verdient das Erkenntnisobjekt „Hochschule“ allein deshalb das Augenmerk des Ökonomen, weil die Produktion von „Ausbildung“ in allen marktwirtschaftlich orientierten Industriestaaten insofern dem Marktprozeß entzogen ist, als sich nicht analog zum Gütermarkt Preise für Ausbildung bilden, die deren Kosten (einschließlich eines Kapitalertrages) decken. Das gilt auch für das US-amerikanische Hochschulwesen, in dem zwar (überwiegend) die Kosten der Ausbildung privatisiert sind, der Staat somit nur partiell als Kostensträger auftritt, die Hochschulen aber „Ausbildung“ keineswegs analog zu anderen Gütern an die Verwender als Produktionsmittel verkaufen. Damit stellt sich jedoch für ein privatwirtschaftlich finanziertes Hochschulwesen in gleicher Weise wie für sein staatliches Pendant die Frage nach seinen Funktionsbedingungen — finanzwissenschaftlich gesprochen: als eine Produktionsstätte des meritorischen Gutes „Ausbildung“ — in einer Marktgesellschaft — allem voran angesichts der Existenz eines Marktbedingungen unterliegenden Arbeitsmarktes.

Zum anderen läßt sich nicht bestreiten, daß ebenfalls der Zeitgeist die bildungsökonomische Forschung beeinflußt (wie er sie immer beeinflußt hat). Er jedoch wird derzeit von der Frage nach der Berücksichtigung von Marktelementen im Angebot an Gütern bestimmt, deren Bereitstellung — es wird bewußt ein weiter Begriff gewählt — traditionell „reinen“ Marktbedingungen entzogen ist. Die Deregulierungsdebatte stellt dafür ein nachdrückliches Zeugnis aus.

Dadurch erhält die Frage nach den Lenkungsmechanismen im Hochschulbereich ihre spezifische forschungsstrategische Relevanz. Deshalb bildet das Spannungsverhältnis von (Außen-)Finanzierung und Selbstverwaltung den zentralen Topos bildungsökonomischer Forschung. Dabei aber scheint mir der

¹ Siehe in jüngster Zeit *Frackmann* (1987).

organisationstheoretische, auf die inneruniversitären Lenkungsmechanismen bezogene (und damit aus einer disziplinären Blickrichtung betriebswirtschaftliche) Aspekt zu starkes Gewicht zu erhalten. Die Konzentration der Forschung auf den Problemkreis Finanzierung, Budgetierung, Evaluation und strategische Planung² weist auf diesen Umstand hin.

Diese Blickrichtung trägt sicherlich zu einer — durchaus begrüßenswerten — Internationalisierung der Forschung bei; tendenziell unterbelichtet bleibt dabei jedoch die Frage nach der Kompatibilität der Organisationsprinzipien des Hochschulwesens mit den Funktionsprinzipien einer Marktgesellschaft — eine Analyse, die auf die Berücksichtigung spezifischer institutioneller Bedingungen, wie sie beispielsweise das Hochschulwesen des deutschen Sprachraums charakterisieren, nicht verzichten kann und dadurch der Internationalisierung der Bildungsforschung Grenzen setzt.

Eine Institutionenanalyse erhält somit ihren genuinen Stellenwert dadurch, daß sie Aspekte besonderer Institutionen, in diesem Fall des Hochschulwesens des deutschen Sprachraums, untersucht. Diese Institutionenanalyse bildet das spezifische Moment des Forschungsprogramms „Ökonomische Theorie der Hochschule“, dessen methodische und inhaltliche Aspekte in diesem Essay diskutiert werden³.

Dabei bedarf eine Institutionenanalyse (aus zwingenden methodologischen Gründen) einer expliziten normativen Fundierung, die ansonsten die Markttheorie selbst liefert. Dieses normative Element besteht darin, dem Hochschulwesen des deutschen Sprachraums einen Modernisierungsrückstand zu unterstellen, im besonderen eine Inadäquanz in bezug auf die Funktionsbedingungen einer Marktgesellschaft. (Dabei geht es, um keine Mißverständnisse aufkommen zu lassen, nicht um die Inadäquanz von Lehr- und Forschungsinhalten, sondern von Organisationsformen, allen voran im Hinblick auf die Interaktion von Hochschulwesen und Arbeitsmarkt). Damit konstituieren Institutionenanalyse und Lenkungsmechanismen Topoi eines Forschungsprogramms, das die Funktion des Hochschulwesens in einer modernen Gesellschaft thematisiert.

Ein derartiges Forschungsprogramm kann durchaus auf die Markttheorie rekurrieren. Allerdings handelt es sich dabei um eine Markttheorie, die sich als Theorie der Evolution versteht, indem sie die markttheoretischen Bedingungen von Entwicklung klärt und von daher ein Modernisierungspostulat ableitet. Auf das Hochschulwesen übertragen, bedeutet dies, daß eine entsprechende bildungspolitische Strategie einer markttheoretischen Fundierung bedarf, die die Funktionsbedingungen des Hochschulwesens in einer Marktgesellschaft zu bestimmen vermag.

² So die Gliederung von *Frackmann* (1987).

³ Siehe dazu die Arbeitshefte des Forschungsprojektschwerpunktes „Ökonomische Theorie der Hochschule“ am Zentralinstitut für sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin.

Die beiden strategischen Variablen einer derartigen Markttheorie sind Produktdifferenzierung und Preispolitik. Die Produktdifferenzierung bildet dabei das dynamische Element, die Preispolitik das alloкатive Supplement. Analog beruht eine ökonomische Theorie der Hochschule auf den Säulen einer Differenzierung des Ausbildungsangebots und der Finanzierung des Hochschulwesens. Diese beiden Aspekte stehen in diesem Essay zur Diskussion.

Dabei tritt allerdings die Behandlung des Differenzierungsaspekts gegenüber der des Finanzierungsaspekts zurück. Das hat einen doppelten Grund. Zum einen bin ich auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik im besonderen auf den Differenzierungsaspekt eingegangen⁴; ich will mich hier nicht wiederholen. Zum anderen entspricht die Betonung des Finanzierungsaspekts den gegenwärtigen Strömungen bildungsökonomischer Forschung und ist deshalb für eine einschlägige Diskussion angemessen.

Die zentrale These dieses Essays lautet, daß man zwar in bezug auf den Differenzierungsaspekt zu Recht auf das Kriterium einer Marktorientierung des Hochschulwesens rekurrieren kann — die Antipoden bilden dann das Hochschulwesen des deutschen Sprachraums und das US-amerikanische Hochschulwesen —, dies jedoch keineswegs für den Finanzierungsaspekt zulässig ist. Von dieser These her ist der Finanzierungsaspekt aufzurollen. Sie impliziert zugleich, daß sich zwar aus markttheoretischer Sicht eine mangelnde Differenzierung der Berufsqualifikationen als ein typisch deutscher Gegenstand erweist, sich aber desungeachtet die Finanzierung des Hochschulwesens generell, also gleichgültig, in welcher Form sie betrieben wird, markttheoretischen Kriterien entzieht. Dabei liegt die bildungsstrategische Sprengkraft dieser These, wie zu zeigen sein wird, darin, daß nicht so sehr der Charakter der Ausbildung als meritokratisches Gut, sondern zwingende markttheoretische Gründe, nicht zuletzt arbeitsmarkttheoretischer Natur, der Einbettung des Hochschulwesens in die Marktökonomie die Grenzen setzen.

Die Übertragung markttheoretischer Kriterien der Evolution auf das Hochschulwesen verlangt vornehmlich eine Übertragung der Begriffe Standardisierung und Differenzierung. Der Standard vermittelt dabei die Vorstellung von einem unverwechselbaren Gut (und einem Markt für dieses Gut), während Differenzierung der Befriedigung der Vielfalt der Bedürfnisse dient. Ohne Differenzierung droht eine Verödung, ohne Standardisierung eine Atomisierung der Ökonomie⁵.

Auf das Bildungswesen übertragen, konstituiert Standardisierung den Charakter der Hochschule gegenüber anderen Stufen des Bildungswesens. Ihr Merkmal sind die wissenschaftlichen Disziplinen, die in diesen Disziplinen

⁴ H. Riese, Sollen Bildungs- und Beschäftigungssystem koordiniert werden? In: H. Scherf (Hrsg.), Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik. Berlin 1988.

⁵ Siehe dazu im einzelnen Möbes und Schmid-Schönbein (1983).