

Manfred Tietzel, Kornelia van der Beek, Christian Müller

# Was ist eigentlich an den Hochschulen los?

## Eine ökonomische Analyse

*Die Misere an den deutschen Hochschulen wird einmütig beklagt, schon in der Analyse der Ursachen dieser Krise aber scheiden sich die Geister. Woran krankt die deutsche Universität aus ökonomischer Sicht? Muß Hochschulbildung öffentlich bereitgestellt werden, oder ist ein marktorientiertes Modell besser geeignet, die Effizienz- und Finanzprobleme der Hochschulen zu lösen? Kann das deutsche Universitätssystem die Qualität der Ausbildung dauerhaft sichern? Schafft die derzeitige Bildungsrationierung soziale Gerechtigkeit?*

Es brodelt an den deutschen Universitäten. Im Wintersemester 1997/98 traten zehntausende Studenten an über 100 Hochschulen in den Streik. Sie protestierten gegen zum Bersten gefüllte Hörsäle, die mangelhafte Ausstattung mit Lehrbüchern, fehlende akademische Zeitschriften und die zunehmende Anonymität in ihrem Lernalltag. In Deutschland teilten sich 1993 1,9 Mill. Studenten 950000 Studienplätze<sup>1</sup>. In den 20 Jahren seit 1977 stieg die Zahl der Studenten um 80%, die Zahl der Professoren und wissenschaftlichen Mitarbeiter jedoch nur um 10% Prozent. Der Anteil der Hochschulausgaben am Bruttosozialprodukt sank sogar von 1975 bis 1993 um 22%<sup>2</sup>. Seit 1981 kürzten die westdeutschen Bundesländer ihre Ausgaben für Lehre und Forschung je Student um durchschnittlich 20,6%<sup>3</sup>. Die deutsche Hochschule sei, meinten deshalb die Streikenden, „universitot“<sup>4</sup>.

Wie aber konnte es soweit kommen? Ist der aufgezeigte Abwärtstrend des deutschen Hochschulsystems im internationalen Vergleich eine Folge der Rationierung des im Grundsatz rein privaten Gutes Hochschulbildung durch das deutsche Universitätssystem? Mit Hilfe einer einfachen graphischen Analyse soll gezeigt werden, daß das gegenwärtige staatliche Bildungsangebot zwangsläufig zur Vernichtung volkswirtschaftlicher Wohlfahrt führen muß. Es stellt sich die Frage, ob schleichende Qualitätserosion unter den derzeitigen politischen Bedingungen unausweichlich ist, wenn die Ausgaben für Hochschulange-

bote nicht mit der Anzahl der Studenten wachsen. Schließlich ist zu überlegen, inwieweit die in Deutschland übliche Art des Bildungsangebots zu krassen Verstößen gegen das Gebot der sozialen Gerechtigkeit führt, da sie eine massive „Umverteilung von unten nach oben“ zur Folge haben muß.

### Hochschulbildung als „privates Gut“

Trotz ihrer öffentlichen Bereitstellung und des nationalen Auftrags, der ihr häufig zugeschrieben wird, ist die Dienstleistung, die die Hochschulen in der Lehre – das etwas anders gelagerte Problem der akademischen Forschung wollen wir hier und im folgenden ausklammern – erstellen, im Grundsatz ein „rein privates Gut“ mit den Eigenschaften der Rivalität in der Nutzung und der Ausschließbarkeit: Ein Vorlesungssaal kann Hörer nur bis zur Kapazitätsgrenze fassen; darüber hinaus rivalisieren die Studenten in der Nutzung der angebotenen Veranstaltung; auch kämpfen sie um knappe Seminar- und Laborplätze oder die Bücher einer Universitätsbibliothek. Gerade diese als „Überlast“ bezeichnete Rivalität in der Nutzung des Gutes Hochschulbildung beklagten die Studenten während der letzten Wochen vehement. Daß die akademische Lehre auch die zweite Eigenschaft rein privater Güter – die Ausschließbarkeit nicht-zahlender

<sup>1</sup> Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft: Studenten an Hochschulen 1975 bis 1993, in: Bildung – Wissenschaft – Aktuell, Nr. 8 (1994).

<sup>2</sup> Hochschulrektorenkonferenz: Zur Finanzierung der Hochschulen. Dokumente zur Hochschulreform 110, Bonn 1996, S. 5 f.

<sup>3</sup> Am besten ist noch die Lage in Thüringen, wo 1996 für jeden Studierenden 33980 DM ausgegeben wurden; das Schlußlicht der Statistik bildet Nordrhein-Westfalen, wo jeder Student im gleichen Jahr der Landesregierung 10900 DM wert war. Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft: Hochschulausgaben: Länder kochen auf Sparflamme, in: Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft (idw), 23. Jg. (1997), 11. Dezember 1997, S. 1.

<sup>4</sup> O.V.: 'Roman, hier ruckt's'. Protest-Zitate, in: Forschung & Lehre, 1/1998, S. 7.

*Prof. Dr. Manfred Tietzel, 51, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Methodologie und Finanzwissenschaft an der Gerhard Mercator Universität-Gesamthochschule Duisburg; Kornelia van der Beek, 33, Dipl.-Ökonomin, und Christian Müller, 30, Dipl.-Kaufmann, sind seine wissenschaftlichen Mitarbeiter.*

Dritter von ihrer Nutzung – aufweist, wird in der hochschulpolitischen Diskussion kaum bestritten. Hochschulen könnten, wie die einen fürchten und die anderen fordern, auch grundsätzlich durch die Erhebung von kostendeckenden Studiengebühren finanziert oder sogar ganz als private Unternehmen geführt werden.

Aufgrund ihrer Eigenschaften als privates Gut könnte Hochschulbildung auf Konkurrenzmärkten angeboten und nachgefragt werden. Antike Lehrer der Rhetorik, juristische Repetitoren der Gegenwart, Fahr-, Tanz- und Klavierlehrer boten und bieten ihre Dienstleistungen genau unter solchen Wettbewerbsbedingungen an, und auch heute noch gibt es Länder wie die USA, in denen Hochschulleistungen von privaten Universitäten bereitgestellt werden. Natürlich weist die akademische Dienstleistung einige Besonderheiten auf: Erstens haben die Bildungsangebote sowohl investive als auch konsumtive Aspekte: Hochschulbesuch ist für die meisten Studenten zwar eine Investition in spätere Einkommenserzielungspotentiale; manche Studenten – ganz bestimmt jedenfalls Rentner oder Gasthörer – studieren aber auch zum Vergnügen. Zweitens sind getätigte Bildungsinvestitionen, da sie Humankapital darstellen, nicht transferierbar. Und drittens werden der akademischen Lehre oft auch positive Externalitäten zugeschrieben, etwa eine erhöhte Arbeitsproduktivität aufgrund von Humankapitalinvestitionen. Diese drei Spezifika sprechen indes nicht gegen die Eigenschaft von Hochschulbildung, ein privates Gut zu sein und auf Märkten angeboten zu werden: Auch Autos können, je nach Verwendung, der Investition oder der Konsumtion dienen. Auch Lebensversicherungen sind nicht interpersonell transferierbar. Und das Externalitätenargument ist offensichtlich fehlerhaft: Wird die bessere Qualität der Arbeitsleistungen nämlich vom Markt vergütet, so sind diese Effekte überhaupt nicht „extern“<sup>5</sup>.

### Marktallokation der Hochschulbildung

Nehmen wir also – zunächst ohne die Verteilungsargumente zu betrachten, die meist hiergegen vorgebracht werden – einmal an, universitäre Bildungsleistungen würden von privaten Unternehmen auf Wettbewerbsmärkten angeboten. Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage  $N$  nach akademischer Bildung sei eine fallende, das Angebot  $A$  dieses Gutes eine steigende Funktion des Marktpreises (siehe Abbildung). Unter Wettbewerbsbedingungen stellen die Punkte auf der Angebotskurve die minimalen Grenzkosten dar, zu denen eine bestimmte Dienstleistungsmenge jeweils bei Kapazitätsauslastung angeboten

wird. Wir unterstellen, daß in diese Größe nur die marginalen Bereitstellungskosten der Hochschuldienstleistungen eingehen, also Kosten für die Durchführung von Vorlesungen oder Seminaren, Kosten für die Durchführung und Benotung von Prüfungen sowie Verwaltungskosten der Universität. Daneben verursacht der Universitätsbesuch auch noch Nutzerkosten, die von der ersten Aufwandskategorie weitgehend unabhängig anfallen. Nutzerkosten sind zu einem wesentlichen Teil Opportunitätskosten, insofern Studenten während ihres Studiums auf die Verwendung ihrer Zeit zur Einkommenserzielung verzichten; darüber hinaus tätigen Studenten Aufwendungen, die komplementär zur Ausbildungsleistung sind, also Ausgaben für Fachliteratur, Computer und andere Geräte.

Bei Marktallokation der Universitätsausbildung stellt sich im Punkt  $G$  das Gleichgewicht ein, in dem die Dienstleistungsmenge  $x_G$  zu Studiengebühren in Höhe von  $P_G$  angeboten wird. In diesem Marktgleichgewicht hat der private Anbieter – etwa die antiken Lehrer der Rhetorik – Bereitstellungskosten in Höhe von  $0DGx_G$  aufzubringen. Diese Kosten sind jedoch gedeckt durch seine Erlöse in Höhe von  $0P_GGx_G$ , so daß die Hochschule einen Gewinn von  $P_GGD$  erzielt. Die Marktbereitstellung von Hochschulbildung hat somit zwei Ergebnisse: Erstens erhält jeder Student, der eine marginale Zahlungsbereitschaft von mindestens  $P_G$  hat, einen Studienplatz; die Universitäten werden genau mit jener Studierendenzahl belastet, die sie, gemessen an ihrer Kapazität, verkraften können. Zweitens erzielt die Hochschule in  $G$  einen Reinerlös. Märkte können akademische Ausbildungsleistungen alloka­tionseffizient bereitstellen.

### Öffentliche Bereitstellung von Hochschulbildung

In Deutschland jedoch werden Hochschulen bekanntlich überwiegend öffentlich bereitgestellt, womit eine zweifache Subventionierung verbunden ist: Zum einen werden – bei Studiengebühren von null – die Bereitstellungskosten der Universitäten subventioniert, der größte Teil über die Hochschulhaushalte der Länder, der verbleibende Teil – als grundgesetzliche Gemeinschaftsaufgabe (Art. 91a GG) – über die Zu-

<sup>5</sup> Vgl. ebenso U. van Lith: Staat und Markt im Bildungsbereich. Anmerkungen eines Ökonomen zur Bildungsverfassung der Bundesrepublik Deutschland, in: H. Bouillon, G. Radnitzky (Hrsg.): Die ungewisse Zukunft der Universität. Folgen und Auswege aus der Bildungskatastrophe, Berlin 1991, S. 96 ff.; A. Woll: Deregulierung des Hochschulwesens, in: ORDO, 43. Jg. (1992), S. 339. Weitere solcher „Pseudoexternalitäten“ widerlegt überzeugend C. C. von Weizsäcker: Lenkungsprobleme der Hochschulpolitik, in: H. Arndt, D. Swatek (Hrsg.): Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Band 58, Berlin, S. 542 ff.

schüsse des Bundes zum Hochschulausbau. Zum anderen werden die Nutzerkosten subventioniert, insofern Studenten aus ärmeren Elternhäusern Ausbildungsförderung (Bafög) aus dem Bundeshaushalt erhalten.

Für diese Staatseingriffe wird – neben den genannten guttspezifischen Besonderheiten der akademischen Bildung – meist das Argument ins Feld geführt, die Erhebung kostendeckender Studiengebühren sei „sozial ungerecht“, da andernfalls in den meisten Fällen der Wohlstand der Eltern und nicht die individuelle Befähigung des Studenten für die Aufnahme eines Studiums entscheidend sei<sup>6</sup>. Die Hochschulbildung wird mit diesem Argument zu einem typischen „meritorischen“ Gut, worunter man solche grundsätzlich privaten Güter verstehen kann, von denen die jeweilige politische Mehrheit der Ansicht ist, daß bei diesen Gütern ein höheres Bereitstellungs-niveau wünschenswert sei als jenes, das sich am Wettbewerbsmarkt ergibt; der Staat subventioniert daher das Angebot dieser Güter oder tritt selbst als Anbieter mit nicht-kostendeckenden Preisen auf<sup>7</sup>.

Durch den sogenannten „Öffnungsbeschluß“ der Ministerpräsidenten im Jahr 1977 haben sich die Länder dazu verpflichtet, allen, die studieren wollen und eine Hochschulzugangsberechtigung vorweisen können, ein Studium zu ermöglichen. Als Mittel zur Erreichung dieser Aufgabe bedienen sie sich der vollständigen Außerkraftsetzung des Ausschlußprinzips und der Subventionierung der Bereitstellungskosten der Universitätsleistungen: Beim Preis von null wird

entsprechend die Sättigungsmenge  $x_s$  nachgefragt (vgl. Abbildung).

Wohlfahrtsökonomisch – d.h. unter (vorläufiger) Vernachlässigung von Verteilungsgesichtspunkten – ist diese Art der öffentlichen Allokation privater Güter jedoch problematisch. Verglichen mit der marktlichen Bereitstellung dieser Leistungen steigt zwar die Konsumentenrente von  $CGP_G$  um  $P_G G x_s 0$  auf  $Cx_s 0$ . Dieser Anstieg der Bruttowohlfahrt wird aber in zweierlei Hinsicht gemindert: Auf der einen Seite wird ein Teil des Zuwachses der Konsumentenrente durch einen Verlust der Produzentenrente in Höhe von  $P_G G D$  kompensiert. Auf der anderen Seite wird der durch die Ausdehnung der gleichgewichtigen Bereitstellungs-menge von  $x_G$  auf  $x_s$  verursachte Zuwachs der Konsumentenrente  $x_G G x_s$  betragsmäßig übertroffen durch die hierfür erforderlichen zusätzlichen Bereitstellungs-kosten in Höhe von  $x_G G B x_s$ . Die öffentliche Bereitstellung der Hochschulleistungen zum Preis von null verringert also die mögliche volkswirtschaftliche Wohlfahrt. Der Steuerzahler verzichtet auf mehr, als den Studenten zuwächst. „There is no such thing as a free lunch.“

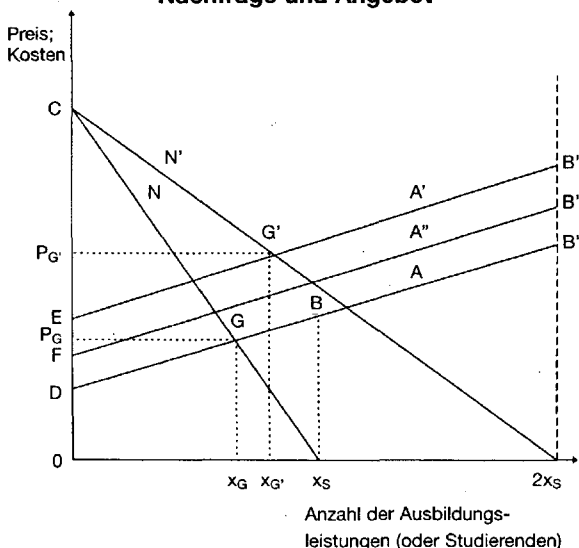
**Verschärfte Wohlfahrtsverluste**

Die beschriebenen Wohlfahrtsverluste verschärfen sich, wenn man die bislang statische Analyse dynamisiert. Zwei wesentliche Faktoren sind hierbei zu berücksichtigen.

□ Zum einen hat sich seit den 70er Jahren in Westdeutschland die Zahl der Studenten in etwa verdoppelt. Das bedeutet, daß sich die Nachfragekurve bei gegebenem Angebot in C nach N' gedreht hat, so daß – bei Studiengebühren von null – nunmehr  $2x_s$  Studenten Hochschulleistungen nachfragen. Um die Qualität der angebotenen Dienstleistung aufrecht zu erhalten, müßte dann der kostendeckende Haushalt der Universitäten auf  $0DB'2x_s$  wachsen.

□ Zum anderen sind, was in der öffentlichen Diskussion kaum berücksichtigt wird, Universitäten in besonderem Maße von der sogenannten Baumolschen „Kostenkrankheit“ betroffen<sup>8</sup>. Diese „Kostenkrankheit“ ist eine Metapher für die Erklärung einer langfristig stärkeren Kostensteigerung in arbeitsintensiven (sogenannten stagnierenden) Branchen mit technolo-

**Akademische Ausbildungsleistungen:  
Nachfrage und Angebot**



<sup>6</sup> In diesem Sinne auch Hochschulrektorenkonferenz: Zur Finanzierung ..., a.a.O., S. 39 ff.

<sup>7</sup> Vgl. zum Konzept der meritorischen Güter z.B. R. A. Musgrave: Merit Goods, in: J. Eatwell u.a. (Hrsg.): The New Palgrave, London – Basingstoke 1987, S. 452-453; kritisch hierzu M. Tietzel, C. Müller: Noch mehr zur Meritorik, erscheint in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 117. Jg. (1998).

gisch bedingt geringen Produktivitätszuwachsen im Vergleich zu kapitalintensiven (sogenannten progressiven) Sektoren mit hohen Produktivitätssteigerungen. Die Kosten in den stagnierenden (schwach wachsenden) Branchen werden im Vergleich zu den Stück- oder Durchschnittskosten der progressiven Sektoren stärker steigen, weil die Lohnentwicklung in den stagnierenden Wirtschaftszweigen mit der in den übrigen Branchen Schritt halten muß. Andernfalls hätten Mitarbeiter in stagnierenden Branchen einen Anreiz, in die besser vergüteten Positionen in progressiven Sektoren abzuwandern. Die Personalkosten eines stagnierenden Sektors müssen sich also im gleichen Maße entwickeln wie die Produktivitätszuwächse in den wachsenden Wirtschaftszweigen.

Die Baumolsche Kostenkrankheit hat sicher in den letzten Jahrzehnten im Hochschulbereich ihre Auswirkungen gehabt: Universitäten sind eine typische stagnierende (schwach wachsende) Branche im Baumolschen Sinne; technologisch bedingt erzielen sie wesentlich geringere Produktivitätsfortschritte als in anderen Sektoren der Wirtschaft. So sind etwa die Anzahl von Prüfungen, Vorlesungen, Verwaltungsdiensten oder geschriebenen Seiten, die ein Hochschul-lehrer pro Zeiteinheit produzieren kann, oder die

Anzahl der Verwaltungsakte eines Prüfungsamtes gegebener Personalstärke durch höheren Kapitaleinsatz kaum zu steigern. Bei gleicher bereitgestellter Dienstleistungsmenge  $2x_s$  und konstanter Ausbildungsqualität müssen in dem Maße, wie Lohnsätze für Arbeit bestimmter Qualität in allen Sektoren mit (ungefähr) gleicher Rate wachsen, höhere Grenzkosten aufgewendet werden. Es ist daher davon auszugehen, daß sich die Angebotskurve A infolge der Baumolschen Kostenkrankheit im Laufe der Zeit nach oben verschoben hat, und zwar, wie wir hier annehmen wollen, auf A'. Der Baumol-Effekt hat dieselbe Wirkung wie eine Mengensteuer auf Ausbildungsleistungen mit einem im Zeitablauf steigenden Steuersatz, leider aber ohne die entsprechenden Steuererträge. Abermals hätten daher die Universitätshaushalte, um die Qualität der akademischen Ausbildung zu sichern, aufgestockt werden müssen, diesmal um den Betrag von  $DEB^*B'$ .

<sup>a</sup> Vgl. W. Baumol: Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, in: American Economic Review, Vol. 57 (1967), S. 415-426; eine Anwendung des Baumol-Theorems auf die Hochschulen findet sich bei H. Schnabl: Die Universität Stuttgart am Jahrtausend Ende, in: Wechselwirkungen, Jahrbuch 1992, Aus Lehre und Forschung der Universität Stuttgart, S. 139-147.

Stefan Bernhard-Eckel

## Der Just-in-Time-Vertrag

### Ein Vertrag zwischen Austausch und Gesellschaft

Moderne Vertragstypen wie der Just-in-Time-Zuliefervertrag lassen sich nur schwer in unser klassisches Rechtssystem einordnen. Mit der vorliegenden Arbeit soll versucht werden, eine neue Konzeption zu entwickeln, von der moderne Vertragstypen wie der Just-in-Time-Vertrag privatrechtlich erfaßt werden können. Dabei werden auch für die Praxis höchst wichtige Einzelprobleme, wie etwa AGB-Kontrolle, unpünktliche Lieferung, Gewährleistung, Produkthaftung und Vertragsbeendigung, behandelt. Einleitend wird der Just-in-Time-Vertrag in seiner ökonomischen Bedeutung untersucht. Anschließend werden die typischen Regelungskomplexe dieser Vertragsart aufgezeigt. Die Arbeit wendet sich dann der Einordnung der Just-in-Time-Verträge in die Privatrechtsordnung zu.

1998, 184 S., brosch., 69,- DM, 504,- öS, 62,50 sFr, ISBN 3-7890-5066-0  
(Nomos Universitätschriften – Recht, Bd. 276)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

### Das wohlfahrtsoptimale „Marktmodell“

Es ist – worauf wir hier nicht weiter eingehen wollen – viel diskutiert worden, wie man auf die Kostenexplosion im Bereich der universitären Lehre reagieren sollte. Wir wollen hier nur – unter Beibehaltung unserer vorübergehenden Vernachlässigung von Verteilungsaspekten – die unter allokativen Aspekten optimale Lösung vorstellen: die Marktlösung der Hochschulmisere durch Erhebung kostendeckender Studiengebühren<sup>9</sup>. Dieses Modell läuft auf eine Rehabilitierung des Ausschlußprinzips des grundsätzlich privaten Gutes Hochschulausbildung hinaus, das spätestens seit dem „Öffnungsbeschuß“ aus distributiven Gründen suspendiert war. Allokationsoptimal wäre eine Erhebung von Studiengebühren in Höhe von  $P_G'$ , gekoppelt mit einer vollständigen Entscheidungs- und Kostenautonomie der Universitäten. Die nachgefragte Menge an Studienleistungen würde sich dann entlang  $N'$  von  $2x_S$  auf  $x_G'$  verringern. Im Gleichgewicht  $G'$  entstünden der Hochschule Kosten in Höhe von  $0EG'x_G'$ , die durch Erlöse in Höhe von  $0P_G'G'x_G'$  überkompensiert würden.

Neben Studiengebühren kämen auch andere Maßnahmen in Frage, die auf eine Reduktion der Nachfrage nach universitären Leistungen abzielen. Eine Akademikersteuer beispielsweise, wie sie gelegentlich vorgeschlagen wurde, könnte die beschriebene (statisch) effiziente Autonomielösung zumindest approximieren. Voraussetzung wäre aber, daß das Steueraufkommen an die jeweiligen Universitäten zurückverteilt würde, was jedoch bei einer Steuer naturgemäß größere Probleme aufwirft als bei einer Gebühr. Eine andere Lösung bestünde darin, die Hochschulen als gemeinwirtschaftliche Unternehmen nach dem Prinzip der Kostendeckung zu führen und die Nachfrage durch andere Maßnahmen als Kostenbeteiligungen der Studierenden von  $2x_S$  auf die wohlfahrtsoptimale Bereitstellungsmenge  $x_G'$  zurückzuführen. Am realistischsten wäre wohl die Einführung eines Numerus Clausus, also einer kombinierten Rationierung nach Wartezeiten und Notendurchschnitt des Abiturzeugnisses. Dieses Verfahren ist allerdings nicht unproblematisch, insofern es zum einen die allgemeine Hochschulreife in eine Zugangsvoraussetzung nur für bestimmte Studienfächer verwandelte und damit letztlich auf eine partielle Aberken-

nung einer einmal erworbenen formalen Qualifikation hinausläufe; zum anderen würde es Wohlfahrtsverluste in Form von Wartekosten erzeugen, welche durch Zuteilung mittels Wartelisten<sup>10</sup> entstehen.

### Probleme des Marktmodells

Das Marktmodell ist jedoch, selbst wenn man Verteilungsaspekte (zunächst) vernachlässigt, nicht unproblematisch. Zum einen genügt eine reine Kosten- und Entscheidungsautonomie der Hochschulen nicht per se, um eine effiziente Mittelverwendung zu garantieren. Darf die jeweilige Hochschule die ihr zugewiesenen Mittel zentral verwalten, so wird ein hochschulinternes „Rent Seeking“ um die knappen Budgets einsetzen: Teile der Arbeitszeit von Hochschullehrern werden dann – wie das bereits infolge der derzeitigen Budgetfinanzierung der Universitäten der Fall ist – eingesetzt, um Argumente zusammenzutragen, Gremien zu überzeugen und Bundesgenossen zu sammeln, nicht aber um Ergebnisse in Forschung und Lehre zu erzeugen<sup>11</sup>. Erforderlich wäre es daher, daß die Gebühren für die einzelne Lehrinheit (Vorlesung, Seminar etc.) erhoben werden und damit unmittelbar in den Verfügungsbereich des jeweiligen Fachbereichs – besser noch: des jeweils Lehrenden – gelangen. Damit wäre – allerdings nur als einmaliger Niveaueffekt – eine Erhöhung der betrieblichen Effizienz verbunden: Die Wohlfahrtsverluste durch „Rent Seeking“ entfielen, und ein Wettbewerb um die Qualität der Lehre würde initiiert.

Darüber hinaus ist zu beachten, daß das Marktmodell der Hochschulfinanzierung nur den ersten der beiden beschriebenen Wohlfahrtsverluste – die Allokationsineffizienz des Hochschulsystems – zu beheben in der Lage ist; die von der Baumolschen Kostenkrankheit ausgelösten Kostenexplosionen kann es indes nicht dauerhaft heilen. Denn nach dem Theorem von der Kostenkrankheit ist zu erwarten, daß die (kostendeckenden) Studiengebühren stärker wachsen müßten als das Preisniveau. Im besonderen Fall von Universitätsdienstleistungen ist eine solche Entwicklung jedoch nicht ganz gefahrlos: Angesteckt von der Baumolschen Kostenkrankheit, könnten rein private Universitäten, wie einige Beispiele in den USA belegen, in eine zunehmende Abhängigkeit von Sponsoren anderer Wirtschaftszweige geraten.

Schließlich ist im Auge zu behalten, daß das Marktmodell der Hochschulfinanzierung eine Gesamtlösung

<sup>9</sup> Vgl. C. C. von Weizsäcker: Lenkungsprobleme ..., a.a.O.; W. Richter, W. Wiegand: Studiengebühren sind keine Strafe, in: F.A.Z. vom 7.2.1998, S. 15.

<sup>10</sup> Vgl. D. M. Lindsay, B. Feigenbaum: Rationing by Waiting Lists, in: American Economic Review, Vol. 74 (1984), S. 542-557.

<sup>11</sup> Vgl. C. B. Blankart: Outputfinanzierung von Hochschulen, Discussion Paper Nr. 89/1997, Economic Series, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin, S. 5.

des akademischen Kostenproblems nur für die Lehre bieten kann. Die hier stets ausgeklammerte Forschung, zumal die Grundlagenforschung, weist nämlich in hohem Maße Kollektivguteigenschaften auf, insofern der Produzent dieser Forschungsergebnisse im allgemeinen nicht in der Lage ist, direkt Nutzen aus ihrer Anwendung zu ziehen<sup>12</sup>. Würden auch die Forschungsaktivitäten nach dem Marktmodell bereitgestellt und über Absatzpreise finanziert, so dürfte sich die Struktur der wissenschaftlichen Forschungsergebnisse erheblich verändern. Angewandte und damit vermarktbarere Forschung dürfte stärker in den Vordergrund, auf lange Frist angelegte Grundlagenforschung in den Hintergrund rücken. Angesichts des Problems der Grundlagenforschung, möglicherweise aber auch der unausweichlichen Baumolschen Kostenkrankheit, könnten daher auch bei Wahl der allokatoren effizienten Bildungsfinanzierung staatliche Subventionen von Hochschulen – wenn auch in einem weit geringeren Ausmaß als heute – vertretbar sein.

### Schleichende Erosion der Bildungsqualität

Das Marktmodell der Hochschulfinanzierung ist jedoch politisch nicht gewollt. In den Augen von wählerstimmenmaximierenden Politikern ist die Universität ein bequemes Auffangbecken für die auch von ihnen zu verantwortenden Probleme am Arbeitsmarkt. So verfolgte bereits der von den Ministerpräsidenten 1977 gefaßte Beschluß einer Öffnung der Hochschulen explizit arbeitsmarktpolitische Ziele. Insofern Studenten auch Wähler sind – und eine wachsende Gruppe dazu –, wäre die Strategie einer weitgehenden Autonomie für die Hochschulen aber auch politisch kaum durchsetzbar; die jüngsten Studentenproteste, die sich wesentlich gegen die Einführung von Studiengebühren wandten, legen ein beredtes Zeugnis davon ab. Politiker, die (wieder-) gewählt werden wollen, haben diese Nebenbedingung ihres Handelns zu beachten. Angesichts der knappen Finanzen der öffentlichen Haushalte und der gegebenen politischen Zielsetzung einer Offenhaltung der Hochschulen ohne Studiengebühren bleibt daher nur noch eine einzige Strategie: die schleichende Erosion der Angebotsqualität.

Die Angebotskurve A' wird danach durch eine Vielzahl von Maßnahmen wie Stellenstreichungen, Reduzierung von Pflichtstunden pro Studiengang, die

durch Eckdatenverordnungen erzwungene Senkung von Prüfungsanforderungen etc. abgesenkt. Wenn beispielsweise aus politischen Gründen die Bereitstellungskosten nicht größer als  $0FB''2x_S$  sein dürfen, dann muß die Angebotskurve von A' auf A'' gesenkt werden. Rechnerisch ergibt sich dadurch ein Produktivitätsfortschritt: eine gleiche Anzahl von  $2x_S$  Studenten wird zu geringeren Kosten durch weniger Personal ausgebildet.<sup>13</sup> Blankart<sup>13</sup> hat einen solchen rechnerischen Produktivitätsfortschritt von 4% jährlich für die Zeit von 1975 bis 1995 ermittelt. Aber der damit vorgenommene Übergang von – wie angenommen – voller Kapazitätsauslastung auf A' zu einer Überlast auf A'' bringt eine Qualitätsminderung mit sich; das Gut „Ausbildungsleistung“, das entsprechend A'' bereitgestellt wird, ist ein anderes, eines von minderer Qualität als das entsprechend A' bereitgestellte. Der Übergang von Kapazitätsauslastung zu Überlast löst „Pseudo-Produktivitätsfortschritte“ aus. Blankart äußert die Befürchtung, daß sich Politiker dadurch veranlaßt sehen könnten, durch weitere Budgetkürzungen weitere (Pseudo-) Produktivitätsfortschritte zu erzeugen. Diese Befürchtung ist um so begründeter, als es für die Öffentlichkeit nicht ohne weiteres ersichtlich ist, daß dadurch ein Aliud, ein Gut geringerer Qualität, produziert wird.

### Vielfältige Qualitätsminderungen

Politisch in Kauf genommene Qualitätsminderungen an deutschen Hochschulen finden auf vielfältige Weise statt.

Eine bei Politikern beliebte Maßnahme stellen direkte Mehrarbeitsverordnungen für Hochschulpersonal dar, die sich auf dem politischen Markt popularitätswirksam als Maßnahme gegen „faule“ Professoren verkaufen lassen<sup>14</sup>. So forderte kürzlich die hessische SPD eine Erhöhung des Pflichtstundendeputats von Professoren von acht auf zehn Semesterwochenstunden mit der Begründung, man wolle dafür sorgen, „daß das Licht an den Hochschulen früher an und später ausgemacht wird“<sup>15</sup>.

Verdeckte Mehrarbeitsverordnungen sind die ebenfalls wählerwirksamen Ausdehnungen der Rechte von Studenten. Ein Beispiel hierfür ist die von Ministerien neuerdings häufig vorgeschriebene Regelung, daß schriftliche Prüfungen stets von zwei Professoren statt bisher von einem Prüfer zu korrigieren

<sup>12</sup> Vgl. H. J. Ewers: Das Elend der Hochschulen - Eine ökonomische Analyse der Organisation und Finanzierung deutscher Universitäten, Diskussionspapier 1996/13, TU Berlin, S. 5 f.

<sup>13</sup> Vgl. C. B. Blankart: Outputfinanzierung ..., a.a.O., S. 3 f.

<sup>14</sup> Vgl. zu diesem Vorurteil K. Reumann: Deutsche Professoren sind nicht faul. Internationaler Vergleich widerlegt Vorurteil, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. 12. 1997, S. 5.

<sup>15</sup> Vgl. o.V.: Hessens Politiker haben viel Verständnis, aber kein Geld, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. 11. 1997, S. 1.

ren sind. Dies verdoppelt nicht nur den Korrekturaufwand pro Klausur, sondern kann in einem Massendstudium auch leicht zu Prüfungsmehrbelastungen des wissenschaftlichen Personals von zwei bis drei Monaten pro Jahr führen. Wertvolle Zeit für die Forschung geht verloren.

□ Weitere Maßnahmen, die offensichtlich auf studentische Wählerstimmen abzielen, sind die Einschränkungen von Leistungspflichten der Studenten. Dies beginnt schon bei der Aufnahme des Studiums, für welche das Abitur in vielen Bundesländern schon lange nicht mehr die einzige Zulassungsvoraussetzung ist. Bereits seit Jahren bestehen beispielsweise in Nordrhein-Westfalen Studienmöglichkeiten für Berufserfahrene ohne Hochschulzugangsberechtigung, wenn diese über ein sogenanntes Meisterabitur verfügen und eine Einstufungsprüfung abgelegt haben. Selbst diese niedrigen Meßlaten sind der Landesregierung indes noch zu hoch; so wird nach ihrer Koalitionsvereinbarung zusätzlich geprüft, „ob nicht in weiteren Fällen die Einstufungsprüfung entbehrlich ist; Familienarbeit und Haushaltsführung sollen in besonderer Weise berücksichtigt werden“<sup>16</sup>.

Die wählerwirksame Absenkung der den Studenten abverlangten Leistungsstandards setzt sich im Studium fort. So verlangt die nordrhein-westfälische Eckdatenverordnung für Universitäten, daß zum Erwerb eines Leistungsnachweises nicht mehr, wie bisher in den meisten Prüfungsordnungen, das Ablegen eines Referats und einer Hausarbeit oder einer Leistungsscheinklausur erforderlich sind, sondern nur noch ein/e „Klausurarbeit oder Referat oder Hausarbeit oder Studienarbeit oder mündliche Prüfung oder Entwurf oder Praktikumsbericht“<sup>17</sup>. Berücksichtigt man, daß Seminare ohne studentische Referate grundsätzlich nicht durchführbar sind, läuft diese Regelung offensichtlich auf ein De-facto-Verbot hinaus, von Studenten das Ablegen irgendwelcher, über den eigenen Seminarvortrag hinausgehenden Leistungen wie Klausuren oder Hausarbeiten zu verlangen. Selbst in Hauptstudienseminaren bleiben daher auch Diskussionen auf höherem Niveau – mangels studentischer Kenntnis der jeweiligen „Pflichtlektüre“ – die Ausnahme.

Alle geschilderten und eine Vielzahl weiterer Folgen der wählerwirksamen Qualitätserosion, die infolge der Budgetbegrenzung bei gegebenem Allokationsverfahren gewollt oder zumindest bewußt in Kauf genommen worden sind, stehen im krassen Gegensatz

zu den offiziell deklarierten hochschulpolitischen Zielsetzungen, deutsche Studenten (natürlich über die Qualität!) international wettbewerbsfähig und das Studium in Deutschland für Ausländer attraktiv zu machen. Daß die Politik eine solche Diskrepanz zwischen Wort und Tat so lange durchzuhalten vermochte, ist nur mit der unvollständigen Information der Öffentlichkeit über die Lage an den Hochschulen und dadurch zu erklären, daß sich die deutschen Bundesländer wie ein Kartell verhalten. Die einzige Möglichkeit, ein solches Kartell von Gebietsmonopolisten zu unterminieren, bestünde in der massiven Abwanderung von Studenten in Länder mit höherwertiger Hochschulqualität. Insofern aber Studienanfänger ihre Hochschule in unvollkommener Information über die Qualität des Studienangebots wählen und die Wahl eines entfernteren Studienortes zusätzliche Nutzerkosten bedingen kann, wird die „Qualitätsmigration“ nicht sehr ausgeprägt sein. Außerdem ist auch aufgrund der Tatsache, daß der Arbeitsmarkt die Information über die unterschiedliche Signalqualität von Abschlüssen aus verschiedenen Bundesländern nur zeitverzögert und nicht vollständig absorbiert, der Anreiz für Studenten relativ gering, durch Migration dem Qualitätsgefälle zu folgen.

### Verteilungsgerechtigkeit

Unsere bisherige Analyse beschränkte sich allein auf die Allokationsseite und klammerte insbesondere jene Verteilungsargumente aus, die gegen eine Entscheidungs- und Kostenautonomie der Universitäten vorgebracht werden. Die Erhebung von Studiengebühren wird pauschal als „sozial ungerecht“ bezeichnet; eine Hochschulpolitik im Sinne der allokationseffizienten Autonomielösung gilt, wie die studentischen Transparente kürzlich wieder demonstrierten, als „Sozialabbau“ und „Bildungsklau“. Nichts indes ist falscher als das.

Die Ausschaltung des Ausschlußprinzips bei einem technisch privaten Gut wie der Hochschulbildung entkoppelt die individuelle Beanspruchung einer Leistung von der individuellen Gegenleistung, die vielmehr der anonymen Gruppe der Steuerzahler aufgebürdet wird. Aus (vordergründiger) sozialpolitischer Sicht mag damit das Ziel erreicht sein, das private Gut dem egalitären Charakter rein öffentlicher Güter gleichzustellen. Die bestehende Konsumrivalität des Gutes kann indes auch der staatliche Eingriff

<sup>16</sup> Koalitionsvereinbarung der nordrhein-westfälischen Landesregierung 1995, Kap. 8, Nr. 1.

<sup>17</sup> Verordnung zu quantitativen Eckdaten für Studium und Prüfungen in universitären Studiengängen vom 17. März 1994, § 3 Abs. 6 (Hervorhebungen von uns; die Verf.).

nicht beseitigen<sup>18</sup>. Jeder, der öffentliche Universitäten ohne Zahlung eines Preises in Anspruch nimmt, produziert damit mindestens zwei verschiedene Arten negativer Externalitäten.

### „Umverteilung von unten nach oben“

Zum einen externalisiert ein Studierender die Bereitstellungskosten seines Studiums und, wenn er Ausbildungsvergütung als Einkommenszuschuß erhält, auch einen Teil seiner Nutzerkosten auf die Steuerzahler, die von seinem Studium kaum oder überhaupt nicht profitieren. Wie bei allen externen Kosten, läge es auch in diesem Fall im Interesse der Allgemeinheit, wenn jeder Nutzer die Kosten, die er unbeteiligten Dritten auferlegt, in sein individuelles Kalkül miteinbezüge: eine Verhaltensbeschränkung – in Form der Bereitschaft, Studiengebühren für sich selbst zu akzeptieren – wäre wünschenswert.

Da er die Kosten dieser Selbstbeschränkung – die Bezahlung des Kostenpreises seines Studiums – jedoch selber tragen müßte, während die Nutzen in Form von vermiedenen Wohlfahrtsverlusten, für den einzelnen kaum merklich, über die Allgemeinheit streuen, wird er nicht im Gesamtinteresse handeln. Im Gegenteil: Seine individuellen Interessen gebieten es ihm sogar, die eigenen Ansprüche an „den Staat“ noch auszuweiten und zu versuchen, weitere Aufwendungen seiner privaten Lebensführung auf die Allgemeinheit zu externalisieren und der Kostenexplosion dadurch noch weiteren Vorschub zu leisten.

Der kürzliche Studentenstreik bestätigt die Richtigkeit dieser Vermutung. So forderten die Studenten nicht nur, jede negative Veränderung ihres Status quo und damit die Erhebung von Studiengebühren strikt zu unterlassen, sondern verlangten darüber hinaus die drastische Anhebung des Bafög, das viele von ihnen überdies als vollen elternunabhängigen Zuschuß gezahlt wissen wollten. „Solidarität“ ist die übliche Bezeichnung für diese Form des ebenso rationalen wie verständlichen Egoismus, noch mehr Milch von der Kuh zu erwarten, die von anderen gefüttert wird.

Wenn aber die Studenten nicht die Kosten bezahlen, die sie verursachen, so werden diese unter dem derzeitigen Allokationsregime zum großen Teil von völlig unbeteiligten Personen aufgebracht, die selbst keinen Hochschulabschluß haben – und das sind in Deutschland eben rund 90% aller Personen, die älter als zwanzig Jahre sind<sup>19</sup>. Einem Maler, einer Putzfrau oder einer Friseurin wird man nur mit Mühen erklären können, warum diese über den allgemeinen Steuerzwang für den Hochschulbesuch selbst jener Studen-

ten aufkommen sollen, die aus begüterten Elternhäusern kommen. Diese Personen werden es auch kaum verstehen, warum die „soziale Gerechtigkeit“ die Studenten daran hindern sollte, vom Staat (zinslose) Kredite zur Finanzierung ihrer Studiengebühren zu bekommen, die sie in späteren Jahren aus genau jenem überdurchschnittlich hohen Einkommen zurückzahlen hätten, das sie aufgrund ihres Studiums überhaupt erst zu beziehen in der Lage sind.

Die derzeitige öffentliche Allokation von Hochschulleistungen unter Verzicht auf jede studentische Kostenbeteiligung führt zu einer klassischen „Umverteilung von unten nach oben“: die „Besserverdienenden“ von morgen – um das zu werden, studieren die Studenten ja – lassen sich ihre Hochschulkosten von den Schlechterverdienenden von heute bezahlen. Wir jedenfalls halten das für die eigentliche soziale Ungerechtigkeit in der gegenwärtigen Hochschulpolitik.

### „Bildungsklau“

Studenten, die unter den gegenwärtigen Bedingungen studieren, produzieren noch eine zweite Form von negativer Externalität: Wenn aufgrund der Qualitäts-senkung ihres Studiums höhere Prozentsätze eines jeden Jahrganges Examen machen und auf den Arbeitsmarkt strömen, entwerten sie die Schul- und Hochschulabschlüsse Dritter.

□ Zunächst werden alle diejenigen geschädigt, die nicht studiert haben: Buchhalter werden in der beruflichen Praxis durch Diplom-Betriebswirte, Techniker durch Diplom-Ingenieure ersetzt. Personen, deren Qualifikationen auf diese Weise entwertet wurden, verdrängen ihrerseits andere Arbeitnehmer von ihren Stellen auf niedrigeren Qualifikationsebenen. Die Nicht-Akademiker, denen bereits die Kosten des Studiums ihrer späteren Konkurrenten aufgezwungen wurden, müssen sich hierdurch noch ein zweites Mal schädigen lassen.

Als Instrument, die Ungleichheit in dieser Welt zu beseitigen, ist daher der Ruf nach „Bildung für alle“, womit ja meistens „(Hochschul-) Abschlüsse für alle“ gemeint ist, höchst untauglich. Denn die bestbezahlten 10% aller Jobs – daran kann auch eine noch so egalitäre Bildungspolitik nichts ändern – können immer nur 10% aller Gesellschaftsmitglieder bekleiden. Aus Sicht all jener jedoch, die ihr Studium nur begonnen haben, um ihre relative Position zu verbessern,

<sup>18</sup> Vgl. H. B o n u s: Verzauberte Dörfer, oder: Solidarität, Ungleichheit und Zwang, in: ORDO, 29. Jg. (1978), S. 75 ff.

<sup>19</sup> Eigene Berechnung für 1993 nach Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1995 bzw. 1996, Stuttgart, S. 386 (1995) und S. 60 (1996).



war der ganze Aufwand umsonst. Ausgestattet mit den Weihen akademischer Titel, verrichten sie Tätigkeiten, die ihre Vorgänger auch ohne Diplom meisterten<sup>20</sup>.

□ Darüber hinaus entwerten die massenexaminieren Hochschulabsolventen von heute die Abschlüsse jener, die schon einen Studienabschluß haben. Da Qualifikation nicht unmittelbar beobachtbar ist, stellt das Humankapital eines Absolventen aus der Sicht eines Arbeitgebers ein Erfahrungsgut dar. Ein Diplom mit einer bestimmten Note ist ein Signal für eine bestimmte Ausbildungsqualität. Sinkt diese Qualität im Zeitablauf, dann sind Studenten, die später Abschlüsse mit niedrigerer Qualität machen, Trittbrettfahrer auf die im Arbeitsleben erbrachten Leistungen früherer Absolventen, welche durch ihre berufliche Tätigkeit den Signalinhalt bestimmen.

Während jene, die in früheren Jahren einen Abschluß gemacht haben, an einer gleichbleibenden oder steigenden Qualität des Hochschulstudiums interessiert sein müssen, werden die aktuell Studierenden, jedenfalls bis sie ihren Abschluß haben, möglichst leichte Bedingungen fordern. Da die derzeitigen Studenten über die Hochschulgremien und – als Adressaten der Hochschulpolitik – auch durch ihre Wahlentscheidung die Qualität ihres eigenen Abschlusses beeinflussen können, die ehemaligen Absolventen aber in der Regel keine Information mehr über die Qualitätsentwicklung ihres Hochschulfaches haben, existiert für die Politik der Anreiz, durch Absenkung der Studienqualität Wählerstimmen zu gewinnen. Auf Dauer wird sich eine solche Qualitätserosion zwar nicht verbergen, vielleicht aber anderen „Verantwortlichen“ zuschanzen lassen.

Natürlich haben akademische Bildungsdienstleistungen die Eigenschaft, durch Humanvermögenssteigerungen die individuelle Produktivität und damit ceteris paribus auch das Sozialprodukt pro Kopf zu steigern; auch kann die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit interessanten Problemen ganz einfach Spaß bereiten und damit intrinsisch motiviert sein. Unter diesen Aspekten ist die Hochschulbildung auch unter dem derzeitigen Allokationsregime eindeutig wohlfahrtsmehrend. Sofern sich die Nachfrager von einer solchen Ausbildung jedoch primär versprechen, ihre relative Position in der Gesellschaft zu verbessern, werden sie unter den beschriebenen Bedingungen der gegenwärtigen Massenuniversität im Durchschnitt enttäuscht werden.

Wenn in einem Fußballstadion jeder auf Zehenspitzen steht, um das Spiel besser sehen zu können, sieht letztlich niemand mehr besser. Nicht anders ist das in der Bildung: Wenn jeder ein Universitätsexamen vorweist, weil dies weder finanziellen noch hohen Lernaufwand kostet, dann ist das im Kampf um gesellschaftliche Positionen so gut, als hätte keiner einen Abschluß. Darum benötigen auch die Studienabsolventen selbst, um sich über das Durchschnittsniveau zu erheben, in dem Maße zusätzliche Qualifikationen – Praktika, Auslandssemester, Aufbaustudien, Promotionen etc. –, in dem die Signalqualität ihres Studiums sinkt. Dies ist „Bildungsklau“ in einem viel fundamentaleren als von den protestierenden Studenten gemeinten Sinn.

### Quo navigas, universitas?

Die deutsche Universität steckt in der Krise. Zwei zentrale Gründe für diese Entwicklung haben wir aufgezeigt: zum einen die kostenlose Zuteilung von akademischer Bildung und die hieraus resultierende Allokationsineffizienz des Hochschulbereichs; und zum anderen die typischen Kostensteigerungen aufgrund der technologisch bedingten Produktivitätsschwäche der Hochschulbranche. Während gegen die zweite Ursache der Kostenexplosion – die Baumolsche Kostenkrankheit – kein langfristig heilsames Kraut gewachsen ist, geht die Schuld am ersten Grund der Universitätenkrise voll auf das Konto der Politik. Wer nicht gewillt ist, Bildung über Preise oder Mengen zu rationieren, muß – wenn er die Hochschulbudgets nicht entsprechend aufstocken will oder kann – dies zwangsläufig mit Qualitätsreduktionen bezahlen.

Eine Trendumkehr kann nur die Befreiung der Universitäten aus der politischen Gängelung und ihre Berechtigung zur Erhebung von Studiengebühren bewirken; aber auch Veränderungen der hochschulinternen Anreize werden erforderlich sein. In diesem Beitrag haben wir gezeigt, daß eine Entscheidungs- und Kostenautonomie der Hochschulen im Bereich der Lehre nicht nur allokatios-effizient wäre, sondern auch mit dem verteilungspolitischen Ziel, Begabte unabhängig von ihrer Herkunft zu fördern, nicht kollidieren müßte. Jenen Studierenden, die sich die Studiengebühren aus eigener Kraft nicht leisten können, könnte man – ähnlich wie heute zur Hälfte beim Bafög – einen zinslosen Kredit gewähren, den diese nur dann zurückzahlen hätten, wenn sie später aus ihrer Studienqualifikation tatsächlich den Nutzen erhöhter Einkommen beziehen, den zu erzielen sie ihr Studium aufgenommen haben.

<sup>20</sup> Vgl. R. H. Frank, P. J. Cook: *The Winner-Take-All Society*, London u.a. 1995.