

Diskussionspapierreihe  
Working Paper Series



HELMUT SCHMIDT  
UNIVERSITÄT  
Universität der Bundeswehr Hamburg

# HOCHSCHULEN UND LANGFRISTIGE POLITIK. EIN ORDNUNGSPOLITISCHER ESSAY ZU ZWEI REFORMUTOPIEN.

JÖRN KRUSE

Nr./ No. 80  
Mai/ May 2008

Department of Economics  
Fächergruppe Volkswirtschaftslehre

Jörn Kruse

## **Hochschulen und langfristige Politik**

Ein ordnungspolitischer Essay zu zwei Reformutopien

erscheint in:

Freidank, Carl-Christian und Wolf Schäfer (Hrsg),

**Lehre und Forschung –**

**Zur Neuordnung der Universitäten in Deutschland**

Festschrift zur Eröffnung des Fachbereichs Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

der Privaten Hanseuniversität Rostock,

Vahlen Verlag (München) 2008

# 1. Problem

Die deutschen Hochschulen, die bis zu den ersten Dekaden des zwanzigsten Jahrhunderts in vielen Fächern die Weltspitze repräsentierten oder mindestens zu ihr gehörten, sind bis zum Ende der neunziger Jahre ins Mittelfeld zurückgefallen.

Eine Ursache dafür ist sicher die Tatsache, dass viele andere Länder die hohe Bedeutung von Universitäten und anderen Bildungseinrichtungen für ihre Volkswirtschaften erkannt und dafür gesorgt haben, dass sich leistungsfähige oder gar exzellente Universitäten entwickeln konnten. In diesem Zusammenhang sind insbesondere (aber nicht nur) die USA und andere angelsächsische Länder zu nennen. Die Messlatten liegen also heute höher und der internationale Wettbewerb ist schärfer geworden.

Eine andere Ursache ist jedoch der endogene Problemkomplex der Politikabhängigkeit, Bürokratisierung und Unterfinanzierung der deutschen Hochschulen. Die vielfältigen Abhängigkeiten der Hochschulen von den jeweiligen politischen Opportunitäten haben zahlreiche staatliche Regelungen und bürokratische Strukturen erzeugt, die für eine leistungsorientierte und erfolgreiche Lehre und Forschung kontraproduktiv sind.

Dies hat auch damit zu tun, dass die meisten Politiker, die zahlreiche Verpflichtungen haben und auf vielen Feldern verbal präsent sein müssen, nicht hinreichend verstehen, wie Universitäten und insbesondere wie einzelne Fächer „ticken“, das heißt, welche Strukturen, Anreize und Funktionsweisen gute Lehre und Forschung hervorbringen. Politiker sind also schon von daher ungeeignete Prinzipale für die Universitäten. Dies wird gleichzeitig verstärkt und verdeckt durch die Tatsache, dass die politischen Institutionen den Leistungswettbewerb zwischen den deutschen Hochschulen durch eine nivellierende Inputsteuerung eher geschwächt haben.<sup>1</sup> Dies gilt insbesondere für die Lehre, aber auch für die Forschung.

Eine weitere, ganz wesentliche Folge der Politikabhängigkeit bezieht sich auf die finanziellen Mittel für die Universitäten (und andere Bildungseinrichtungen). Budgetentscheidungen für Bildung haben starke intertemporale (und außerdem interregionale) externe Effekte. Die Bildungsausgaben für Universitäten und Schulen entfalten viele ihrer positiven Wirkungen erst nach etlichen Jahren, wenn die betreffenden Politiker längst nicht mehr im Amt sind.

Nach dem Abflauen der Studentenproteste in den 1970er Jahren rutschten die Hochschulen in den Prioritäten der Politiker immer weiter nach hinten. Es wurden immer mehr Studenten zugelassen (was in Anbetracht einer geringen Akademikerquote in Deutschland für sich genommen positiv war), die Universitäten jedoch personell und sachlich nur unzureichend

---

<sup>1</sup> Wenn relevante Outputmaßstäbe (z.B. Qualität und Quantität der Absolventen, Forschungsoutput etc.) für einzelne Hochschulen nach einzelnen Fächern bzw. Studiengängen reliabel und transparent erhoben und bei der Hochschulsteuerung anreizkompatibel umgesetzt worden wären, wäre die Prinzipalrolle für Externe einfacher auszufüllen gewesen. Gleichzeitig wären allerdings auch die Hochschulträger (und damit insbesondere die Regierungen der Bundesländer) in öffentlich sichtbarer Weise unter Wettbewerbsdruck gewesen. Dabei ist klar, dass eine Reihe von methodischen Problemen der adäquaten Messung der Leistungen in den einzelnen Fächern zu lösen wären.

ausgebaut. Der Begriff der Massenuniversität war nicht nur eine quantitative, sondern vor allem auch eine qualitative Beschreibung der Zustände an deutschen Universitäten. Die Verschlechterung der akademischen Ausbildung wurde von den Politikern entweder gar nicht bemerkt oder achselzuckend zur Kenntnis genommen. Die staatlichen Finanzmittel waren offenbar woanders kurzfristig wählerwirksamer und interessenkompatibler einsetzbar.

Generell gilt, dass die relativ kurzfristigen Motive und Ziele von Politikern bei Langfristzusammenhängen (bei der Bildung und auf einigen anderen Feldern) zu systematischen Defiziten und Fehlentwicklungen führen. Die Anreizstruktur der zeitlich permanent überforderten Politiker ist außerdem insofern asymmetrisch, als Problembereiche überbetont werden, die kurzfristig im Mittelpunkt der medialen Öffentlichkeit stehen. Für eine solche thematische Prominenz ist in der Regel weniger der objektive Problemgehalt (vor allem bei längerfristigen Themen) relevant als die systemtypischen Mechanismen der Medien und der organisierten Öffentlichkeit (Public Relations, Lobbying etc.). Diesbezüglich wird übrigens konsequenterweise von einzelnen Interessen, zu denen ganz sicher nicht die Hochschulen gehören, ein professionelles Agendasetting betrieben.

Aus der Sicht der Ordnungspolitik, die die Wirkungszusammenhänge stets fundamental und langfristig betrachtet, stellen sich für die Hochschulpolitik zwei ganz unterschiedliche Probleme, nämlich ein institutionell-funktionales und ein intertemporales.

Ersteres bezieht sich auf die institutionellen Strukturen und Funktionsweisen des Hochschulsektors. Es ist eine Ausgangsthese dieses Beitrages, dass man viele Fehlentwicklungen und Leistungsmängel pauschal auf die Tatsache zurückführen kann, dass die Hochschulen ganz überwiegend staatliche (und in erheblichem Maße bürokratische) Einrichtungen sind, dass sie zu wenig Autonomie und Eigenverantwortung haben und dass sie einer zu starken Einflussnahme der Politik unterliegen. In ordnungspolitischer Analyse der Märkte für Forschung und Lehre kommt man schnell zu dem Ergebnis, dass sie von der Angebotsseite her voll funktionsfähig sind. Das heißt, die Hochschulen würden auf der Basis einer Kostendeckung durch Erlöse funktionieren, wobei der Wettbewerb für differenzierte Qualitäten und Preise sorgt.

Das intertemporale ist das gravierendere Problem. Es bezieht sich auf die Nachfrageseite. Bei ausschließlich individuellen Kalkülen der potentiellen Studenten und ohne staatliche Unterstützung wäre die Nachfrage nach Hochschulbildung weit geringer als die volkswirtschaftlich optimale. Dies hat einerseits mit individuellen Informationsmängeln über den Zusammenhang zwischen Bildung und Einkommen und mit verzerrter Zeitdiskontierung zu tun und andererseits mit den fehlenden finanziellen Möglichkeiten einkommensschwacher Bürger, die adäquaten Bildungskosten ihrer Kinder selbst zu tragen. Als Folge wären nicht nur die tatsächlichen Bildungschancen der Jugendlichen sehr einseitig und ungleich verteilt. Die Gesellschaft wäre auch nicht in der Lage, das Talentpotenzial der Einwohner adäquat in professionelle Kompetenz und Produktivität umzusetzen, was in einem deutlich geringeren Pro-Kopf-Einkommen der ganzen Volkswirtschaft resultieren würde. Das heißt, es liegen gravierende externe Effekte vor, die ein Marktversagen konstituieren.

Es ist insofern unstrittig, dass der Staat zur Finanzierung der Hochschulbildung unverzichtbar ist. Dies rechtfertigt allerdings nicht die staatliche Trägerschaft der Hochschulen. Auf der Basis dieser Unterscheidung wird im Folgenden eine radikale Umgestaltung des deutschen Hochschulsystems vorgeschlagen. Danach trägt der Staat nicht mehr die Kosten der Angebotsseite (also der Hochschulen), sondern er finanziert die Nachfrageseite. Das heißt, der Staat unterstützt die geeigneten Studenten in Form von Stipendien und subventionierten Krediten. Die Studenten entfalten dann eine kaufkräftige Nachfrage nach Studienplätzen, so dass die Universitäten entsprechende Erlöse erzielen. Diese stehen untereinander im Wettbewerb, wobei die Qualität der Ausbildung einen der wichtigsten Wettbewerbsparameter darstellt.

Die nachfolgenden Reformvorschläge sind grundlegender Art und bezüglich der jetzt vorhandenen Strukturen nicht zimperlich. Es geht also nicht um graduelle kurzfristige Reformschritte wie z.B. die gegenwärtige Umstellung der Studiengänge auf Bachelor und Master. Vielmehr sollen entferntere Orientierungspunkte einer radikalen Reform des Hochschulsektors – und des politischen Systems insgesamt – zur Diskussion gestellt werden.

Nach dem vorher Ausgeführten lässt sich das Gesamtproblem in zwei Teile zerlegen, die in den folgenden Abschnitten separat erörtert werden. In Abschnitt 2 geht es um den Markt für Hochschulausbildung. Dies wirft aus ordnungspolitischer Sicht keine wesentlichen Funktionsprobleme auf. In den Abschnitten 3 und 4 geht es um die institutionelle Sicherstellung einer adäquaten, längerfristig stabilen Nachfrage nach Hochschulausbildung. Vor dem Hintergrund der langfristig positiven Effekte eines hohen Ausbildungsniveaus für die Gesellschaft bedarf dies eventuell einer institutionellen Absicherung gegen kurzfristigen politischen Opportunismus. Dazu wird eine radikale Reform im demokratischen System skizziert.<sup>2</sup>

## **2. Der Hochschulsektor. Angebot und Wettbewerb**

Betrachten wir zunächst die Angebotsseite des Hochschulsektors unter der Annahme, dass die Nachfrager mit volkswirtschaftlich adäquaten Finanzmitteln ausgestattet sind (vgl. Abschnitt 3). Das heißt, jeder junge Bürger mit entsprechender Begabung und Leistungsbereitschaft (bzw. mit entsprechenden Vorqualifikationen) kann unabhängig von seinem Einkommen bzw. dem seiner Eltern eine kaufkräftige Nachfrage nach einem geeigneten Studienplatz entfalten. Dies erfolgt insbesondere durch Stipendien und subventionierte Kredite des Staates. Das Gesamtvolumen der Stipendien und die Vergabemodalitäten werden so

---

<sup>2</sup> Diese Reformüberlegungen für das demokratische System wurden nicht speziell für das Hochschulthema entwickelt, sondern entstammen einer generelleren Auseinandersetzung mit demokratischen und Verfassungsproblemen. Vgl. dazu Kruse, J. (Legitimationsmonopol, 2008) und Kruse, J. (Dezentralisierung, 2008).

gestaltet, dass nach Art und Umfang volkswirtschaftlich optimale Bildungsinvestitionen erreicht werden. Diese quantitativen Aspekte werden im Folgenden nicht weiter erörtert, allerdings deren institutionelle Realisierung.

Unter diesen Bedingungen stellt sich die übliche ordnungspolitische Frage, ob das Angebot an Hochschulbildung marktwirtschaftlich effizient bereitgestellt wird oder ob systematische Funktionsmängel zu erwarten sind, die gegebenenfalls staatliche Interventionen erfordern. Es ist keine Frage, dass das marktliche Ausschlussprinzip anwendbar ist und die Märkte für Hochschulbildung effizient funktionieren können. Die Kosten der Hochschulen können grundsätzlich über die Erlöse gedeckt werden. Dies gilt sowohl für private, erwerbswirtschaftliche Hochschulen als auch für staatliche oder solche mit anderen institutionellen Formen (z.B. Stiftungen, Sondervermögen etc.).

Die Hochschulen konkurrieren um die geeigneten Studenten mit der Qualität ihrer Ausbildung, das heißt unter anderem mit adäquaten und differenzierten Studiengängen, mit gutem Lehrpersonal und der erforderlichen Infrastruktur (Räume, Bibliotheken, Labors etc.) sowie mit einer guten Betreuung der Studenten und sonstigen Serviceleistungen. Gute Universitäten erwerben im Laufe der Zeit eine entsprechende Reputation, wofür bisher zum Beispiel amerikanische Universitäten Vorbilder liefern.

Die Binnenwirkung des Outputwettbewerbs der Hochschulen besteht in der Schaffung von geeigneten Anreizsystemen für das Lehrpersonal. Das heißt, die Gehälter und Ressourcen hängen (mindestens partiell) von der Qualität der Lehre ab. Auf der anderen Seite werden die einzelnen Universitäten nur dann gute Professoren und Nachwuchskräfte gewinnen können, wenn sie ihnen einen adäquaten Freiraum für die Forschung gewähren. Das heißt, die Lehrbelastung wäre ein Parameter im Inputwettbewerb der Universitäten um gute Professoren und junge Akademiker.

Hinzu kommt ein zweiter relevanter Markt, nämlich derjenige für Forschungstätigkeit. Deswegen Nachfrage wird sowohl von staatlichen als auch von privaten Institutionen gespeist und ist außerdem für das Renommee der betreffenden Universität bedeutsam. Die einzelnen Universitäten können sich im Spektrum von Forschung und Lehre selbst positionieren, das heißt sie werden sich entweder stärker lehrorientiert aufstellen (wie im Prinzip heute die Fachhochschulen) oder stärker forschungsorientiert, was über den bisherigen Universitätstypus bis zu Forschungseinrichtungen (wie z.B. Max-Planck-Institute etc.) reichen kann, die eventuell nur Postgraduierte weiterbilden und deren Angehörige vielleicht nur partiell an Universitäten lehren. Entsprechend der Nachfrage auf den Märkten für Ausbildung und Forschung in den einzelnen Fächern kann es also verschiedene Kombinationen geben, wobei auf der Ebene der Universitäten die typischen Netzeffekte zweiseitiger Märkte zwischen diesen bestehen.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Aus Gründen des Umfangs dieses Beitrages konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf die Lehre, während die Forschung weitgehend außer Betracht bleibt.

Soweit auf der Angebotsseite ein effektiver Wettbewerb hergestellt ist und die Stipendien an die Studenten diskriminierungsfrei vergeben werden, also die privaten Universitäten diesbezüglich nicht benachteiligt werden, ist die Trägerschaft der Universitäten eine sekundäre Frage. Die Universitäten (oder einzelne von ihnen) können die institutionelle Form von erwerbswirtschaftlichen Unternehmen, von Stiftungen oder Sondervermögen haben, wie das z.B. für einige amerikanische Universitäten der Fall ist, oder sie können staatliche Institutionen sein.

Staatliche Universitäten sind in einem solchen System des leistungsorientierten Hochschulwettbewerbs nicht mehr zwingend erforderlich, aber auch nicht nachteilig. Sie müssen sich mit der Qualität ihrer Ausbildung dem Wettbewerb stellen und würden – wenn man ihnen genug Autonomie gewährt – vermutlich gut funktionieren. Staatliche Universitäten hätten in einem solchen System starke Anreize, hochwertige Lehre und Forschung zu produzieren, da sie anderenfalls zurückfallen und die finanzielle Basis für ihre Gehälter etc. erodiert würde, wengleich dies vermutlich langsamer als bei privater Trägerschaft erfolgen würde. Es wäre allerdings auch möglich, dass sich einige staatliche Hochschulen anders positionieren und eine akademische Grundausbildung für bestimmte Bevölkerungsgruppen oder in bestimmten Fächern gewährleisten wollen.

In einem solchen nachfragefinanzierten Hochschulsystem sind gute und erfolgreiche Universitäten für den betreffenden Standort bzw. für das jeweilige Bundesland nicht mehr in erster Linie ein Kostenfaktor, sondern sie sind Institutionen, die hochwertige Arbeitsplätze schaffen und Studenten anziehen, die ihrerseits lokale Nachfrage entfalten. Sie würden ein regionales Qualifikationspotenzial erzeugen, das weitere Ansiedlungen nach sich zieht, da viele Absolventen bevorzugt in Universitätsnähe Jobs suchen oder selbst Unternehmen gründen. Außerdem sind sie wesentliche Imagefaktoren für die Regionen und Städte.

### **3. Finanzierung der Hochschulausbildung als Langfristaufgabe**

Das hier vorgeschlagene Reformszenario beruht darauf, dass die Kosten der Universitäten vollständig durch Erlöse gedeckt werden und damit für die öffentlichen Haushalte durchschnittlich ausgabenneutral sind. Die staatlichen Finanzmittel für die Hochschulbildung werden dann in Form von Stipendien an geeignete Studenten vergeben. Auch wenn zur Ausgestaltung einer anreizkompatiblen Stipendienvergabe einige Detailprobleme zu lösen wären, dürfte an der generellen Funktionsfähigkeit eines solchen Systems kein Zweifel bestehen.

Das längerfristige Problem der dauerhaften Sicherstellung eines volkswirtschaftlich adäquaten Investitionsvolumens in die Hochschulbildung der Bürger wäre allerdings ebenso wenig gelöst wie bei der bisherigen Form der Hochschulfinanzierung. Dies ist vielmehr ein Kernproblem unseres politisch-demokratischen Systems, das den Akteuren der etablierten Poli-

schen Klasse nur relativ kurzfristige Anreizstrukturen vermittelt, die bei langfristigen Wirkungszusammenhängen gravierende Probleme aufwerfen.

Die Hochschulpolitik ist dadurch gekennzeichnet, dass sich die Auswirkungen politischer Entscheidungen (positiv oder negativ) überwiegend erst in langen Zeiträumen auswirken.<sup>4</sup> Die Finanzmittel, die ein Politiker zusätzlich für die Hochschulbildung auszugeben erwägt, haben die meisten ihrer positiven Folgen erst jenseits seines Zeithorizonts und sind seinen Karrierezielen (Wiederwahl, Popularität etc.) nur wenig förderlich. Insofern ist die Versuchung groß, die diskretionären Budgetmittel für Zwecke einzusetzen, die der Popularität und der Stimmenmaximierung dienlicher sind.

Dieses Problem besteht für das vorgeschlagene Stipendiensystem grundsätzlich ebenso wie für das jetzige System der Angebotsfinanzierung. Insofern ist auch die im Folgenden skizzierte Reform des Politiksystems ebenfalls für beide Formen der Hochschulfinanzierung anwendbar.

Unterstellen wir hier zur Vereinfachung, dass es einen gesellschaftlichen Konsens darüber gibt, über einen längeren Zeitraum (z.B. 20 Jahre) jährlich einen bestimmten Betrag aus den staatlichen Haushalten real in die Hochschulausbildung der jungen Bürger zu investieren. Dies könnte z.B. auf entsprechenden Analysen, Expertenstudien, internationalen Benchmarks oder auch ohne diese auf einer autonomen gesellschaftlichen Präferenz beruhen.

Angenommen, man würde dies in einem entsprechenden Gesetz kodifizieren. Es wäre jedoch im gegenwärtigen politischen System nicht gewährleistet, dass ein solches Gesetz längerfristige Bindungswirkung für die nachfolgenden Parlamentsmehrheiten bzw. Regierungen entfalten könnte. Es müsste dann gegebenenfalls gegen die kurzfristigen Interessen von späteren Politikern verteidigt werden. Eine längerfristige Bindung ist aufgrund des Monopols für demokratische Legitimation der jeweiligen Parteien (bzw. Parlamentsmehrheiten) bisher nicht möglich.

Diese Problematik hat eine direkte Parallele zur allgemeinen Ordnungspolitik. Die akademische Ökonomie hat recht klare, theoretisch und empirische gestützte Prinzipien entwickelt, wie die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen längerfristig gestaltet sein sollten, welche Rolle darin dem Staat zukommt und wie mit tatsächlichen oder vermeintlichen Funktions- und Ergebnismängeln in einzelnen Bereichen umzugehen ist.<sup>5</sup>

Dies gilt auch für den wirtschaftspolitischen Standardfall, dass nicht nur materielle Effizienzziele (bzw. Pro-Kopf-Einkommen), sondern auch andere kollektive Wertvorstellungen

<sup>4</sup> Das Gleiche gilt grundsätzlich auch für die berufliche Bildung sowie für Schulen, Vorschulen und Kindergärten, bzw. für die Bildungspolitik generell.

<sup>5</sup> Funktionsmängel beruhen auf bestimmten Faktoren (z.B. Nichtausschließbarkeit, externe Effekte, resistente Monopole, gravierende Informationsmängel etc.), die zu systematischen Ineffizienzen führen und insofern ein Marktversagen nach sich ziehen, das in der Regel staatliche Maßnahmen erfordert. Ergebnismängel sind Resultate der wirtschaftlichen Prozesse, die im Sinne der gesellschaftlichen Ziel-funktion unerwünscht sind (ohne dass ein Marktversagen vorliegt).

(z.B. soziale Standards oder verteilungspolitische Ziele) Elemente der relevanten Zielfunktion der Gesellschaft sind. Über diesbezügliche ordnungspolitische Prinzipien und Best-Practice-Regeln gibt es unter Ökonomen einen breiten Konsens. Auch viele Politiker bekennen sich in Sonntagsreden gern zu solchen Prinzipien.

In der Praxis spielen diese allerdings meist nur eine geringe Rolle, sobald kurzfristig ein politisches Problem auftaucht. Die politische Opportunität der agierenden Parteipolitiker ist typischerweise der Grund für die zahlreichen Verstöße gegen ordnungspolitische Prinzipien, häufig unter dem Einfluss bestimmter Interessengruppen, die ihre Partialinteressen gegen das Gemeinwohl durchzusetzen versuchen. Dies führt regelmäßig zu Effizienzverlusten für die Volkswirtschaft und verlagert die Kosten auf die Allgemeinheit und auf die Zukunft, so dass sie politisch aktuell weniger virulent sind. Beispiele hierfür sind die geradezu groteske Subventionierung der deutschen Steinkohleförderung seit den 1960er Jahren und der Protektionismus auf vielen Agrarmärkten. Dass dies nicht nur bedauerliche Ausrutscher in Einzelfällen sind, zeigt schon die Tatsache, dass die eminent teuren Fehler über 40 Jahre fortgeführt wurden, also offensichtlich systematische politische Ursachen haben.

Allein die negativen Folgen der interessenpolitisch motivierten Interventionen in den genannten Sektoren sind per Saldo (also unter Berücksichtigung der Tatsache, dass auch eine vernünftige Politik der sozialen Abfederung des Strukturwandels bei der Steinkohle und in der Landwirtschaft gewisse Kosten verursacht hätte) derartig gravierend, dass man sich wünschen würde, die kurzfristig agierenden Politiker wären durch nicht von ihnen abschaffbare (und nicht mittels Ausnahmeklauseln umgehbare) Gesetze daran gehindert gewesen, derartige Wohlfahrtsverluste für die Volkswirtschaft zu verursachen.

Institutionell (d.h. unter Bezug auf die Akteure der staatlichen Wirtschaftspolitik) lassen sich die Ursachen der Fehlsteuerungen im Kern durch vier Faktoren beschreiben bzw. zusammenfassen, die im Folgenden aus Umfangsgründen etwas überspitzt formuliert werden.

Der erste Faktor sind die bereits genannten Anreizprobleme, die daraus resultieren, dass Entscheidungen mit langfristigen Wirkungen Akteuren mit relativ kurzfristiger Anreizstruktur, nämlich Politikern, überlassen werden.

Der zweite Faktor besteht in der Übertragung von Entscheidungen mit komplexen Wirkungszusammenhängen auf verschiedenen Sachgebieten, die spezialisierte, fachkompetente Akteure erfordern würden, auf Allround-Politiker,<sup>6</sup> die zahlreiche Verpflichtungen ver-

---

<sup>6</sup> Wenn hier von Kompetenzmängeln bei Allround-Politikern die Rede ist, heißt dies selbstverständlich nicht, dass diese keinerlei fachliche Kompetenz hätten oder sie keine Beratung durch fachkompetente Experten oder Institutionen in Anspruch nehmen würden. In einer so strikten Form wäre es offensichtlich unzutreffend. Gemeint ist der in Anbetracht der Komplexität vieler Themen zu geringe Stellenwert spezieller Fachkompetenz für politische Karrieren und Anreizstrukturen und die Tatsache, dass parteiinterne und machttaktische Motive so dominant sind, dass die verfügbare Fachkompetenz nach jeweiliger Opportunität gehört oder ignoriert werden kann. Dazu trägt bei, dass die Erkenntnisse unabhängiger Experten gar nicht erst den Weg in die öffentliche Diskussion finden, wenn dies nicht im Einzelfall im Partei- oder Verbandsinteresse liegt.

schiedener Art haben und auf vielen Feldern verbalisierungsfähig sein müssen.<sup>7</sup> Beide Faktoren sind interdependent, das heißt viele längerfristige Zusammenhänge erschließen sich erst bei ausgeprägter spezifischer Fachkompetenz. Diese zu erwerben lohnt sich wiederum nicht bei der gegebenen Themenvielfalt und der kurzfristigen Anreizstruktur.

Der dritte Faktor ist das weitgehende Fehlen von inhaltlichen Regeln, die längerfristig verbindlich sind. Zwar gibt es wie bereits erwähnt eine ganze Reihe von Erkenntnissen und Prinzipien, die an längerfristiger Effizienz orientiert sind und Guidelines für eine „gute Wirtschaftspolitik“ liefern.<sup>8</sup> Es ist jedoch ein Kernproblem der Wirtschaftspolitik, dass solche langfristigen Regeln nicht in einer Weise verbindlich institutionalisiert werden (können), dass sie nicht aufgrund kurzfristiger Interessen und politischer Opportunitäten aufgehoben oder (z.B. im Wege von Ausnahmeklauseln) umgangen werden können. Politiker sind bestrebt, sich ihre Handlungsspielräume nicht durch verbindliche Regeln einschränken zu lassen.

Der vierte Faktor bezieht sich auf die (häufig fachlich hochkompetenten) Institutionen des Staates, die hier pauschal als Fachinstitutionen bezeichnet werden.<sup>9</sup> Diese sind in der Regel entweder von den Politikern nicht unabhängig genug oder sie sind bei relevanten Entscheidungen nicht hinreichend einflussreich. Es sind (mit Ausnahme der obersten Gerichte und des Bundesverfassungsgerichtes) nahezu keine unabhängigen staatlichen Institutionen vorhanden, die systematisch in der Lage wären, längerfristige Rationalität gegen kurzfristige politische Opportunität zu verteidigen. Dazu hätten solchen Institutionen erhebliche formale Kompetenzen übertragen werden müssen, was jedoch die Macht der Politiker eingeschränkt hätte. Zu den wenigen (partiellen) Ausnahmen gehörten in der Vergangenheit die Bundesbank und das Bundeskartellamt, wobei es bezeichnend ist, dass beide zu den erfolgreichsten und international renommiertesten Institutionen der Bundesrepublik zählen.

<sup>7</sup> Dies ist im Übrigen auch eine der wesentlichen Ursachen für den großen Einfluss von Verbänden und anderen Partialinteressen auf die politischen Entscheidungen. Die zeitlich überforderten Politiker benötigen für aktuelle Gesetzgebungs- und andere Entscheidungen dringend Kompetenz- und Informationslieferanten. Dafür stehen die fachlich hochkompetenten Verbandsvertreter aus offensichtlichen Gründen gerne bereit. Hinzu kommt, dass viele von ihnen ohnehin selbst dem Parlament angehören.

<sup>8</sup> Hierzu gehören z.B. Verschuldungsregeln der öffentlichen Haushalte, Subventionsverbote, bestimmte Preisregeln für staatlich angebotene Güter und Dienstleistungen sowie insbesondere fast die gesamte „akademische Ordnungspolitik“, die auf die Erhaltung und Stärkung wettbewerblicher Marktmechanismen setzt und Einzelfallprobleme direkt angeht, ohne in die Marktmechanismen zu intervenieren und damit die Anreize zu verzerren. Die effektive Institutionalisierung solcher Regel würde im Übrigen auch den Einfluss von Lobbyisten reduzieren.

<sup>9</sup> Als Fachinstitutionen werden zusammenfassend alle fachlich ausgerichteten staatlichen Institutionen außerhalb von Parlament und Regierung (wobei die Ministerien in den Teilen nicht zur Regierung zählen, die generelle Verwaltungsaufgaben wahrnehmen) bezeichnet. Dazu gehören insb. alle eigenständig geführten Verwaltungen und diverse staatliche Einrichtungen und Institutionen mit exekutiven Aufgaben, sowie außerdem z.B. Bundesbank, Bundeskartellamt, Regulierungsbehörden, spezielle Bundes- und Landesbehörden auf den verschiedenen Fachgebieten etc. Außerdem gehören dazu die Institutionen mit Beratungsfunktionen (z.B. Sachverständigenrat, Monopolkommission etc.) und entsprechenden Forschungsinstitute (z.B. die Wirtschaftsforschungsinstitute).

Etwas zugespitzt lassen sich wiederum alle vier Problemfaktoren auf ein fundamentales Charakteristikum unseres politischen Systems zurückführen, nämlich das Monopol für demokratische Legitimation der Parteien im Parlament. Die Bürger vermitteln dem Parlament durch die Wahlen eine formale, direkte demokratische Legitimation, und zwar ausschließlich diesem. Damit verfügen die gewählten Parteien (insbesondere die jeweiligen Mehrheitsparteien) im Parlament über ein kollektives Monopol für demokratische Legitimation.<sup>10</sup> Da ein Bezug zur demokratischen Legitimation für alle staatlichen Entscheidungen von Bedeutung ist, verfügen die gewählten Parteien über durchsetzungskräftige formale Argumente zur Machtausübung in allen Bereichen des Staates.

Das Kollektivmonopol der Parteien (d.h. der Politischen Klasse) hat (wenngleich in wechselnden Parteienkonstellationen) die Macht, alle politischen Entscheidungen zu treffen, Gesetze zu beschließen und das Spitzenpersonal fast aller staatlichen Institutionen zu bestimmen. Dies ist der eigentliche Grund, warum sich neben der parteiendominierten Politischen Klasse kein Machtzentrum etablieren kann, das die Entscheidungen Ersterer als „echte zweite Kammer“<sup>11</sup> unter Begründungszwang setzen, langfristige Prinzipien zur Geltung bringen und/oder der in der Gesellschaft vorhandenen Fachkompetenz einen adäquaten Stellenwert für politische Entscheidungen vermitteln kann.

Dabei kann es keineswegs darum gehen, die parlamentarische Demokratie durch eine „Expertokratie“ abzulösen. Das Erfordernis demokratischer Legitimation ist unbestritten. Allerdings besteht keine Notwendigkeit, diese als Kollektivmonopol zu vergeben.

Die nachfolgend skizzierte institutionelle Reform des Politiksystems beruht auf der Existenz von zwei voneinander unabhängigen Legitimationssträngen. Dabei nimmt die zentrale Institution des zweiten Stranges (Senat) die Funktion einer zweiten Kammer mit einer Betonung auf längerfristige Zusammenhänge und die entscheidungsrelevante Einbeziehung von Fachkompetenz wahr.

## **4. Zweite Kammer mit eigenständiger demokratischer Legitimation**

Viele politische Probleme, die mit längerfristigen Entscheidungswirkungen und/oder mit fachlichen Kompetenzmängeln zusammenhängen, könnten vermieden oder reduziert wer-

---

<sup>10</sup> Vgl. zum Monopol für demokratische Legitimation ausführlicher Kruse, J. (Legitimationsmonopol, 2008) und Kruse, J. (Dezentralisierung, 2008).

<sup>11</sup> Der Bundesrat ist in diesem Sinne keine echte zweite Kammer, weil in ihm die gleichen Parteien vertreten sind, die auch die erste Kammer (Parlament) und die Regierung bilden und im Wesentlichen im Sinne ihres Parteieninteresses agieren, d.h. aus machtpolitischen Gründen für oder gegen eine Vorlage stimmen.

den, wenn das Monopol der Parteien für demokratische Legitimation beseitigt und durch mindestens zwei Legitimationsstränge ersetzt würde, die voneinander unabhängig und möglichst heterogen sind. Die zentrale Institution des zweiten Legitimationsstrangs (neben dem Parlament) wird im Folgenden als Senat bezeichnet.

Im hier skizzierten Reformmodell wählen die Bürger einen Senat,<sup>12</sup> der dadurch mit einer eigenständigen direkten demokratischen Legitimation ausgestattet wird. Dem Senat gehören keine Funktionsträger der Parteien und keine Verbandsfunktionäre an. Das Ideal des Senators ist nicht der Typ des Berufspolitikers, sondern der eines Volksvertreters, der seine Karriereziele nicht primär in der Politik sieht. Um hochqualifizierte Bürger zu gewinnen, sind die Senatoren nebenberuflich tätig und werden sehr gut entlohnt. Der Senat tagt im Plenum einige Tage pro Jahr sowie nach Bedarf und bildet Ausschüsse für besondere Aufgaben.

Der Senat hat im Wesentlichen drei Funktionen. Erstens entscheidet er über die personelle Besetzung von staatlichen Fachinstitutionen aller Art, über die Spitzenpositionen von Ämtern und Verwaltungen und über die Berufung von Richtern etc., das heißt über das Spitzenpersonal aller staatlichen Institutionen, die nicht zum Parlament oder zur Regierung gehören.

Die zweite Funktion betrifft die Festlegung der demokratischen Regeln (z.B. Wahlrecht), die Definition der formalen Zuständigkeiten und Befugnisse der einzelnen staatlichen Institutionen und die Auflösung von entsprechenden Konflikten. Dazu gehört auch die Regelung föderaler Kompetenzprobleme.

Die dritte (und für die Zwecke dieses Essays wichtigste) Funktion des Senats ist diejenige einer zweiten Kammer für alle Gesetzesvorhaben des Parlaments, die längerfristige Auswirkungen haben bzw. langfristige Ziele tangieren. Die Aufgabe besteht darin zu prüfen, ob Gesetzentwürfe auch mittel- und längerfristiger Rationalität genügen oder eventuell nur kurzfristiger politischer Opportunität. Außerdem können (von Parlament und Senat gemeinsam) inhaltliche Regeln mit längerfristiger Verbindlichkeit institutionalisiert werden, über die bei genereller Betrachtung ein relativ breiter Konsens besteht.

Der Senat entscheidet dann (auf Antrag der Regierung und/oder des Parlaments) über alle eventuellen Inanspruchnahmen von gesetzlich definierten Ausnahmetatbeständen etc., das heißt über die Interpretationen der inhaltlichen Regeln und Kriterien im Einzelfall.

Zur Standardmethode des Senats bei allen Entscheidungsaufgaben, die eine erhebliche inhaltliche Fachkompetenz erfordern, gehört es, dauerhafte oder projektbezogene Expertengremien einzusetzen und deren Erkenntnisse für die öffentliche Diskussion und die eigenen Entscheidungen nutzbar zu machen. Er beauftragt also fachlich kompetente Institutionen und/oder speziell eingesetzte Gruppen von Experten mit der Erstellung von fachlichen Gutachten, die die längerfristigen Auswirkungen bestimmter Gesetzesvorhaben analysieren und

---

<sup>12</sup> Die institutionelle Struktur und die Aufgaben des Senat werden in Kruse, J. (Dezentralisierung, 2008) ausführlicher erläutert.

bewerten.<sup>13</sup> Bei komplexen oder besonders konfliktträchtigen Sachverhalten sollen mehrere Institutionen oder Expertengruppen beauftragt werden, die in fachlicher Konkurrenz zueinander stehen und deren Ergebnisse dann verglichen und evaluiert werden können. Diese Studien werden grundsätzlich zum Fertigstellungszeitpunkt veröffentlicht, um eine Fachdiskussion zu ermöglichen. Der Senat entscheidet dann auf der Basis der Expertisen und Diskussionen nach eigener Aussprache über den Sachverhalt. Die Diskussionen und Abstimmungen sind grundsätzlich öffentlich.

Auf diese Weise gewinnen die staatlichen Fachinstitutionen (siehe oben) und generell die in der Gesellschaft vorhandenen fachlichen Kompetenzen und Erfahrungen eine weit größere Bedeutung für politische Entscheidungen als das heute der Fall ist. Fachargumente können dann weniger leicht aus kurzfristigen oder polittaktischen Motiven und Interessen übergangen werden. Diese Verfahrensweise in der zweiten Kammer dürfte bereits erhebliche Vorfeldwirkungen auf die Qualität der Entscheidungen der ersten Kammer (Parlament) entfalten.

Unter diesen Bedingungen ist es möglich, generelle Regeln mit verbindlicher Wirkung für längere Zeiträume (mit oder ohne Verfallsdatum) zu institutionalisieren, ohne dass diese kurzerhand der politischen Opportunität der jeweiligen Regierung geopfert werden können.

Analog zu solchen Regeln kann es zum Beispiel einen grundsätzlichen gesellschaftlichen Konsens darüber geben, über eine definierte längere Zeitspanne einen bestimmten Umfang an staatlichen Finanzmitteln für Investitionen in Humankapital zu gewährleisten und entsprechend das jährliche Budget für Hochschulstipendien zu alimentieren. Dies ist dann vom Grundsatz her eine Budgetfestlegung für zukünftige Jahre, die nicht mehr den politischen Haushaltsentscheidungen der betreffenden Jahre unterworfen ist, sondern eine rechtliche Verpflichtung darstellt, die nicht kurzfristig disponibel ist.

Allerdings gibt es sicher gute Gründe dafür, dass eine gegenwärtige politische Mehrheit nicht zukünftige politische Mehrheiten über lange Zeit binden können sollte. Dies ist im Wesentlichen eine Frage der Kalibrierung der Verfassungsregeln, welche Mehrheiten vorhanden sein müssen, um über wie lange Zeit Bindungswirkung zu erzeugen, und welche aktuellen Mehrheiten welche Modifikationen vornehmen können.

Grundsätzlich können sich die exogenen Bedingungen so verändern, dass auch eine verständige Analyse von verantwortungsvollen Gremien außerhalb des parteiendominierten Bereichs der Tagespolitik zu der Auffassung kommt, dass veränderte Entscheidungen erforderlich sind. Dies sollte selbstverständlich grundsätzlich möglich sein. Es geht also nicht darum, bestimmte Regeln (oder Budgetansätze für Hochschulstipendien) unveränderlich festzuschreiben, sondern die Ausnahmen und Änderungen nicht den kurzfristigen Interessen der Politischen Klasse zu überlassen. Wenn dieser Fall eintritt, ist es die Aufgabe von Regierung und Parlament, beim Senat Ausnahmen zu beantragen. Dieser lässt dann von einschlä-

---

<sup>13</sup> Darüberhinaus hat der Senat ein Initiativrecht, über bestimmte gesellschaftliche Entwicklungen und Problemlagen, die möglicherweise eine staatliche Reaktion erfordern, Studien erstellen zu lassen und auf die politische Agenda zu setzen, das heißt bestimmte Vorschläge im Parlament einzubringen.

gig fachkompetenten Institutionen Analysen erstellen, ob die gesetzlich definierten Ausnahmetatbestände oder Anpassungsbedarfe vorliegen und entscheidet entsprechend.

## 5. Fazit

Die vorangegangenen Überlegungen haben den Hochschulsektor aus einer grundsätzlichen ordnungspolitischen Perspektive betrachtet, die sich nicht durch die Frage einer kurzfristigen Realisierbarkeit entmutigen lässt.

Da die Hochschulausbildung für sich genommen ein marktfähiges Gut darstellt, kann das Angebot nach den üblichen Prinzipien einer marktwirtschaftlichen Ordnung effizient gesteuert werden, das heißt mittels Kostendeckung durch Erlöse und einen Wettbewerb um Qualität.

Die Probleme liegen dann auf der Nachfrageseite. Die individuellen Zahlungsbereitschaften bzw. -fähigkeiten der geeigneten Bürger im studentischen Alter sind aus systematischen Gründen (insbesondere wegen diverser externer Effekte) weit geringer als die volkswirtschaftlich optimalen. Dies würde zu deutlichen Wohlfahrtsverlusten für die Gesellschaft führen. Es liegt also im Interesse der gesamten Volkswirtschaft und nahezu aller Bürger, die Bildungsinvestitionen in das Humankapital durch Stipendien und Kredite auf das erforderliche Niveau anzuheben.

Das gesellschaftliche Kernproblem besteht in der Langfristigkeit des Zusammenhangs zwischen Bildungsinvestitionen und deren positiven Wirkungen, während die gewählten Politiker nur eine relativ kurzfristige und asymmetrische Anreizstruktur haben. Insofern ist zu erwarten, dass an der Bildung über Gebühr gespart wird, wenn das Thema gerade nicht in Mode ist.

Hierzu wird für die Sicherung ausreichender Bildungsinvestitionen auf ein Reformmodell des politischen Systems zurückgegriffen, das an anderer Stelle für eine umfassendere Anwendung formuliert wurde. Es besteht im Wesentlichen in der Schaffung eines Senates als zweiter Kammer mit eigenständiger demokratischer Legitimation. Dieser hat unter anderem die Aufgabe, gesellschaftlich akzeptierte bzw. politisch beschlossene Prinzipien, zum Beispiel die Realisierung eines bestimmten Niveaus an Investitionen in Hochschulbildung, gegen kurzfristige politische Opportunitäten zu sichern bzw. Modifikationen von parteiunabhängigen fachkundigen Analysen und Entscheidungen abhängig zu machen.

## Literaturverzeichnis

- Kruse, J. (Legitimationsmonopol, 2008) Das Monopol für demokratische Legitimation und seine Überwindung. Zur konstitutionellen Reform der staatlichen Strukturen, in: S. Bayer und K.W. Zimmermann (Hrsg.), Die Ordnung von Reformen und die Reform von Ordnungen: Facetten politischer Ökonomie, Metropolis, Marburg, S. 204-279.
- Kruse, J. (Dezentralisierung, 2008), Parteien-Monopol und Dezentralisierung des demokratischen Staates, erscheint in: U. Vollmer (Hrsg.), Ökonomische Analyse politischer Institutionen, Berlin (Duncker & Humblot).

