

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 220

# Finanzverfassung und Autonomie der Hochschule

Hochschulfinanzierung im Spannungsfeld von  
Wissenschaft, Gesellschaft und Staat

Von

Wolfgang Zeh



Duncker & Humblot · Berlin

**WOLFGANG ZEH**

**Finanzverfassung und Autonomie der Hochschule**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 220**

# Finanzverfassung und Autonomie der Hochschule

Hochschulfinanzierung im Spannungsfeld von Wissenschaft,  
Gesellschaft und Staat

Von

Dr. Wolfgang Zeh



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten  
© 1973 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1973 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61  
Printed in Germany  
ISBN 3 428 02956 9  
D 21

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	9
<i>Erster Teil</i>	
<b>Mittelversorgung und Finanzverfassung der Hochschule</b>	12
<i>A. Hochschulfinanzierung als Staatsaufgabe</i>	12
I. Einführung und historischer Hintergrund	12
1. Erste Abgrenzung. Stellenwert des Problems	12
2. Hochschule als Veranstaltung des Staates	15
II. Trennung von Wissenschaft und Politik im Hochschulwesen	17
1. Dualismus der Hochschulverwaltungen	17
2. Auseinanderentwicklung der Hochschulverwaltungen	18
III. Allgemeine Grundlagen des Haushaltsrechts	21
1. Die Rolle des Haushaltsrechts in Verfassung und Verwaltung des Staates	23
2. Charakterisierung der Reichshaushaltsordnung (RHO)	24
3. Wichtige Grundsätze des geltenden Haushaltsrechts	26
4. Praxis des Haushaltsplanverfahrens im Hochschulwesen	30
<i>B. Das staatliche Haushaltsrecht in der Hochschulfinanzierung</i>	32
I. Mittelversorgung und Effizienz	32
II. Annuität und Planung	35
1. Planung in Wissenschaft und Hochschule	35
2. Das Jährlichkeitsprinzip	37
a) Ursprung und Zweck	37
b) Probleme für die Hochschulen	38
c) Übertragbarkeit	40
III. Spezialität und Beweglichkeit	42
1. Titelbewilligung als Kontrolle	42
2. Probleme für die Hochschulen	43
3. Deckungsfähigkeit der Hochschulmittel	45

IV. Einige weitere Haushaltsgrundsätze .....	48
1. Haushaltsklarheit, Genauigkeit, Einheitlichkeit der Veranschlagung, Vollständigkeit und Ausgeglichenheit .....	48
2. Gemeinsame Problematik .....	50
V. Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit .....	51
1. Die Begriffe und ihre Anwendung .....	51
2. Problematik der Maßstäbe für den Hochschulbereich .....	52
VI. Rechnungsprüfung und Selbstverwaltung .....	54
1. Kontrolle und Eingriff .....	54
2. Entwicklung und Status der Rechnungsprüfung .....	56
<i>C. Die Gesamtwirkungen des geltenden Systems der Hochschulfinanzierung .....</i>	<i>58</i>
I. Entmündigung der Hochschulselbstverwaltung .....	58
II. Verzögerung von Reformen .....	60

### *Zweiter Teil*

<b>Die Hochschule im Spannungsfeld von Wissenschaft, Gesellschaft und Staat</b>	<b>62</b>
<i>A. Die Autonomie der Hochschule .....</i>	<i>62</i>
I. Überleitung und Zielsetzung .....	62
II. Die verschiedenen Aspekte des Autonomiebegriffs .....	64
1. Das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 3 Grundgesetz .....	64
a) Freiheit von Forschung und Lehre .....	64
b) Institutionelle Garantie .....	66
c) Selbstgesetzgebung, Selbstverwaltung, Selbständigkeit .....	68
2. Schutz gegen den Staat .....	70
3. Protektion durch den Staat .....	71
a) Eingriffe der Gesellschaft .....	71
b) „Drittwirkung“ der Wissenschaftsfreiheit .....	73
III. Grundlagen und Kritik des Autonomiebegriffs .....	75
1. Das traditionelle Wissenschaftsverständnis .....	76
a) Die Rolle der Geisteswissenschaften .....	76
b) Selbstverständnis und Autonomie .....	77
2. Einheit von Forschung und Lehre .....	78
a) Begriffswandel .....	78
b) Bildung durch Wissenschaft? .....	80

3. Kulturstaat und verwissenschaftlichte Zivilisation .....	81
a) Wissenschaft als kultivierende Kraft .....	81
b) Wissenschaft zur Selbsterhaltung .....	82
c) Identifizierung von Staat und Gesellschaft .....	84
4. Zusammenfassung .....	86
<i>B. Die Zukunft der Hochschulautonomie .....</i>	<i>86</i>
I. Funktionen der Wissenschaftsfreiheit .....	86
1. Tauglichkeit des Begriffs .....	86
2. Verwertungsinteressen und langfristiger Ansatz .....	88
a) Nutzen für die Gesellschaft .....	88
b) Langfristiger Ansatz durch Autonomie .....	90
3. Humanisierung und Kontrolle .....	91
a) Technologie und Sozialität .....	91
b) Kontrolle durch Autonomie .....	92
4. Einheit von Forschung und Lehre als Einheit der Institution ....	94
II. Wissenschaft als autonome politische Kraft? .....	96
1. Wissenschaft und politische Praxis .....	97
2. Verlust der Unbestechlichkeit .....	99
III. Autonomie als Funktion wissenschaftlicher Verantwortung .....	100
1. Zusammenfassung der Ausgangslage und Schlußfolgerungen ....	100
2. Voraussetzungen der Verwirklichung .....	101

*Dritter Teil*

<b>Finanzverfassungsreform für ein autonomes Hochschulsystem</b> .....	<b>105</b>
<i>A. Hochschulfinanzierung und Haushaltsreform .....</i>	<i>105</i>
I. Die neuen Haushaltsgesetze und die Reformüberlegungen zur Hochschulfinanzierung .....	106
1. Stand der Gesetzgebung und ihr Zweck .....	106
a) Haushaltsreform durch Bundeskompetenz .....	106
b) Allgemeine Bedeutung für die Hochschulfinanzierung .....	108
2. Beurteilung der Reformmöglichkeiten nach dem HGrG .....	109
a) Stellung der Hochschulen im Haushaltssystem .....	109
b) Die Systematik des HGrG .....	110
c) Handlungsfreiheit der Hochschulen nach dem HGrG .....	113
3. Zusammenfassung .....	114
II. Hochschulgesetzgebung und Finanzverfassung .....	115
1. Stand der Hochschulgesetzgebung .....	116

2. Hochschulrahmengesetz, Finanzverfassung und Autonomie der Hochschule .....	118
a) Grundkonzeption: Allgemeine Aufgaben der Hochschule .....	119
b) Rechtsstellung, Aufsicht, Kooperation .....	121
c) Haushaltswesen, Planung, Leitung .....	123
d) Weitere Einzelbestimmungen .....	126
3. Zusammenfassung und Kritik .....	127
a) Kapitulation vor dem Massenproblem .....	127
b) Management durch den Staat .....	128
c) Hochschulrahmengesetz und Finanzverfassung .....	130
4. Stand der Ländergesetzgebung und der Reformdiskussion .....	131
a) Hochschulgesetzgebung der Länder .....	131
b) Die Situation in der Reformdiskussion .....	132
5. Zusammenfassung .....	133
 <i>B. Vorschläge und Anregungen zur Finanzierung eines autonomen Hochschulsystems</i> .....	 135
I. Einführung und Grundlinien .....	135
II. Das Finanzierungsmodell .....	136
1. Aufgaben, Arbeitsweise und Aufbau des Hochschulkomitees .....	138
a) Abwicklung der Finanzierung .....	138
b) Ausgabenkontrolle .....	140
c) Planungsaufgaben .....	140
d) Weitere Funktionen .....	141
e) Besetzung des Hochschulkomitees .....	142
f) Problematische Punkte .....	143
2. Wirksamkeit auf Bundesebene .....	145
3. Weitere Teile des Modells .....	147
III. Zusammenfassung und Schluß .....	149
 <b>Literaturverzeichnis</b> .....	 150

## Einleitung

Über Geld zu sprechen war in der Diskussion um die Hochschulreform lange Zeit nicht üblich. Angehörige der Hochschulen konnten ihre Reformvorschläge nicht durchrechnen, und die staatlichen Instanzen schienen sich mit mutmaßlich kostspieligen Reformkonzepten lieber nicht allzu eingehend befassen zu wollen.

Inzwischen spricht man laut und deutlich vom Geld. Dabei bewegt man sich in Größenordnungen, die noch vor kurzer Zeit unvorstellbar waren und die auch heute noch eher Orientierungsdaten und Zielvorstellungen weit diesseits einer gesicherten Verwirklichung darstellen<sup>1</sup>. Indessen streitet sich fast niemand mehr um ein paar Milliarden Mark hin oder her; Einigkeit herrscht darin, daß derartige Summen für das Bildungssystem und innerhalb dessen zu einem erheblichen Teil für die Hochschulen aufgebracht werden müssen. Aufbringen muß sie die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland, denn das Hochschulwesen wird fast ganz vom Staat aus Steuergeldern finanziert. Notfalls sollen die Bürger zugunsten eines weiterentwickelten Bildungswesens auf andere Annehmlichkeiten verzichten. Die seit langem in der Öffentlichkeit geforderten Prioritätensetzungen des Staates zugunsten der Bildung werden derzeit konkreteren Planungen zugrundegelegt.

Angesichts dieser Entwicklung muß sich die Frage mit noch größerer Schärfe stellen als bisher, wer eigentlich über die Verwendung dieser Mittel für das Hochschulwesen entscheidet. Ohne Zweifel sind es staatliche Institutionen, die die Grundlinien und Zielvorstellungen festlegen und die auch die globale Planung des Mitteleinsatzes leisten. Aber schon auf der nächsten Ebene wird die Beantwortung der Frage schwieriger; Ministerien der Länder geben Geld für die bis vor kurzer Zeit noch ganz ihrer Kulturhoheit unterstellten Hochschulen aus, Organe dieser Hochschulen geben ihrerseits Geld aus. Dabei kann nicht nur die Höhe, sondern auch der Verwendungszweck und der Gegenwert dieser Gelder sehr unterschiedlich beurteilt werden. Deshalb will die vorliegende Arbeit einmal aufzeigen, wer im Hochschulwesen Geld

---

<sup>1</sup> Vgl. Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.), Bildungsbericht 70, Die bildungspolitische Konzeption der Bundesregierung, Bonn 1970, S. 13: Der voraussichtliche finanzielle Bedarf wird für Anfang der achtziger Jahre auf 70 bis 95 Mrd. DM für das Bildungswesen insgesamt, davon 26 bis 36 Mrd. DM für das Hochschulwesen, geschätzt; diese Zahlen werden inzwischen als zu niedrig angesehen.

nach welchen rechtlichen Regeln ausgibt, wer die Mittel bewilligt und ihre Verwendung kontrolliert und welche Rolle die Hochschule innerhalb des Systems ihrer Finanzierung spielt.

Die weitere Zielsetzung der Arbeit ergibt sich ebenfalls unmittelbar aus der aktuellen Situation des Hochschulwesens. Der vorgesehene sprunghafte Anstieg der Bildungsinvestitionen hängt zusammen mit gesellschaftlichen Wandlungsprozessen, die im Bildungssystem, insbesondere aber an den Hochschulen zu krisenhaften Verhältnissen geführt haben.

Unter dem Stichwort Hochschulreform werden seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland Fragen des Bildungsbegriffs und des Wissenschaftsverständnisses, der Verwaltungsstruktur der Hochschulen und ihrer Rechtsbeziehungen zum Staat, Fragen von Forschung, Lehre und Studium bis hin zu Problemen der Hochschuldidaktik und viele andere mehr in bunter Fülle diskutiert. Diese Fragen wurden mit wachsenden Studentenzahlen einerseits und mit wachsendem Bedarf der Gesellschaft an hochqualifizierten Arbeitskräften andererseits immer drängender. In dem Maße, in dem die benötigten Geldsummen für das Hochschulwesen steigen bzw. noch steigen sollen, zeigt sich immer deutlicher, daß hinter fast allen Einzelproblemen der Reformdiskussion ein gemeinsames Grundproblem steckt: Die Unklarheit über das rechte Verhältnis von Staat und Hochschule und über die zutreffende Einordnung des Hochschulsystems in das Kräftradreieck von Gesellschaft, Wissenschaft und Staat.

Ohne einen wenigstens grundsätzlichen Konsens in der Frage der Standortbestimmung unseres Hochschulwesens werden weder die Hochschulen selbst noch staatliche Instanzen noch auch interessierte Gruppen in der Gesellschaft brauchbare Kriterien finden, nach denen langfristige Reformkonzepte für das Hochschulwesen entwickelt werden könnten. Deshalb wird in dieser Arbeit der Versuch gemacht, die Position der Hochschulen zu Gesellschaft und Staat neu zu orten. Gerade am Komplex der Hochschulfinanzierung läßt sich dieses Grundproblem besonders deutlich aufzeigen und behandeln, weil wohl kein anderer Teilbereich der Verfassung des Hochschulwesens mit den Problemen der Beziehungen zum Staat so eng zusammenhängt; in der wirtschaftlichen Versorgung liegt der bedeutendste Begegnungspunkt zwischen Hochschulen und staatlichen Behörden, und hier treten die widerstreitenden Interessen und Bedürfnisse markant hervor. Deshalb ist es auch wichtig, die spezifischen Fragen um die Finanzverfassung der Hochschule vor eben diesem Hintergrund zu sehen und zu behandeln. Deshalb führt der Weg der Untersuchung von den eigentlichen haushaltsrechtlichen Regelungen im Hochschulbereich und der Finanzverfassung der Hochschule über eine Untersuchung der Auswirkungen

dieser Regeln in der Praxis der Hochschulfinanzierung und eine Kritik dieses Systems vom Besonderen der Finanzierungsprobleme zum Allgemeinen der Probleme in den Beziehungen zu Staat und Gesellschaft, um schließlich nach einer umfassenden Bestimmung des Standorts der Hochschule zu Gesellschaft und Staat zu konkreten Vorschlägen für die Finanzierung der zutreffend eingeordneten Hochschule zu kommen.

Diesem Ansatz entspricht der Aufbau der Arbeit. Im ersten Teil werden die historischen und rechtlichen Grundlagen dargestellt, die zum Verständnis der heutigen Situation der Hochschulfinanzierung erforderlich sind, und es wird eine allgemeine Kritik des geltenden Haushaltsrechts mit seinen Wirkungen auf das Hochschulwesen vorgebracht. Der zweite Teil leitet auf die hinter den Finanzierungsfragen stehenden Grundprobleme über und behandelt unter dem Stichwort Hochschulautonomie die wesentlichen Fragen dieses Komplexes. Unter Berücksichtigung der so gewonnenen Erkenntnisse greift der dritte und letzte Teil beides noch einmal auf: Den neuesten Stand der haushaltsrechtlichen Entwicklung und den neuesten Stand der Hochschulgesetzgebung, beides unter der Fragestellung nach den Aussichten für eine Neuordnung der Hochschulfinanzverfassung auf der Grundlage einer zeitgemäßen Zueinanderordnung von Gesellschaft, Hochschulsystem und Staat. Nach einer Bewertung der Zukunftsaussichten nach dem Stand der Gesetzgebungen folgen zuletzt Vorschläge für die Hochschulfinanzierung in der Form eines Modells, die einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Reformvorstellungen liefern sollen.