

Herausgeber: Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung

8 München 81, Arabellastr. 1, Tel. (089) 9214 - 2188 od. 3177

Verantwortlich: Dr. Gerdi Stewart

Erscheinungsweise vierteljährlich

ISSN 0171 - 645 X

Gedruckt im Zentrum für Bildungsforschung

Die abgedruckten Beiträge geben die Meinung der Verfasser wieder.

BEITRÄGE ZUR HOCHSCHULFORSCHUNG

3/1980

Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung

- Schmidt, Siegfried:
Marketing in Higher Education
in den Vereinigten Staaten 223
- Gensch, Frowin:
Hochschulneugründungen, eine
raumwirksame Maßnahme? 243
- Schneider-Amos, Ingrid:
Vergleichende Untersuchung
des Studienverlaufs von Abitu-
rienten und Fachoberschulabsol-
venten des Studienjahres 1977/78
in ausgewählten Fachrichtungen 271
- Löffler, Peter:
Studienverlauf und Studien-
verhalten an der Universität
Karlsruhe 303

GLIEDERUNG

	Seite
1. Raumordnungspolitik und regionale Disparitäten	245
2. Kurzer Abriß der Entwicklung der Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik	249
3. Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau	253
4. Die Hochschulneugründungen und ihre Entwicklung	256
5. Untersuchungsergebnisse zum Thema Hochschule und ihre regionalen Folgewirkungen	263
6. Ausblick und Fragen zur Weiterentwicklung neugegründeter Hochschulen	268

HOCHSCHULNEUGRÜNDUNGEN, EINE RAUMWIRKSAME
MASSNAHME?

Frowin Gensch

Die Hochschulneugründungen im Rahmen der Expansion des Bildungswesens seit den 60er Jahren wurden zumindest in letzter Zeit auch als Maßnahme der Raumplanung eingesetzt; sie hatten damit nicht nur die quantitative Ausweitung des Hochschulbereichs und eine gleichmäßigere Verteilung der Studienkapazitäten, sondern auch den Ausgleich regionaler Disparitäten zum Ziel. Hochschulneugründungen als Infrastrukturinvestition können jedoch nur dann die gewünschten regionalen Folgewirkungen erreichen und damit einen dauerhaften Beitrag zur Entwicklung ihrer Region leisten, wenn sie auch bei enger werdenden finanziellen Spielräumen des Staates ein wichtiges Element der Raumordnungspolitik bleiben, ihr weiterer Ausbau mit deutlicherem Nachdruck gefördert wird und wenn zusätzlich und gleichzeitig außer der Hochschulneugründung weitere raumwirksame Maßnahmen innerhalb der Region ergriffen werden.

1. Raumordnungspolitik und regionale Disparitäten

"Die gesamträumliche Struktur des Bundesgebietes ist im Vergleich zu anderen europäischen Ländern günstig und ausgeglichen entwickelt", stellt der Raumordnungsbericht 1974 der Bundesregierung fest ¹⁾. Dennoch besteht kein Zweifel, daß auch in der Bundesrepublik weiterhin schwerwiegende erwerbs-, siedlungs- und infrastrukturelle regionale Disparitäten bestehen, die sich kennzeichnen lassen durch

- "das weitere Wachstum der Verdichtungsräume,
- den fortschreitenden Verstädterungsprozeß,
- den zahlen- und flächenmäßigen Rückgang der Landwirtschaft,
- das räumliche Ungleichgewicht in der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Bundesgebietes,
- die Wanderungstendenzen der Bevölkerung,
- die Zunahme des Dienstleistungssektors,
- die zunehmende Belastung der Landschaft" ²⁾.

Regionale Disparitäten sind Ausdruck einer quasi 'politisch gewachsenen' Raumstruktur, die durch das Zusammenwirken natürlicher, technologischer, ökonomischer, demographischer und politischer Einflußfaktoren entstanden sind. Im Laufe der historischen Entwicklung hat sich das Gewicht dieser Faktoren im Hinblick auf ihren Einfluß auf die Raumentwicklung verschoben: natürliche Standortbedingungen (wie Rohstoff- und Energievorkommen, Bodenqualität usw.) haben an Einfluß zugunsten politisch determinierter Faktoren (wie Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur,

1) Raumordnungsbericht 1974, Schriftenreihe 'Raumordnung' des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1975, S. 22

2) Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache V/3958, Bonn 1969, S. 47

Bildungswesen, Ver- und Entsorgung usw.) verloren. Wenn also politisch beeinflusste bzw. beeinflussbare Standortfaktoren (-mindestens nach der Industrialisierungsphase mit ihren Industrieverdichtungen der 'Kohlezeit' -) vorrangige Bedeutung für die Entwicklung der Raumstruktur besitzen, kann die bestehende Raumstruktur nicht unbedingt als das Ergebnis regionalpolitisch ausgleichend wirkender Zielsetzungen angesehen werden. Vielmehr muß die öffentliche Raumordnungs- und Regionalpolitik, soweit sie das Ziel eines Ausgleichs regionaler Disparitäten verfolgte, als relativ erfolglos bezeichnet werden.

Ellwein charakterisiert die Lage der Raumordnungspolitik treffend, wenn er feststellt: "Die räumliche Entwicklung, eingebettet in den gesamtgesellschaftlichen Strukturwandel, hat zwar die Bundesrepublik den erklärten Zielen dieser Politik nicht näher gebracht. Niemand vermag aber zu sagen, was sich ohne diese Politik und ihren Mitteleinsatz vollzogen hätte. Daß man dies nicht zu sagen vermag, wirft allerdings ein Licht auf den Rationalitätsgehalt jener Politik und auf die Schwierigkeiten, hier Implementationsforschung zu betreiben" ¹⁾.

An dieser Stelle kann den unterschiedlichen Gründen für die festgestellte relative Erfolgslosigkeit der Raumordnungspolitik nicht nachgegangen werden. Es soll jedoch auf einen Aspekt hingewiesen werden, der im Zusammenhang mit raumordnungspolitischen Zielsetzungen des Hochschulbaus von Bedeutung ist. Raumordnung soll hier, gängigen Definitionen folgend, "als bewußte Gestaltung des

1) Thomas Ellwein: Strukturwandel und Raumordnung, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit, 10/1979, S. 155

Verhältnisse der Gesellschaft zum Natur-, Lebens- und Arbeitsraum im Hinblick auf die Gesamtbedürfnisse der Gesellschaft" 1) verstanden werden. Raumordnungspolitik ist dementsprechend "umfassende, gesellschaftspolitisch ausgerichtete, übergeordnete Raumgestaltungspolitik" 2), während Regionalpolitik (bzw. regionale Strukturpolitik) eher als jener Teilbereich der Raumordnungspolitik verstanden wird, der in erster Linie in ökonomischen Gestaltungsbereichen Wirksamkeit anstrebt.

Geht man davon aus, daß nahezu jede öffentliche Aufgabe unter der sektoralen Perspektive des jeweils zuständigen Fachressorts gestaltet wird, ihre Lösung aber gleichzeitig Einfluß auf die Raumstruktur hat, dann wird deutlich, daß hier ein Konfliktpotential zwischen der territorialen Perspektive der Raumordnungspolitik und der sektoralen Perspektive von Fachpolitiken angelegt ist: in der territorialen Perspektive konkurrieren unterschiedliche öffentliche Aufgaben hinsichtlich ihres 'optimalen' Beitrags zur Entwicklung einer Region miteinander, während unter sektoralen Gesichtspunkten jeweils mehrere Standorte unter dem Aspekt eines möglichst hohen Beitrags zur Erfüllung sektoraler Ziele betrachtet werden. Die Zielerreichung in beiden Perspektiven kann sich gegenseitig behindern oder sich verstärken.

1) Dieter Bullinger: Die Raumordnungs- und Regionalpolitik der Zukunft - Unsicherheit über Ziele, Mittel und Wirkungen, in: PVS 10/1979, S. 217;
zu den Gründen für die relative Erfolgslosigkeit der Raumordnungs- und Regionalpolitik vgl. auch:
Friedrich Buttler/Knut Gerlach/Peter Liepmann: Grundlagen der Regionalökonomie, Reinbek 1977;
Heiner Monheim: Zur Attraktivität deutscher Städte, München 1974, S. 9 ff.; Fritz W.Scharpf/Fritz Schnabel: Steuerungsprobleme der Raumplanung, in PVS 10/1979, S. 12 ff.

2) ebd. S. 218

Konflikte dieser Art treten immer dann ans Tageslicht, wenn durch institutionelle Vorgaben fach- und raumordnungspolitische Perspektiven einer Maßnahme in der Planungsphase koordiniert werden müssen, wie dies z.B. bei den Gemeinschaftsaufgaben der Fall ist. In der Gemeinschaftsaufgabe 'Hochschulbau' tritt dieses Nebeneinander verschiedener Perspektiven besonders ausgeprägt in Erscheinung, da hier Forderungen nach einem quantitativen Ausbau des Hochschulsektors entsprechend bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen mit Zielen der Förderung strukturschwacher Regionen zusammentreffen.

So wird eine auf 'bildungsferne' Bevölkerungsschichten ausgerichtete Hochschulpolitik besonders dann strukturschwachen Regionen zugutekommen, wenn gleichzeitig wirtschaftliche Maßnahmen getroffen werden, die den regionalen Arbeitsmarkt qualitativ verbessern und konjunkturunabhängiger machen. Wird eine solche Maßnahmenkoordinierung nicht durchgeführt, können regionale Disparitäten nicht abgebaut, sondern vielmehr verstärkt werden, da - neben den Hochschulabsolventen aus anderen Gebieten - auch die Absolventen der betreffenden Hochschulregion nach Studienabschluß abwandern werden. Auch innerhalb eines Sektors, wie z.B. des Hochschulsektors, können Zielkonflikte auftreten, wenn sektorale Ziele mit vorrangiger Priorität verfolgt werden: dies wird deutlich beim Vergleich der Ausbaugeschwindigkeit von Hochschulneugründungen im Verhältnis zur gleichzeitigen Erweiterung traditioneller Hochschulstandorte.

Bestätigt wird dies auch dadurch, daß bestimmte Fragen im Gefolge einer Hochschulneugründung - etwa die Frage der Fächerstruktur - eigentlich nie unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der als Standort vorgesehenen Region (z.B. im Hinblick auf eine regionale, arbeitsmarktspezifische Studienplatznachfrage) gelöst wurden, sondern un-

ter dem Aspekt 'übergreifender' sektoraler Ziele. Die Frage, ob bestimmte Fachstrukturen einer strukturschwachen Region eher zugutekommen als andere, war auch bislang nicht Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen. Hierauf wird später noch zurückzukommen sein, wenn sich herausstellen sollte, daß unter sektoralen Gesichtspunkten getroffene Entscheidungen nicht allein regionale Interessen negativ beeinflussen, sondern auch eben diese sektoralen Ziele in Frage stellen.

2. Kurzer Abriß der Entwicklung der Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik

Die Raumordnungspolitik hat in der Bundesrepublik nie einen besonders hohen politischen Stellenwert und damit Raumwirksamkeit erreicht. In der Regel war sie stark regionalpolitisch ausgerichtet, d.h. Ziele und Instrumente blieben meist ökonomischen Kategorien, wie sie auch in der Wirtschaftspolitik eine Rolle spielen, verhaftet. So spielte z.B. auch der Bau von Hochschulen in dieser Politik erst verhältnismäßig spät eine Rolle.

Die jüngere Geschichte einer solcherart charakterisierten Raumordnungspolitik beginnt in der Bundesrepublik Anfang der 50er Jahre, als die ersten regionalen Förderungsprogramme für Notstands- und Sanierungsgebiete aufgestellt wurden. Es handelte sich hierbei um Gebiete, die besonders unter Kriegsfolgen zu leiden hatten, daneben aber auch um die traditionellen Rückstandsgebiete. Die Abgrenzung der Förderungsgebiete wurde von einem interministeriellem Ausschuß (IMNOS) unter dem Aspekt der Förderungsbedürfnisse vorgenommen. 1953 kam zu diesen Förderungsgebieten auf Beschluß des Bundestages das Zonenrandgebiet hinzu. Dieses Gebiet war teilweise identisch mit den bereits vorher geförderten Gebieten und wurde nun aufgrund seiner politischen Sondersituation (Abtrennung von den Nachbarräumen)

gänzlich in die Förderung aufgenommen.

Nach Erreichen der Vollbeschäftigung gegen Ende der 50er Jahre und mit dem verstärkt einsetzenden Strukturwandel in der Landwirtschaft erfolgte eine erste Neuorientierung der Regionalpolitik. Bis zu diesem Zeitraum standen bei der Auswahl der zu fördernden Gebiete zeitgebundene Notstandsaspekte und ausgleichspolitische Zielsetzungen im Vordergrund. Nunmehr orientierte sich die Regionalpolitik eher an wachstumspolitischen Zielen; Auswahlkriterien für die Förderung von Regionen wurden ihre Förderungswürdigkeit, d.h. ihre Entwicklungsfähigkeit. Diese neue Phase einer 'regionalen Entwicklungspolitik' wurde 1959 im 'Entwicklungsprogramm für zentrale Orte in ländlichen, schwachstrukturierten Gebieten' festgeschrieben und in das regionale Förderungsprogramm eingefügt. Der Wandel in der Regionalpolitik kommt auch in der Namensgebung zum Ausdruck: die ausgewählten Orte wurden Bundesausbauorte genannt (wie ab 1963 nach einer Neuabgrenzung die bisherigen Sanierungsgebiete den Namen Bundesausbaugebiete erhielten).

In den 60er Jahren rückten auch industrielle Problemräume in den Vordergrund regionalplanerischen Interesses: der bisherige Höhenflug des wirtschaftlichen Wachstums verlangsamte sich zunehmend, so daß Strukturänderungen nicht mehr wie bisher vor dem Hintergrund einer ungebremsten Expansion stattfanden. Hinzu kam, daß die Rezession 1967 (insbesondere in Verbindung mit der schwierigen Lage des Ruhrgebietes infolge der Drosselung des Kohlebergbaus) den Zusammenhang zwischen regionalen Problemen und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung deutlich werden ließen. Aus dem entstandenen Problemdruck folgte eine zweite Neuorientierung der Regionalpolitik: die wegen mangelnder Investitionsneigung der privaten Wirtschaft in der Rezession wenig wirksame Wirtschaftsförderungspoli-

tik (die bislang den Schwerpunkt staatlicher Förderungsmaßnahmen ausgemacht hatte), wurde mindestens in Rezessionsphasen durch konjunkturell wirksamere Infrastrukturausbauprogramme ersetzt.

Damit erhielt die Regionalpolitik auch einen konjunkturpolitischen Auftrag; man kann hierin einen ersten Versuch regionalpolitischer Steuerung konjunkturpolitischer Investitionsprogramme sehen. Um das Instrument der Infrastrukturinvestitionen künftig unter beiden Zielsetzungen planvoller einsetzen zu können, wurden nach der Rezession sog. regionale Aktionsprogramme erarbeitet, denen folgende Grundsätze zugrundeliegen:

- eine passive Sanierung größerer Gebiete wird nicht zugelassen;
- die Förderungsmaßnahmen von Bund und Ländern werden zusammengefaßt;
- die Förderung wird mit der mittelfristigen Finanzplanung abgestimmt und damit einer größeren Kontinuität unterworfen.

In den zunächst 12 (1969), ab 1970 20 regionalen Aktionsprogrammen wurde die Förderung von Bund und Ländern gemeinsam geplant und für einen Zeitraum von fünf Jahren festgelegt.

Um die zunehmend praktizierte Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf den Gebieten der Planung und Finanzierung auf eine verfassungsrechtliche Grundlage zu stellen, wurde noch im Jahre 1969 mit einer Grundgesetzänderung (Art. 91 a) das Institut der Gemeinschaftsaufgabe (GA) geschaffen. Die gewichtigste Anregung zur Schaffung von Gemeinschaftsaufgaben ging von der Kommission für die

Finanzreform aus (Troeger - Kommission), die in ihrem Gutachten (1966) vorschlug, Aufgaben, die in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallen, zu Gemeinschaftsaufgaben zu erklären, wenn sie "für die Gesamtheit bedeutsam sind und einer langfristigen gemeinsamen Planung bedürfen" 1).

Obwohl zunächst insgesamt zehn Aufgabenbereiche zur Aufnahme unter die Gemeinschaftsaufgaben vorgeschlagen wurden, sah die endgültige Abgrenzung in Art. 91 a GG nur mehr drei Bereiche vor:

- Ausbau und Neubau wissenschaftlicher Hochschulen,
- Verbesserung der Wirtschaftsstruktur,
- Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

Die Modalitäten des Zusammenwirkens von Bund und Ländern wurden in allen drei Fällen durch Bundesgesetz geregelt 2). Im folgenden wird die Betrachtung auf die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau beschränkt 3).

- 1) Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966, zitiert nach Werner Zohlhöfer: Lokalisierung und Institutionalisierung der Infrastrukturplanung im föderativen System. Das Beispiel der Gemeinschaftsaufgaben in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd.54, S.686
- 2) Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Ausbau und Neubau von Hochschulen" (HBFG) vom 1.9.1969, BGBl. I, S.1556 ff.; Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" vom 3.9.1969, BGBl I, S. 1573 ff.; Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vom 6.10.1969, BGBl I, S. 1961 ff.
- 3) Vgl. hierzu W. Zohlhöfer, a.a.O. S.681 ff.; Buttler u.a., a.a.O. S.116 ff.; Wolfgang Albert: Zielgewinnung und Entscheidungsfindung für Infrastrukturprogramme - das Beispiel des Regionalen Förderungsprogramms der Bundesregierung, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 54, S. 237 ff.

3. Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau

Betrachtet man die in allen Bereichen immer penibel gehütete Kulturhoheit der Länder, so scheint die Existenz einer Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau nicht als selbstverständlich. Verfassungsrechtlich gesehen besaß der Bund bis 1969 "lediglich eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für 'die Förderung der wissenschaftlichen Forschung' (Art. 74, Ziff. 13 GG)"¹⁾. Der Aus- und Neubau von Hochschulen dagegen war allein Sache der Länder (der Bund beteiligte sich jedoch bereits seit den 50er Jahren in wachsendem Ausmaß an der Finanzierung der Investitionen für die 'traditionellen' und die vier neugegründeten - medizinischen - Hochschulen); allerdings versuchte der Bund, mit Hilfe der Empfehlungen des 1957 geschaffenen Wissenschaftsrates, eine begrenzte Koordinierung von Ausbauplänen zu erreichen und einen gewissen eigenen Einfluß quasi kompensatorisch geltend zu machen. Die institutionelle Lücke zwischen den Bedarfsplänen des Wissenschaftsrates und ihrer Umsetzung in verbindliche Aktionspläne sollte die Gemeinschaftsaufgabe schließen. Die Durchsetzung der Institutionalisierung gerade der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau wurde sehr gefördert durch die damalige bildungspolitische Diskussion (Schlagwort 'Bildungskatastrophe'), aber auch durch das damalige Planungsverständnis (ausgabenorientierte Planung).

1) W. Zohlhöfer, a.a.O. S.688; zur GA Hochschulbau vgl. auch: K.-J. Luther/D. Swatek: Regionalisierung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4.1977, S. 227 ff.; sowie: H. Monheim: Die raumordnungspolitische Relevanz des Hochschulbaus, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4.1977, S. 212 f.

Die grundlegende Neuerung, die das Hochschulbauförderungsgesetz brachte, war die Einrichtung eines Planungsausschusses mit der Kompetenz selbständiger Planungsentscheidungen; die Länder melden bei diesem Ausschuß ihre Investitionsvorhaben an und dieser entscheidet aufgrund von Empfehlungen des Wissenschaftsrates mit Dreiviertelmehrheit. Der Bund verfügt über 50 % der Stimmen im Ausschuß, hat jedoch kein Antragsrecht. Er finanziert alle in die Rahmenpläne aufgenommenen Vorhaben mit einer gleichmäßigen Quote.

Die Zielsetzungen der Gemeinschaftsaufgabe wurden in § 2 HBFHG festgelegt. Neben einer Ausrichtung der Ausbauziele am langfristig zu erwartenden Bedarf etc. wird bezüglich eines regionalen Ausgleichs dort gefordert, „Bund und Länder sollten darauf hinwirken, „daß die Hochschulen nach Aufgabenstellung, Fachrichtung, Zahl, Größe und Standort ein zusammenhängendes System bilden, durch das ein ausreichendes und ausgeglichenes Angebot an Ausbildungs- und Forschungsplätzen gewährleistet wird“¹⁾. Eine weitergehende Forderung nach Beachtung der Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung wurde erst 1976 durch das Hochschulrahmengesetz hinzugefügt; diese Forderung wie andere Konkretisierungen von Raumordnungszielen im Raumordnungsgesetz (ROG) oder im Bundesraumordnungsplan (BROP) waren für die Zwecke des Hochschulbaus nicht operational, zu unpräzise und überdies für die Länder nicht verbindlich.

Aus der nur angedeuteten Konstellation von Zielsetzungen und Verfahrensweisen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau läßt sich ableiten, warum bislang "die historisch überkommenen, starken regionalen Unterschiede der Hoch-

1) HBFHG, § 2 Abs. 1

schulversorgung nur geringfügig abgebaut werden" ¹⁾ konnten, warum es "möglicherweise zu spät (ist), um neben den traditionellen Hochschulen, die vorwiegend in Verdichtungsräumen ihren Standort haben, in absehbaren Zeiträumen langfristig leistungsfähige, in ihrem Fächerangebot gesicherte, auch raumordnungspolitisch wirksame neue Hochschulen zu etablieren" ²⁾:

- eine wirksame Regionalisierung der Rahmenplanung kam erst 1975 zustande, zu einem Zeitpunkt also, als die Neugründungsphase bereits abgeschlossen war ³⁾;
- das Planungsverfahren erlaubte bis zu diesem Zeitpunkt jedem Bundesland eine autonome unkoordinierte Vorhabenanmeldung;
- der Bund konnte aufgrund des mangelnden Antragsrechts und der starren Förderungsquote nicht zielgerichtet (etwa den Zielen des BROF entsprechend) Einfluß nehmen;
- eine Regionalisierung unterhalb der Länderebene ist nicht vorgesehen, ein regionaler Ausgleich wird nur auf der Ebene der Länder angestrebt, mithin bleiben Disparitäten innerhalb der Länder unberücksichtigt;
- der Planungsvorgang geschieht weithin ohne nennenswerte Beteiligung regionalpolitischer Instanzen (Bayern bildet in dieser Hinsicht offensichtlich eine Ausnahme ⁴⁾).

1) R. Derenbach/H. Monheim: Die Dezentralisierung der Hochschulen - Entwicklungsstand, Entwicklungschancen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7.1977, S.527

2) Luther/Swatek, a.a.O., S. 235

3) Eine ausführliche Analyse der Gründe für die späte Regionalisierung der Rahmenplanung findet sich bei Luther/Swatek, a.a.O., S. 232 ff.

4) Vgl. hierzu die ausführliche Darstellung bei N.Anders: Landesplanerische Einflußnahme auf die Hochschulplanung in Bayern, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4.1977, S. 221 ff.

Städten und Regionen, (in Schleswig-Holstein sprach man 1974 von einem Standortkrieg der Städte Kiel, Lübeck und Flensburg um die Ansiedlung einer Technischen Hochschule), wenn eine neue Hochschule gegründet werden sollte. Welche regionalpolitischen Wirkungen von Bau und Betrieb einer Hochschule erhofft wurden, läßt sich einer Auswertung von kommunalen Denkschriften zur ('Einwerbung' einer) Universitätsneugründung ¹⁾ entnehmen:

- Abbau der Abwanderung der ausbildungsorientierten jungen Generation,
- Steigerung der regionalen Bildungsbeteiligung,
- Steigerung des Qualifikationsniveaus der Erwerbstätigen auf dem regionalen Arbeitsmarkt,
- Vermittlung von wirtschaftlichen Impulsen für die örtliche und regionale Wirtschaft,
- Verbesserung des Images und Stärkung der Attraktivität gegenüber konkurrierenden Orten und Regionen,
- Verbesserung der Branchen- und Betriebsstruktur durch Anziehen neuer Betriebe,
- Erhöhung des kommunalen und regionalen Steueraufkommens.

Die genannten regionalpolitischen Wirkungen lassen sich jedoch nicht allein durch die Festlegung eines geeigneten Standortes erzielen. Insbesondere die Auswahl des Fächerangebots und das kapazitäre Ausbauziel sowie die Ausbaugeschwindigkeit sind von regionalpolitischer Bedeutung. Damit wird die Konkurrenz potentieller Hochschulstandorte um die Ansiedlung einer Hochschulneugründung ersetzt

1) Vgl. W.Böhm/P.Dietze/U.Schüler: Denkschriften zur Universitätsgründung, Analyse und Vergleich der Denkschriften der Städte Ulm, Konstanz, Trier, Bamberg, Passau; Stuttgart 1973

durch die Konkurrenz um die Verteilung eines weithin sinkenden finanziellen, personellen und kapazitären Ausbausvolumens.

Daß sich die meisten Neugründungen nicht so dynamisch entwickeln wie weithin erwartet, ja z.T. bezüglich ihrer Studienkapazität nicht voll ausgelastet wurden, ist in erster Linie wohl auf den langsamen Ausbau zurückzuführen. Mindestens bis 1977 scheint der Hochschulausbau "nach der Devise 'wer schon viel hat, dem wird auch viel gegeben'" (Monheim ¹⁾) abgelaufen zu sein. Monheim läßt diesen prononcierten Satz natürlich nicht so stehen: er belegt ihn mit Hilfe eigener Berechnungen aus Daten des Wissenschaftsrates, die hier teilweise wiedergegeben werden sollen ²⁾:

Entwicklung der Hochschulen nach Größenklassen

Hochschulgröße nach Studentenzahl 1972	Hochschulen dieser Größenklassen i.v.H. 1972	Studenten in Hoch- schulen dieser Größenklassen i.v.H. 1972	durchschnittlicher Studentenzuwachs je Hochschule absolut 1970 - 1976
Unter 2500	32,5	3,9	2118
2500 - 5000	2,5	1,3	3935
5000 - 20000	57,5	75,1	4804
über 20000	7,5	19,7	14576

1) H. Monheim: Die raumordnungspolitische Relevanz des Hochschulbaus, a.a.O. S. 205

2) H. Monheim, ebd. S. 203 ff.

Entwicklung der Studentenzahlen in neugegründeten und "alten" Hochschulen

	Studenten an wiss. Hochschulen i.v.H. 1972	Studenten an wiss. Hochschulen i.v.H. 1974	Studenten an wiss. Hochschulen i.v.H. 1976
in Hochschulen, die bereits vor 1960 entstanden	91,7	83,4	82,4
in Hochschulen, die nach 1960 gegründet wurden	8,3	16,6	17,6

Aufwendungen von Bund und Ländern für neugegründete und "alte" Hochschulen

	Aufwendungen bis 1974 i.v.H.	Aufwendungen bis 1976 i.v.H.
Hochschulen, die vor 1960 gegründet wurden	68,0	66,7
Hochschulen, die nach 1960 gegründet wurden	32,0	33,3

Fachliche Differenzierung "alter" und neugegründeter Hochschulen 1975

	Hochschulen, die vor 1960 gegründet wurden i.v.H.	Hochschulen, die nach 1960 gegründet wurden i.v.H.
Volles Angebot	29,6	13,6
teilweise Angebots- lücken	25,9	22,7
Angebotslücken in mehreren Bereichen	25,9	27,7
Angebot auf kleinen Ausschnitt beschränkt	18,5	40,9

Mag man auch der Aussage des zitierten Satzes ob seiner Schärfe reserviert gegenüberstehen, und mag an den vorgelegten Tabellen das eine oder andere zu kritisieren sein (beispielsweise könnte der Vergleich der 'Aufwendungen von Bund und Ländern ...' durch die Einbeziehung der Aussagen für den Bereich Medizin verzerrt werden - Monheim macht hierzu keine Angaben), so läßt sich doch die Tendenz zu einer Stagnation der Umverteilung zwischen großen und kleinen, alten und neuen Hochschulen schwerlich bestreiten. Die kleinen Neugründungen werden so langsam ausgebaut, daß mangels eines vielseitigen, weitgespannten Fächerangebots ihre Leistungsfähigkeit und Anziehungskraft beschränkt bleiben. Insbesondere unter dem Aspekt, daß die Studentenzahlen schon heute aufgrund eines bemerkenswerten Rückgangs der Studierwilligkeit nicht wie erwartet ansteigen, setzt diese ungleiche Verteilung des Hochschulbaus möglicherweise einen nicht erwünschten Kreislauf in Gang: da große Teile der regionalen Studierwilligen (trotz ihrer Neigung zur Seßhaftigkeit) aufgrund des zu engen Fächerangebots vieler Neugründungen zur Abwanderung gezwungen sind, die Neugründungen auch überregional nicht genügend Anziehungskraft besitzen, werden die 'überlaufenden' klassischen Standorte wegen des dort herrschenden Problemdrucks den Hauptanteil der verfügbaren Ausbaumittel reklamieren und erhalten. Dies wiederum perpetuiert den halbausgebauten Zustand der Neugründungen, so daß die erwarteten regionalen Wirkungen gering bleiben und so die Gefahr besteht, "daß in Zukunft ein Abbau von Hochschulkapazitäten gerade unter strukturellen Gesichtspunkten vor allem die Hochschulen in strukturschwachen Gebieten treffen könnte" 1).

1) Luther/Swatek, a.a.O. S. 238

Daß eine solche Überlegung nicht rein akademisch ist, zeigen die Ergebnisse einer Umfrage, die Monheim unter 'Experten' (Hochschulen, Hochschulstädten, Ministerien und Planungsbehörden) durchgeführt hat ¹⁾. Obwohl sich bei der Befragung eine deutliche Befürwortung einer Gegensteuerung gegen das klassische Nachfragemodell (Ausbau der Hochschulen dort, wo die Studenten studieren wollen) zeigte, ergab sich andererseits aus verschiedenen Antworten eine Fraktionenbildung große gegen kleine Hochschulen, wobei insbesondere die großen Hochschulen keine Bereitschaft erkennen ließen, die Prioritäten umzukehren. -

Die Gründe für die Inflexibilität der regionalen Verteilungsmuster des Hochschulausbaus sind vielfältig; abgesehen von den oben angesprochenen institutionellen Gründen soll hier dazu nur auf zwei plausible Überlegungen hingewiesen werden. Offensichtlich spielt eine ganz wichtige Rolle die Vorstellung, daß der Ausbau großer Hochschulen effektiver und kostengünstiger sei als der kleiner Hochschulen.

Hier entfallen nämlich die teuren (und ins Auge fallenden) Anfangsinvestitionen. Allerdings läßt eine solche Betrachtungsweise außer Acht, daß kleine Hochschulen, die langfristig unter einer (wie auch immer zu definierenden) sinnvollen Mindestgröße bleiben, als sozusagen nicht optimal eingesetzte Investitionen noch wesentlich teurer kommen können. Hinzu kommt, daß die Erweiterung und Erneuerung großer Hochschulen für die Hochschulbevölkerung und die Hochschulstädte u.U. wesentlich höhere Folgekosten entstehen lassen können als der Ausbau kleiner Hochschulen.

1) H. Monheim/W. Beywl: Regionale Hochschulplanung - Bilanz und Ausblick (Ergebnisse einer Expertenbefragung), Bonn 1979

Auf einer anderen Ebene liegt die Überlegung, ob nicht bestimmte Einstellungen ("dezentralisierungshemmende Argumentationsmuster") eine mehr oder weniger unbewußte Abneigung gegen eine Dezentralisierung hervorrufen (bei Hochschullehrern, Verwaltungen, bildungspolitischen Gremien, in der Bildungsforschung etc.)¹⁾: Besonders deutlich wurden solche latenten Einstellungen im Fall Konstanz. Derenbach/Monheim sprechen in diesem Zusammenhang sogar von einem "Konstanz-Syndrom": "Die anfänglichen Schwierigkeiten der Universität Konstanz (wurden) vielerorts schadenfroh registriert ... Wo immer eine Dezentralisierung gefordert wurde, hieß es: '... aber Konstanz! ...'"²⁾. Als typische Einstellungen, die eine Dezentralisierung behindern, nennen die gleichen Autoren

- die Vorstellung, Studenten sollten mobil sein,
- die Vorstellung, daß große und traditionelle Hochschulstandorte aufgrund ihres 'urban-intellektuellen Reizklimas' besonders für ein Studium geeignet sind,
- die Annahme, daß hohe Qualität nur durch den Ausbau bereits leistungsfähiger Hochschulen erreicht werden kann und
- die Annahme, daß dezentrale Standorte keine ausreichende Nachfrage binden könnten. -

1) ausführlich hierzu: Derenbach/Monheim, a.a.O. S. 532 ff.

2) ebd. S. 534

5. Untersuchungsergebnisse zum Thema Hochschule und ihre regionalen Folgewirkungen

Aus dem Jahre 1611 stammt wohl eine der ersten Untersuchungen der Folgewirkungen von Hochschulen: das "Tractätlein von der höchsten Glückseligkeit der Städte, in welchen Academien auffgerichtet seynd" des Jenaer Gelehrten und Universitätsprofessors Thomas Sagittarius. In dieser Schrift rechnet der Verfasser u.a. vor, daß durch die Anwesenheit einer Universität mit 1000 Studenten die Wäscherinnen einer Stadt 2000 Gulden/Jahr an zusätzlichen Einnahmen zu verzeichnen hätten und die Schuster bei Anwesenheit von 400 Studenten etwa 2400 Taler hierdurch einnehmen würden. Doch seine Analyse beschränkt sich nicht allein auf den ökonomischen Bereich, auch der Schutz durch die heiligen Engel wird durch die Anwesenheit einer Universität vergrößert: "Ich kann mir nicht anders einbilden/als daß so viele fromme Leute auff Universitäten/so viel frommer Eltern oft sehr wohl erzogene Kinder/vor welche die Eltern andächtig beten/die die H. Engel allenthalben beschützen/weil sie so wohl mit lehren als lernen auff ihren Wegen sich befinden/offt großes Unglück von denen Städten abwenden" ¹⁾. Ähnlich Vorteilhaftes wird über die Heiratschancen der Bürgerstöchter, die medizinische Versorgung u.a.m. berichtet.

Seit dieser Untersuchung mußten etwa 350 Jahre vergehen, bis wieder durch die Welle von Neugründungen in den 60er und 70er Jahren unseres Jahrhundert angeregt die Folgewirkungen von Hochschulen Gegenstand wissenschaftlichen Interesses wurden. Insbesondere Gutachten über potentielle Hochschulstandorte und Untersuchungen, die Auf- und Ausbau neuer Hochschulen begleiteten, haben bereits während der Neugründungsphase viele Teilaspekte beleuchtet.

1) Thomas Sagittarius: Tractätlein von der höchsten Glückseligkeit der Städte in welchen Academien auffgerichtet seynd, Jena 1611 bzw. 1679, S. 67

Die Anfänge in den 60er Jahren waren jedoch eher Gelegenheitsarbeiten aus dem Bereich der Wirtschaftswissenschaften, die angesichts der Komplexität des bisher vernachlässigten Themas versuchten, mit Hilfe plausibler Annahmen und unter Verwendung amtlicher statistischer Daten Wirkungszusammenhänge zu konstatieren, weniger zu quantifizieren. Hierunter ist als wohl erste Untersuchung in der Bundesrepublik die kurze Studie von Woll aus dem Jahre 1966 zu nennen ¹⁾, die sich mit der fiskalischen und wirtschaftlichen Bedeutung der Universität Gießen befaßt. Bemerkenswerteste Aussage dieser Studie ist, die Stadt Gießen könne ohne die Universität nur etwa für 45.000 anstelle von 73.000 Bewohner eine Existenzmöglichkeit bieten. Ein Jahr später veröffentlichte E. Schneider eine quantitative Untersuchung des Beitrags der Universität Kiel zum Einkommen der Region ²⁾.

1973 und 1974 erschienen zwei Beiträge zu den ökonomischen Auswirkungen der Universität Saarbrücken bzw. der Universität Tübingen auf die Hochschulstandorte bzw. die Region. ³⁾

-
- 1) Arthur Woll: Die wirtschaftliche und fiskalische Bedeutung der Universität für die Stadt, Schriften der ILU, Bd. 5, Gießen 1966
 - 2) Erich Schneider: Universität belebt die Wirtschaft, in: Kieler Nachrichten, Nr. 238 v. 11.10.1967, S. 6
 - 3) A.Schulz/E.Bergjohann: Zur regionalwirtschaftlichen Bedeutung von Hochschulausgaben - Problemanalyse und Voruntersuchung am Beispiel der Universität Saarbrücken, Manuskriptdruck Nr. 68 der AG Standortforschung, Hannover 1973;
Ehlers: Tübingen als Universitätsstadt, in: Die europäische Kulturlandschaft im Wandel, Festschrift für K.H. Schröder, Kiel 1974

Seither sind mehr oder weniger ausführliche Untersuchungen zu den regionalen Auswirkungen der Hochschulen in Kassel, Gießen, Darmstadt, Aachen und vergleichend für Saarbrücken, Kaiserslautern, Mannheim und Heidelberg vorgelegt worden.¹⁾

1977 und 1979 wurden m.W. drei Studien abgeschlossen: eine zur Raumwirksamkeit der Universität Bayreuth²⁾, eine über die Universität Bochum³⁾ und ein umfangreiches Gutachten über die wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Stadt und Universität Münster⁴⁾. Dieses Gutachten bildet quasi den Schlußpunkt der mit der Studie von Woll eingeleiteten Entwicklung: unter Verwendung eines sehr umfangreichen Datenmaterials und mit Hilfe von aus der Methodik der Wirtschaftswissenschaften bekannten Modell-

-
- 1) R. Geipel: Der bildungs- und regionalpolitische Effekt von Universitätsgründungen (am Beispiel Kassel), in: Deutscher Geographentag, Kassel 1973, Tagungsberichte und wissenschaftliche Abhandlungen, Wiesbaden 1974, S. 53 - 65;
J. Leib: Justus - Liebig - Universität, Fachhochschule und Stadt, Probleme des Zusammenhangs zwischen Hochschul- und Stadtentwicklung aufgezeigt am Beispiel der Universität Gießen, Gießen 1975;
H.B.v.Ahlefeldt/E. Breilmann: Die technische Hochschule Darmstadt und ihr räumlicher, wirtschaftlicher und kultureller Einfluß auf die Stadt Darmstadt, Darmstadt 1977;
U. Brösse/J. Emde: Die regionalwirtschaftlichen Auswirkungen der Ausgaben der Technischen Hochschule Aachen in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4.1977, S. 283 - 292;
G. Küppers/J. Sonntag/G. Engelbrech: Regionale Wirkungen von Hochschulen, Schriftenreihe "Raumordnung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1978.
 - 2) J. Maier/D.v.Wahl/J. Weber: Zur Raumwirksamkeit der Universität Bayreuth, als Zusammenfassung erschienen in: Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, Heft 2, 1979
 - 3) Mayr, A. Universität und Stadt, Habilitationsarbeit, Bochum 1977
 - 4) A. Willauschuss: Wirtschaftliche Verflechtungen zwischen Hochschulen und Stadt, eine empirische Analyse am Beispiel der Stadt Münster und ihrer Hochschulen, Baden-Baden 1979

überlegungen wird versucht, über einen fünfjährigen Zeitraum monetär und nicht monetär bewertbare Wirkungen der Münsteraner Hochschulen auf Wirtschaft und Budget der Hochschulstadt darzustellen und damit den Grad der Hochschulabhängigkeit der Stadt zu zeigen.

Aus den oben genannten - und einigen weiteren Untersuchungen - lassen sich einige interessante Ergebnisse darstellen ¹⁾, die in unterschiedlichem Maße für neue und alte Hochschulen gelten:

Disparitätenabbau

- Die von einer Hochschulneugründung erhofften regionalen Wirkungen treten in der Regel nur dann auf, wenn eine Region bestimmte Voraussetzungen erfüllt oder diese Voraussetzungen durch zusätzliche Maßnahmen geschaffen werden. So werden beispielsweise Hochschulausgaben nur dann raumwirksam, wenn dieser zusätzlich geschaffenen Nachfrage das entsprechende Angebot an Waren und Dienstleistungen gegenübersteht.
- Eine positive Wirkung auf die Wanderungsbilanz der Region kann langfristig nur erzielt werden, wenn in der Region ein entsprechendes Angebot an qualifizierten Arbeitsplätzen zur Verfügung steht.
- Regionen mit geringer Anziehungskraft scheinen zugewanderte Studenten nach dem Studium nicht halten zu können;

1) Vgl. hierzu G. Küppers/J. Sonntag: Empirische Analysen zu den regionalen Effekten des Hochschulbaus am Beispiel Saarbrücken, Kaiserslautern, Mannheim und Heidelberg, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4. 1977, S. 253 ff.;
H. Monheim: Die raumordnungspolitische Relevanz des Hochschulbaus, a.a.O., S. 201 ff.
H.-J. Amind: Lokale Auswirkungen und Belastungen durch den Hochschulausbau, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4.1977, S. 293 ff.
Engelbrech/Küppers/Sonntag, a.a.O.
H. Monheim: Der Beitrag der staatlichen Forschungsförderung zur Regionalentwicklung, in Raumforschung und Raumordnung, 3 (Juni) 1978

dagegen wird die Abwanderung in der Region beheimateter Studenten nach dem Examen durch die regionale Studiemöglichkeit zumindest eingeschränkt (vgl. dazu auch Seite).

Regionalwirtschaftliche Effekte

- Für eine Region ergeben sich je 1000 Studenten an einer Hochschule zusätzliche Einnahmen durch die Lebenshaltungsausgaben von Studenten und sonstiger Hochschulbevölkerung in der Höhe von 14 bis 20 Mio. DM jährlich; von diesem Betrag fließen allerdings nur etwa 80 bis 90 % in die Region.
- Bau- und Planungsinvestitionen für Neubau, Ausbau und Modernisierung fallen in einer Höhe von jährlich 4 bis 32 Mio. DM je 1000 Studenten an; diese Mittel fließen zu ca. 40 bis 50 % in die Region.
- Je 1000 Studenten fließen zwischen 10 und 50 % von jährlich 2 bis 3 Mio. DM Geräteausgaben in die Region.
- Im Durchschnitt werden etwa 0,35 neue Hochschul Arbeitsplätze je Student geschaffen; dieser Wert kann bei kleinen Hochschulen auf 0,7 bis 0,8 Arbeitsplätze steigen; 30 bis 40 % dieser Arbeitsplätze sind hochqualifiziert.
- Der Zuzug von Hochschulbediensteten und ihren Angehörigen (Mantelbevölkerung) bedeutet für die Stadt bzw. die Region eine Verbesserung der gemeindlichen Steuereinnahmen. Gleichzeitig müssen aber entsprechend den Bedürfnissen dieser Nachfragegruppe Erweiterungen bzw. Neueinrichtungen der gemeindlichen/regionalen Infrastruktur vorgenommen werden.

Externe Effekte

- Hochschulstädte und -regionen sind besonders attraktiv für Forschungseinrichtungen. Städte mit großen Hochschulen haben auch die meisten außeruniversitären Forschungseinrichtungen und werden daher bei der Verteilung der öffentlichen Forschungsförderung überproportional bedacht. Hochschulferne Regionen besitzen fast keine außeruniversitären Forschungseinrichtungen und profitieren daher auch nicht von der staatlichen Forschungsförderung.
- Hochschulnähe kann sich bei Standortentscheidungen von Unternehmungen zugunsten derart ausgestatteter Regionen auswirken (Ausbildungsangebot, kulturelle 'Ausstrahlung', Arbeitskräfteangebot etc).

6. Ausblick und Fragen zur Weiterentwicklung neugegründeter Hochschulen

Am 26.6.1980 veröffentlichte der SPIEGEL einen glossierenden Artikel über die Bemühungen der Universität Trier, mit einer Anzeigenkampagne in der regionalen und überregionalen Presse Studenten anzuwerben. Von den in Trier im Endausbau geplanten 6000 Studienplätzen sind derzeit nur 3700 besetzt. Ist die oben geäußerte Befürchtung bezüglich der Folgen eines unzureichenden und schleppenden Ausbaus der Hochschulneugründungen bereits Wirklichkeit geworden? Ist dies bereits der Beginn einer Vorwärtsverteidigung, des Kampfes ums Überleben auch für manche andere Neugründung, die noch weniger ausgebaut ist, eine noch eingeschränktere Fächerstruktur besitzt, als die Trierer Hochschule?

Am Anfang dieses Überblicks wurde eine relative Erfolgslosigkeit der Raumordnungspolitik festgestellt. Die Diskussion hierüber hat in der letzten Zeit neue Nahrung erhalten durch die Erkenntnis, daß ein Ausgleich regionaler Disparitäten zunehmend schwieriger wird, da die hierfür notwendige 'Manövriermasse' infolge abnehmender Bevölkerungszahlen und kleiner werdender finanzieller Spielräume der öffentlichen Hände immer weniger zur Verfügung steht.

Sollte es nicht möglich sein, auch die Hochschulen in strukturschwachen Gebieten, die sicher einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung und Entwicklung ihrer Regionen geleistet haben und noch leisten können, in die Bemühungen einzubeziehen, durch eine über den bisherigen regionalpolitischen Rahmen hinausgehende Koordinierung von fach- und raumordnungspolitischen Zielsetzungen in ihrem Bestand zu sichern? Dazu wäre es allerdings nötig, daß weitere Mittel aus der GA-Hochschulbau auch in den kommenden Jahren zur Verfügung stehen. Müssen möglicherweise zukunftssträchtige Aktivitäten auf den Gebieten der Weiter- und Erwachsenenbildung oder des Technologietransfers weiterhin die Domäne alter oder bereits konsolidierter Hochschulen bleiben (z.B. der Hochschulen in Bochum, Aachen oder Berlin)? Hier eröffnet sich einer Hochschulforschung, die sich engagiert und die Anstöße geben will, ein weites Tätigkeitsfeld!

Kontaktadresse:

Frowin Gensch
Gesellschaft für
Information und Dokumentation
Sektion für Systementwicklung
Untere Neckarstr. 19

6900 Heidelberg