



Munich Personal RePEc Archive

The Reform of the Higher Education Law on the Development of Academic Staff in Bulgaria: An Economic Analysis

Egbert, Henrik

Justus-Liebig-University, Giessen

1 July 2010

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/55596/>
MPRA Paper No. 55596, posted 28 Apr 2014 17:35 UTC

*This is a working paper. A similar text has been published in:
Osteuropa-Wirtschaft, 55, 3, 180-191, 2010*

Henrik Egbert

Die Gesetzesreform zur Entwicklung des wissenschaftlichen Personals in Bulgarien: Eine ökonomische Gesetzesfolgenabschätzung

Zusammenfassung: Im Mai 2010 wurde das Gesetz zur Entwicklung des wissenschaftlichen Personals in Bulgarien reformiert. Diese Reform ändert den institutionellen Rahmen für wissenschaftliche Karrieren. Mit Umsetzung dieser Änderungen entsteht ein dezentrales System, in dem wissenschaftliche Organisationen wesentlich mehr Autonomie bei der Vergabe von Titeln und der Erteilung von Rufen erhalten, als vor der Reform. Ich untersuche in diesem Beitrag, welche Verhaltensänderungen durch die Reform bei Akteuren ausgelöst werden, die eine wissenschaftliche Karriere in Bulgarien verfolgen. Diese ökonomische Analyse des Rechts kommt zu dem Ergebnis, dass die Reform Verhaltensanreize ändert, so dass sie positive Effekte nach sich ziehen kann. Die Reform bewirkt, dass Akteure durch extrinsische Anreize motiviert werden, sich aktiver in der Forschung zu engagieren. Auf organisationaler Ebene entsteht durch die Abschaffung der zentralen nationalen Organisation zur Vergabe von wissenschaftlichen Titeln und Rufen ein intensiverer Wettbewerb zwischen Organisationen. Es sind Widerstände gegen die Reform zu erwarten und Ergebnisse, die erst langfristig erkennbar werden.

Abstract: The academic education law in Bulgaria was reformed in May 2010. The reform changes the institutional setting for academic careers. The new system assigns considerably higher autonomy to academic organisations concerning the awarding of academic titles and the offering of positions. In this article I examine the incentives of the new law on the behaviour of people who pursue an academic career in Bulgaria. The results of the economic analysis show that the reform causes positive effects on several layers. Individuals are motivated by extrinsic incentives leading to a more active participation in research and publication. By abolishing the central national organisation which was in charge of awarding academic titles and positions, an intensified competition among a number of organisations emerges. Furthermore, I expect a substantial degree of resistance against this reform and, also, that its results will be discernible only in the long run. For the reform to become a success a crucial factor is whether and how the academic organisations manage to independently adapt their structures of self-administration to it.

*This is a working paper. A similar text has been published in:
Osteuropa-Wirtschaft, 55, 3, 180-191, 2010*

1 Einleitung¹

Im bulgarischen Parlament wurde am 13. Mai 2010 eine Reform zur Entwicklung des wissenschaftlichen Personals in Bulgarien verabschiedet.² Eine solche Reform scheint überfällig zu sein, da es trotz der politischen Wende vor 20 Jahren in diesem Bereich keine Reformen gab. Kernpunkte des Gesetzes sind zwei Aspekte. Erstens sollen wissenschaftliche Titel von wissenschaftlichen Organisationen verliehen werden, und nicht – wie bisher – durch eine zentrale staatliche Kommission (VAK)³; zweitens sollen die bestehenden hierarchischen Strukturen in wissenschaftlichen Organisationen modernisiert werden.

Die Umsetzung dieses Gesetzes stellt eine Änderung des institutionellen Rahmens für diejenigen dar, die sich für eine wissenschaftliche Laufbahn entschieden haben. Mit der Umsetzung des Gesetzes ändern sich Knappheitsrelationen von Gütern. Güter sind in diesem Kontext beispielsweise Positionen in der wissenschaftlichen Laufbahn. Wenn sich Knappheitsrelationen ändern, dann ändern sich auch die Anreize, die Akteure motivieren eine wissenschaftliche Laufbahn zu wählen.

Im Sinne der ökonomischen Analyse des Rechts⁴ frage ich, welche Verhaltensänderungen die Reform des Gesetzes bei Akteuren auslöst, die eine wissenschaftliche Laufbahn in Bulgarien eingeschlagen haben. Ich komme zu dem Ergebnis, dass die Reform geeignet ist, Ineffizienzen im System der Entwicklung des wissenschaftlichen Personals und bei der Struktur wissenschaftlicher Organisationen abzubauen. Die Reform bewirkt u.a. einen Wettbewerb zwischen verschiedenen wissenschaftlichen Organisationen, ihre zunehmende internationale Öffnung, eine Verjüngung des Lehrpersonals durch

¹ Ich danke Nina BOBKOVA, Andreas HILDENBRAND und Teodor SEDLARSKI für hilfreiche Anmerkungen zu vorherigen Versionen dieses Textes.

² Закон за развитието на академичния състав в Република България.

³ VAK, Hohe Attestierungskommission (Висша атестационна комисия).

⁴ Vgl. Richard A. POSNER: *Economic Analysis of Law (7th ed.)*, New York 2007. Vgl. zusätzlich Roland KIRSTEIN: "Ökonomische Analyse des Rechts", in: *CSLE Discussion Paper*, 6/2003, Saarbrücken 2003.

*This is a working paper. A similar text has been published in:
Osteuropa-Wirtschaft, 55, 3, 180-191, 2010*

verkürzte Qualifizierungsperioden und eine Einschränkung möglicher Verwaltungskarrieren.

Im zweiten Abschnitt wird das bisherige System der wissenschaftlichen Laufbahn in Grundzügen dargestellt. Im dritten Abschnitt werden zentrale Reformelemente dargelegt. Im vierten Abschnitt zeige ich, welche Anreize vor und nach der Reform für rationale Akteure bestehen und welche Verhaltensänderungen zu erwarten sind. Der fünfte Abschnitt gibt einen zusammenfassenden Ausblick.

2 Das System vor der Reform

Im ‚Gesetz zu wissenschaftlichen Titeln und Rufen‘ von 1972⁵ werden das Ausbildungssystem für eine wissenschaftliche Laufbahn und die Hierarchiestufen in wissenschaftlichen Organisationen Bulgariens geregelt. Das System ist durch Doppelstrukturen gekennzeichnet. Eine wissenschaftliche Laufbahn ist einerseits in Hochschulen andererseits auch in der Bulgarischen Akademie der Wissenschaften (BAN) oder anderen wissenschaftlichen Instituten, so beispielsweise an der Agrarakademie und staatlichen Forschungsinstituten, möglich. Nachfolgend werden Hochschulen, BAN und andere Institute zusammenfassend als *wissenschaftliche Organisationen* bzw. als Organisationen bezeichnet.

Wissenschaftliche Rufe sind Karrierestufen in wissenschaftlichen Organisationen. Die konkrete Bezeichnung unterscheidet sich zwischen den Organisationen, jedoch sind die Karrierestufen identisch. In aufsteigender Reihenfolge sind diese Stufen Assistent, Oberassistent, Hauptassistent, Dozent und Professor⁶; zwei zusätzliche und höhere Hierarchiestufen existieren an der BAN.⁷

⁵ Закон за научните степени и научните звания.

⁶ An Hochschulen: асистент, старши асистент, главен асистент, доцент, професор. An der BAN: научен сътрудник III-та степен, научен сътрудник II-ра степен, научен сътрудник I-ва степен, старши научен сътрудник II-ра степен, старши научен сътрудник I-ва степен.

⁷ Zusätzliche Titel an der BAN: член-кореспондент, академик.

*This is a working paper. A similar text has been published in:
Osteuropa-Wirtschaft, 55, 3, 180-191, 2010*

Für Akteure, die sich für eine wissenschaftliche Laufbahn entscheiden, ist der erste Schritt die Aufnahme als Assistent in einer Organisation.⁸ Um eine Assistentenstelle zu besetzen ist es nicht zwingend, den Erwerb des Dokortitels anzustreben. Mit Annahme einer Assistentenstelle wird ein quasi unbefristetes Beschäftigungsverhältnis begründet und vom Stelleninhaber kann der Titel Assistenz-Professor geführt werden. Der Akteur kann (mitunter über Jahrzehnte) eine Assistentenstelle an einer Hochschule besetzen, ohne dass er Leistungen in Form von Publikationen vorlegt.⁹ Die Organisation überprüft periodisch, ob das Lehrdeputat erfüllt wird; wissenschaftliche Leistungen können, aber brauchen nicht erbracht zu werden.

Die geführten wissenschaftlichen *Titel* sind landesweit einheitlich. Diese Titel werden von der VAK vergeben. Die Titel sind ‚Doktor‘ und ‚Doktor der Wissenschaften‘. Der Doktor stellt laut gesetzlicher Bezeichnung einen kombinierten Bildungs- und Wissenschaftstitel dar.¹⁰ Das Gesetz von 1972 legt fest, dass ein Hochschulabschluss als Voraussetzung für eine Doktorandenausbildung vorliegen muss. Für die Erlangung des Titels sind neben mündlichen und schriftlichen Prüfungen eine Mindestzahl an Veröffentlichungen, und eine an einer wissenschaftlichen Organisation angefertigte Dissertationsschrift notwendig. Diese wird vor einem Ausschuss der VAK verteidigt. Wird der Titel Doktor von der VAK erteilt, ermöglicht er den Aufstieg zum Dozenten in wissenschaftlichen Organisationen.

Der Titel ‚Doktor der Wissenschaften‘ kann in der Regel einige Jahre später erworben werden. Die Vergabekriterien unterscheiden sich zwischen den Wissenschaftsdisziplinen, beispielsweise in Bezug auf die Mindestzahl an internationalen Veröffentlichungen eines Bewerbers. Zentral ist die Vorlage einer Habilitationsschrift. Die Vergabe des Titels erfolgt ebenfalls durch die VAK. Mit dieser Qualifikation besteht die Möglichkeit, sich auf Professorenstellen zu

⁸ Für eine Assistentenstelle darf der Bewerber nicht älter als 35 Jahre (ohne Dokortitel) und nicht älter als 40 Jahre (mit Dokortitel) sein.

⁹ Bzw. eine geringe Anzahl von Publikationen an der BAN.

¹⁰ Die Bildungsabschlüsse BA und MA werden im Gesetz für die Hochschulausbildung (Закон за висшего образование) geregelt.

*This is a working paper. A similar text has been published in:
Osteuropa-Wirtschaft, 55, 3, 180-191, 2010*

bewerben. Die VAK entscheidet ebenfalls über die Erteilung akademischer Rufe auf Dozenten- und Professorenstellen. Für den Ruf auf eine Dozentenstelle (Habilitation) sind der Dokortitel, eine Mindestanzahl an Publikationen (dies kann eine Monografie oder ein Lehrbuch sein), und der Nachweis über die Abhaltung eigener Vorlesungen notwendig. Nachdem der Ruf zum Dozenten von der VAK bestätigt worden ist und der Bewerber eine Dozentenstelle an einer Organisation angenommen hat, gilt der Ruf für ganz Bulgarien. Der Inhaber eines Rufes kann zu einem späteren Zeitpunkt seine Karriere als Dozent an anderen Organisationen fortsetzen. Akademische Rufe können auch dann geführt werden, wenn eine Person keine akademische Stelle mehr besetzt.

Die VAK, die über die Vergabe der akademischen Titel und Rufe entscheidet, ist eine pyramidenförmig gegliederte Organisation. An ihrer Spitze steht ein Präsidium, welches vom Premierminister für drei Jahre eingesetzt wird. Unter dem Präsidium stehen 19 Wissenschaftskommissionen. Jede dieser Kommissionen setzt sich aus 8-14 Mitgliedern zusammen, die aus bulgarischen Hochschulen und der BAN kommen. Keine der wissenschaftlichen Organisationen darf mehr als die Hälfte der Mitglieder in einer Kommission stellen. Jeder Kommission unterstehen spezialisierte Wissenschaftsräte (mit 15 bis 20 Mitgliedern), vor denen die Disputation wissenschaftlicher Arbeiten zur Erlangung der Titel Doktor und Doktor der Wissenschaften stattfindet. Die spezialisierten Wissenschaftsräte haben engere Kompetenzfelder als die jeweilige Kommission. Die spezialisierten Wissenschaftsräte der Organisationen werden gewählt¹¹ und stellen nationale Gutachtergremien dar.

Die landesweit zentral organisierte Verwaltung der Wissenschaft durch die VAK hat dazu beigetragen, dass in wissenschaftlichen Organisationen Bulgariens im internationalen Vergleich wenige Wissenschaftler aus Westeuropa arbeiten. Die Zentralisierung der Vergabe wissenschaftlicher Titel führt dazu, dass die VAK ein Monopol bei der Anerkennung aller im Ausland erworbenen akademischen

¹¹ Sie werden von Organisationskollektivgremien vorgeschlagen und anschließend durch das Präsidium der VAK bestätigt.

*This is a working paper. A similar text has been published in:
Osteuropa-Wirtschaft, 55, 3, 180-191, 2010*

Abschlüsse hat. Dies kann einen Wechsel in das bulgarische System erschweren, da die Organisationen von der Zulassung ausländischer Bewerber durch die VAK abhängig sind.

3 Die zentralen Reformpunkte

Mit dem Gesetz vom 13. Mai 2010 erfolgte eine Reform der Hierarchiestufen. Die verbleibenden Stufen sind Assistent, Hauptassistent, Dozent und Professor. Der Titel ‚Doktor der Wissenschaften‘, der zunächst abgeschafft werden sollte, kann weiterhin erworben werden. Allerdings stellt der Erwerb dieses Titels keine Voraussetzung mehr dar, um eine Stelle als Professor besetzen zu können.

Für die Neueinstellung von Assistenten gilt eine Befristung. Die Festlegung dieser Befristung obliegt den Organisationen. Während der Befristung hat der Assistent Lehrverpflichtungen zu erfüllen und kann, nach einer Aufnahmeprüfung als Doktorand, eine Dissertation anfertigen. Dadurch wird der Aufstieg zum Hauptassistenten ermöglicht, dessen Arbeitsvertrag unbefristet ist.

Ein grundlegendes Reformelement ist die Abschaffung der zentralen staatlichen Kommission VAK. Dokortitel können dezentral an Personen mit Masterabschluss vergeben werden. Dezentral heißt, dass wissenschaftliche Organisationen die Kriterien, nach denen sie Titel vergeben, selbst festlegen. Prüfungen erfolgen durch Ausschüsse mit fünf Gutachtern. Die Gutachter werden aus einer zentralen nationalen Liste gewählt. Die Liste wird von der Nationalen Attestierungskommission für die wissenschaftlichen Organisationen erstellt und auf ihr stehen Wissenschaftler, die an Organisationen in Bulgarien angestellt sind. Alternativ können auch Gutachter berufen werden, die an Universitäten im Ausland tätig sind. Von den fünf Gutachtern dürfen höchstens zwei der Organisation eines Kandidaten angehören und mindestens ein Gutachter muss Professor sein. Der Rektor der jeweiligen Organisation erteilt eine Anordnung zur Bildung eines Ausschusses aufgrund eines Vorschlags des Fakultätsrates, oder eines vergleichbaren Gremiums in anderen Organisationen.

*This is a working paper. A similar text has been published in:
Osteuropa-Wirtschaft, 55, 3, 180-191, 2010*

Für die Beurteilung einer wissenschaftlichen Leistung erstellen zwei Ausschussmitglieder Gutachten auf Bulgarisch und Englisch. Diese Gutachten sind auf der Internetseite der Organisation einsehbar. Die anderen Ausschussmitglieder geben ihr Urteil bei der Disputation ab. Der Titel ‚Doktor‘ wird von der wissenschaftlichen Organisation verliehen. Hat ein Kandidat den Titel erworben, kann er nach einer Prüfung zum Hauptassistenten ernannt werden. Stellen an wissenschaftlichen Organisationen werden öffentlich ausgeschrieben. Auf diese können sich Kandidaten bewerben. Im Besetzungsverfahren ist es den Organisationen freigestellt, ob sie die von anderen Organisationen erteilten Titel anerkennen. Bei jedem Aufstieg auf die nächsthöhere Hierarchiestufe findet ein vergleichbarer Begutachtungsprozess statt, in dem die Veröffentlichungen eines Kandidaten als Grundlage für Evaluationen verwendet werden.

4 Rationale Akteure vor und nach der Reform

Die Entscheidung für oder gegen eine wissenschaftliche Karriere kann mit Hilfe der Erwartungsnutzentheorie abgebildet werden. Eine Entscheidung für die wissenschaftliche Laufbahn wird getroffen, wenn der Erwartungsnutzen in Bezug auf diese Laufbahn mindestens so hoch ist wie der Erwartungsnutzen in Bezug auf eine Alternative. Verschiedene Faktoren können den Erwartungsnutzen beeinflussen. Hierzu zählen das erwartete Einkommen, das Arbeitsleid und die Zeitpräferenz in Bezug auf das Einkommen.¹² Die Erwartungsnutzentheorie kann ebenfalls zur Beurteilung von Entscheidungen im beschriebenen bulgarischen Kontext herangezogen werden. Allerdings ist bisher der Zusammenhang verschiedener Variablen für diesen Kontext nicht herausgearbeitet worden. Dies ist aber notwendig, um Verhaltensänderungen aufgrund der Reform einzuschätzen. Ich nehme an, dass Akteure rational sind und sich nutzenmaximierend entsprechend ihrer Präferenzen verhalten. In die

¹² Vgl. bspw. Kistin CHOLSTRA und Kerstin PULL: "The Incentive Effects of Appointment Tournaments in German Higher Education", in: SSRN, April 21, 2008 (<http://ssrn.com/abstract=1123352>).

*This is a working paper. A similar text has been published in:
Osteuropa-Wirtschaft, 55, 3, 180-191, 2010*

Nutzenfunktion eines Akteurs gehen zwei Güter ein, nämlich Geld und nicht-monetäre Aspekte.

In Bulgarien sind die Löhne im öffentlichen Sektor (inklusive in den wissenschaftlichen Laufbahnen) deutlich geringer als in der Privatwirtschaft.¹³ Dies deutet zunächst darauf hin, dass die monetäre Entlohnung bei der Entscheidung für die wissenschaftliche Laufbahn eine untergeordnete Rolle spielt. Allerdings kann es auch sein, dass besonders die wissenschaftliche Laufbahn Einkommensmöglichkeiten in der Privatwirtschaft schafft.

Bei den nicht monetären Aspekten ist die Arbeitsfreude zu nennen, die durch die Befriedigung intrinsischer Motivation bei Lehre und Forschung entstehen kann. Weiterhin gehören zu den nicht monetären Aspekten soziales Prestige, gesellschaftliche Einflussmöglichkeiten, oder internationale Kontakte. Prestige, Einflussmöglichkeiten und internationale Kontakte nehmen in der Regel mit einem Aufstieg in der wissenschaftlichen Laufbahn zu. Alle drei Faktoren können von einem Akteur wiederum eingesetzt werden, um sich monetär besser zu stellen, so dass ein zusätzlicher Nutzen entsteht.

4.1 Verhaltensanreize vor der Reform

Ich frage, welche Verhaltensanreize vor der Reform bestehen und wie sich diese Anreize auswirken. Dazu werden vier Stufen unterschieden: Vor dem Erwerb des Dokortitels, nach dem Erwerb des Titels, nach dem Erwerb des Titels ‚Doktor der Wissenschaften‘ und die VAK. Bei dieser Analyse weise ich auf mögliche Ineffizienzen hin.

Auf der ersten Stufe wird ein Akteur betrachtet, der eine Assistentenstelle angenommen hat. Er erhält de facto einen unbefristeten Arbeitsvertrag, der eine langfristige Versorgung in Form einer monetären Rente sicherstellt. Diese wird auch bei geringer Arbeitsleistung bezogen. Fehlende wissenschaftliche

¹³ Vgl. Ralitsa SIMEONOVA-GANEVA und Nataliya PANAYOTOVA: "How Skills Do and Could Determine Labour Incomes in the Public Sector: The Case of Bulgaria", 12th International Annual Conference of the Faculty of Economics and Business Administration, Sofia University St. Kliment Ohridski, Sofia, Bulgaria, (9-10 Oct. 2009).

*This is a working paper. A similar text has been published in:
Osteuropa-Wirtschaft, 55, 3, 180-191, 2010*

Leistungen führen nicht zum Verlust der Stelle. Wird eine Mindestzahl an Unterrichtsstunden geleistet, kann Abwesenheit vom Arbeitsplatz nicht sanktioniert werden. Daher bietet die wissenschaftliche Laufbahn eine freie Verfügung über die individuelle Zeit. Strebt ein Assistent keine wissenschaftliche Karriere an, kann er seine Zeit nutzen, um Einkommen außerhalb der Organisation zu erzielen. Werden diese Möglichkeiten berücksichtigt, relativiert sich die vergleichsweise geringe Entlohnung in wissenschaftlichen Organisationen. Da extrinsische Anreize, beispielsweise ausgelöst durch eine Befristung von Verträgen und die Durchsetzung von Sanktionen wie Kündigungen, fehlen oder nicht angewendet werden, besteht für Akteure der Anreiz, die wissenschaftliche Laufbahn zu nutzen, um parallel weitere Karrieren zu verfolgen. Die bestehenden Anreize führen folglich zu einem Rent-Seeking-Verhalten, welches negative externe Effekte verursacht. Dazu gehört eine geringe Forschungsleistung, die eine ineffiziente Nutzung öffentlicher Ressourcen darstellt und zu einer niedrigen Qualität der Lehre führen kann, weil diese nicht an die Forschung anknüpft.

Auf der zweiten Stufe stehen Akteure, die den Titel ‚Doktor‘ erworben haben. Der Erwerb dieses Titels, der mit Forschungsleistungen verbunden ist, kann als Indiz gesehen werden, dass diese Akteure eine wissenschaftliche Laufbahn anstreben. Ein Aufstieg in der wissenschaftlichen Laufbahn ist möglich, wenn die notwendigen Leistungen, d.h. in Lehre und Forschung, für die nächste Stufe erbracht werden. Auch hier gilt, dass Anreize in Form von Befristungen oder wesentliche Lohnsteigerungen beim Erreichen einer höheren Hierarchiestufe fehlen.¹⁴

Auf der dritten Stufe befinden sich Akteure, die den Titel ‚Doktor der Wissenschaften‘ erworben haben. Neben den genannten Optionen können sie eine Karriere als Professor in einer Organisation anstreben, andererseits können sie darauf hinarbeiten, zusätzlich zu der Stelle in ihrer Organisation, eine Position in

¹⁴ Die Ernennung zum Dozenten eröffnet allerdings die Option, bei der Akkreditierung von Studiengängen als Gastdozent an anderen Hochschulen tätig zu werden. Hierdurch erhalten Akteure zusätzliche Honorare.

*This is a working paper. A similar text has been published in:
Osteuropa-Wirtschaft, 55, 3, 180-191, 2010*

der VAK zu besetzen. Ein Engagement in der VAK ist naheliegend, weil Akteure dadurch ihre Position innerhalb der eigenen Organisation (als deren Repräsentant in der VAK) stärken bzw. ihr Einfluss im nationalen wissenschaftlichen Umfeld zunimmt. Als Mitglieder der spezialisierten Wissenschaftsräte oder von Kommissionen entscheiden sie über die Verwendung knapper Ressourcen, also die Vergabe von Titeln oder die Erteilung von Rufn. Eine Position in der VAK anzustreben ist rational, da eine solche Position zusätzliche monetäre und nicht monetäre Güter schafft und den Nutzen erhöht. Das zeitliche Engagement eines Akteurs für Verwaltungsaufgaben in der VAK bedeutet aber, dass er weniger Zeit für die eigene Forschung und Lehre zur Verfügung hat.

Auf der vierten Stufe steht die Organisation der VAK. Ich frage, wie Entscheidungen innerhalb der VAK getroffen werden. In den spezialisierten Wissenschaftsräten und Kommissionen ist jeder Akteur Vertreter seiner Organisation. Bei Bewertungen von Leistungen, die über die Vergabe von Titeln entscheiden, liegt es nahe, dass Akteure versuchen, Kandidaten ihrer Organisation zu fördern. Wenn die Kandidaten scheitern, wird die Position des Akteurs in seiner Organisation, die Position seiner Organisation im nationalen Wettbewerb um Studenten und in der VAK geschwächt. Allerdings brauchen Akteure die Unterstützung der Repräsentanten anderer Organisationen, damit ein Kandidat ihrer Organisation die Prüfung erfolgreich ablegt. Die Entscheidungssituationen in den Wissenschaftsräten und Kommissionen, beispielsweise über die Vergabe des Titels Doktor, kann als wiederholtes Spiel mit weitgehend denselben Spielern betrachtet werden. Es liegt nahe, dass sich die Spieler gegenüber den anderen Spielern wohlwollend reziprok verhalten und ein solches Verhaltensmuster langfristig stabil ist, also ein Nash-Gleichgewicht ist. Akteure werden Kandidaten anderer Organisationen nicht behindern, weil sie bei späteren Entscheidungen über eigene Kandidaten negative Reziprozität erwarten. Eine Konsequenz dieses Verhaltens kann sein, dass kein Akteur zu Sanktionen vergleichsweise schwacher wissenschaftlicher Arbeiten bereit ist, so dass auch diese Arbeiten angenommen werden. Die Durchsetzung von Sanktionen, nämlich die Ablehnung einer

*This is a working paper. A similar text has been published in:
Osteuropa-Wirtschaft, 55, 3, 180-191, 2010*

Prüfungsleistung durch ein größeres wissenschaftliches Kollektiv für schwache Arbeiten, wird durch die wiederholte Spielsituation unwahrscheinlich. Akteure, die das Versagen dieses Sanktionsmechanismus voraussehen, werden auch Kandidaten mit Arbeiten vergleichsweise niedriger Qualität unterstützen. Ein solcher Prozess führt über längere Zeiträume zum Sinken der Qualität eingereichter und positiv begutachteter wissenschaftlicher Leistungen.

Ich fasse die bisherigen Überlegungen zu den Ineffizienzen vor der Reform zusammen. Probleme bestehen in der fehlenden Sanktionierung. Durch das System des geringen aber sicheren Lohns wird eine Assistentenstelle tendenziell für risikoscheue Akteure attraktiv. Eine fehlende Sanktionierung bei der Nicht-Erbringung von wissenschaftlichen Leistungen kann ein Rent-Seeking-Verhalten induzieren, welches negative externe Effekte auslöst. Zu diesen gehören u.a. eine vergleichsweise niedrige Quote an Assistenten, die einen Dokortitel erwerben; möglich ist auch eine vergleichsweise niedrige Qualität der Lehre, da diese nicht an die Forschung gekoppelt ist. Auf den mittleren Hierarchiestufen dagegen kann davon ausgegangen werden, dass in vielen Fällen Forschungsleistungen erbracht und Lehre geleistet werden, um in der Hierarchie aufzusteigen und um zusätzliche Honorare zu beziehen. Deutlichere Lohndifferenzen und eine Befristung von Verträgen können aber auch auf diesen Stufen stärker motivierend für ein Engagement in Forschung und Lehre wirken.

Selbstverwaltungsaufgaben, die nur durch Wissenschaftler erfüllt werden können, treten in allen Verwaltungsformen der Wissenschaft auf. Naheliegend ist, dass einige Wissenschaftler ihren Nutzen erhöhen können, wenn sie Selbstverwaltungsaufgaben übernehmen, um beispielsweise zusätzliche Einflussmöglichkeiten oder Prestige zu erhalten. Einen solchen Karriereweg mit Verwaltungsaufgaben stellt in Bulgarien die VAK dar. Die Ineffizienzen dieser Organisation liegen folglich nicht an den von ihr übernommenen Aufgaben, sondern an der Organisationsform als nationales Monopol. Die Monopolisierung der Vergabe nationaler Titel und Rufe stellt zusätzlich eine Eintrittsbarriere für

*This is a working paper. A similar text has been published in:
Osteuropa-Wirtschaft, 55, 3, 180-191, 2010*

Wissenschaftler dar, die Abschlüsse im Ausland erworben haben. Insofern wird die internationale Konkurrenz eingeschränkt.

4.2 Verhaltensanreize nach der Reform

Mit der Reform werden Wettbewerbselemente zwischen Organisationen eingeführt und Sanktionsmöglichkeiten geschaffen. Diese institutionellen Änderungen lösen Verhaltensänderungen aus. Beispielsweise kann die Befristung von Arbeitsverträgen für Assistenten einen Anreiz darstellen, gezielt an Veröffentlichungen zu arbeiten. Weil Veröffentlichungen eine zentrale Voraussetzung für eine Dissertation sind, kann die Befristung dazu führen, dass Assistenten verstärkt in der Forschung aktiv werden. Weiterhin kann erwartet werden, dass die Anreize einen Selektionseffekt in Bezug auf die Bewerber auf Assistentenstellen haben. Die Befristung von Verträgen bewirkt, dass sich risikoaverse Akteure seltener als vor der Reform auf Stellen bewerben und diese besetzen. Ein Effekt kann ebenfalls in Bezug auf die intrinsische Motivation von Bewerbern für Lehre und Forschung erwartet werden. Nach der Reform bewerben sich eher Bewerber mit einer intrinsischen Motivation für wissenschaftliche Tätigkeiten als solche, die ein Rent-Seeking-Verhalten anstreben. Zudem stellt die Befristung des Arbeitsvertrages eine Drohung dar, Rent-Seeking-Verhalten durch Nichtverlängerung zu sanktionieren. Rent-Seeking-Verhalten kann damit zwar nicht ausgeschlossen werden, jedoch kann es zeitlich befristet werden, wodurch auch die negativen Effekte eines solchen Verhaltens begrenzt werden können. Insgesamt setzen die Reformen Verhaltensanreize für stärkere Forschungsaktivitäten von Assistenten. Das neue System lässt stärkeren Wettbewerb zu, so dass eine größere Fluktuation des Personals auf der Assistentenebene zu erwarten ist. Eine monetäre Motivation für Assistenten findet sich im Gesetz nicht. Die Organisationen können eine solche aber intern festlegen.

Ein anderes Reformelement ist die Abschaffung der VAK. Eine Folge ist, dass ein Karriereweg für Dozenten und Professoren aufgehoben wird. Streben

*This is a working paper. A similar text has been published in:
Osteuropa-Wirtschaft, 55, 3, 180-191, 2010*

habilitierte Akteure eine Verwaltungskarriere an, so werden sie diese jetzt in einer wissenschaftlichen Organisation realisieren. Zudem hat mit der Abschaffung der VAK die Gesamtzahl von Verwaltungskarrieren abgenommen, so dass ein intensiverer Wettbewerb um Verwaltungskarrieren in Organisationen entstehen kann. Dies ist deshalb plausibel, weil durch die Reform die Selbstverwaltungsgremien der wissenschaftlichen Organisationen gestärkt werden und beispielsweise Dekane größere Befugnisse erhalten als zuvor. Ein positiver Effekt kann entstehen, wenn Professoren, die keine Verwaltungskarrieren verfolgen können, Karrieren in der Wissenschaft anstreben und sich in der Forschung engagieren.

Die Entscheidung über die Vergabe von Titeln und Rufen geschieht nach der Reform in einem neuen institutionellen Kontext, der sich von der vorherigen Situation unterscheidet. Die Anreize für Gutachter in Ausschüssen, die über die Vergabe von Titeln und Rufen entscheiden, sind andere als in den Wissenschaftsräten und Kommissionen der VAK. Der entstehende Wettbewerb zwischen Organisationen führt zur dezentralen Vergabe wissenschaftlicher Titel, die auf einem Markt von Assistenten nachgefragt werden. Assistenten, die einen Titel erworben haben, setzen diesen wiederum auf dem Arbeitsmarkt als Signal für potentielle Arbeitgeber ein.

Entscheidungen von Mitgliedern der Ausschüsse bestimmen jetzt die Qualität der Titel einer – oftmals ihrer eigenen – Organisation. Die Vergabe von Titeln für schwache wissenschaftliche Arbeiten oder die Einstellung von vergleichsweise schwachen Bewerbern kann zu einer Entwertung der Titel dieser Organisation, im Vergleich zu Titeln anderer Organisationen, führen und insgesamt das Ansehen der Organisation senken. Durch diese Internalisierung externer Effekte bestehen für die Akteure in Ausschüssen Anreize, auf die Qualität eingereicherter Arbeiten und die Qualifikation von Stellenbewerbern zu achten. Dass es zu einer Entwertung der Abschlüsse kommt, indem sie inflationär vergeben werden, ist aus Eigeninteresse der Ausschussmitglieder langfristig nicht zu erwarten. Allerdings kann es kurzfristig dazu kommen, dass in einzelnen Organisationen

*This is a working paper. A similar text has been published in:
Osteuropa-Wirtschaft, 55, 3, 180-191, 2010*

vermehrt Titel vergeben werden. Dies kann eine rationale Entscheidung sein, weil staatliche Mittelzuweisungen an die Studentenzahl geknüpft sind, die Studentenzahl einer Organisation aber nur erhöht werden kann, wenn Lehrpersonal mit den entsprechenden Titeln vorhanden ist.

Jedoch ist auch eine andere Entwicklung denkbar. Durch die Wettbewerbssituation der Organisationen untereinander besteht die Möglichkeit, Personal von anderen Organisationen zu gewinnen. Weil Organisationen jetzt eine größere Autonomie als vor der Reform haben, sind sie nicht auf den nationalen Arbeitsmarkt beschränkt. D.h., um die Qualität der Lehre und Forschung zu sichern oder zu erhöhen, können sie jetzt leichter als vorher Wissenschaftler aus anderen Bildungssystemen rekrutieren.

Ich fasse zusammen: Die Anreize sind durch die institutionellen Änderungen besonders für Assistenten in Bezug auf die dezentrale Vergabe von Titeln und Rufen verändert worden. Die Anreize, die von diesen Veränderungen ausgehen sind geeignet, einige der Ineffizienzen, die vor der Reform bestanden, zu reduzieren. Allerdings sind weitere Effekte zu erwarten, die im anschließenden Ausblick diskutiert werden.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Im bulgarischen System fällt die starke Zentralisation auf eine nationale Organisation bei der Vergabe von Titeln und bei der Erteilung von Rufen auf. Diese Struktur weist nicht nur erhebliche Unterschiede zur Organisation der Wissenschaft in west- und zentraleuropäischen Staaten auf, sondern sie setzt Anreize, die Akteure zu ineffizientem Handeln bei der Nutzung öffentlicher Ressourcen veranlassen. Wie gezeigt wurde, motivieren die bestehenden extrinsischen Anreize auf den unteren Karrierestufen unzureichend zur Erbringung wissenschaftlicher Leistungen in Form von Forschung und Publikationen. Die Anreize sind derart, dass eher risikoscheue Akteure Karrieren in der Wissenschaft anstreben und ein Rent-Seeking-Verhalten möglich ist. Auf höheren Karrierestufen eröffnen die Strukturen dagegen Verwaltungskarrieren, mit denen ein landesweiter Einfluss verbunden sein kann. Mit der Reform des

*This is a working paper. A similar text has been published in:
Osteuropa-Wirtschaft, 55, 3, 180-191, 2010*

Gesetzes werden wettbewerbliche Elemente gestärkt. Ob aber ein Wettbewerb zwischen wissenschaftlichen Organisationen in Bulgarien funktioniert hängt von *weiteren* Reformen ab. Deshalb wird als Ausblick auf drei Aspekte hingewiesen, die bei einer Evaluation der Reform zu berücksichtigen sind. Diese Aspekte sind erstens Reformen der Selbstverwaltungsstrukturen in wissenschaftlichen Organisationen, zweitens Widerstände gegen die Reform seitens der Verlierer und drittens der zeitliche Horizont.

Zu den weiteren Reformen gehört die Neuausrichtung der Selbstverwaltungsstrukturen von wissenschaftlichen Organisationen. Ein Regelungsbedarf besteht insbesondere in Bezug auf Prüfungsordnungen, die die Besetzung von Ausschüssen, Fristen und Kriterien für die Beurteilung wissenschaftlicher Arbeiten festlegen. Da diese Regeln in Bulgarien jetzt dezentral entstehen, werden sie uneinheitlich sein. Wahrscheinlich ist, dass in einigen Organisationen eine Anlehnung an die bisherigen zentralisierten Strukturen erfolgt, in anderen Organisationen eine Orientierung an westeuropäischen oder amerikanischen Modellen stattfindet. Ein zentraler Aspekt bei der Gestaltung der Selbstverwaltung ist der Zugang von Organisationen zu finanziellen Mittel. Werden beispielsweise Assistenten befristete Verträge angeboten, dann bleibt offen, ob bei dem vergleichbar geringeren Lohn und Alternativen in der privaten Wirtschaft qualifizierte Bewerber gewonnen werden können. Zusätzliche monetäre Anreize, die an Leistungen gekoppelt sein können, sind Stimuli, die die Organisationen einsetzen können.

Reformen führen in der Regel dazu, dass bei einigen Akteuren Nutzeneinbußen im Vergleich zur Situation vor der Reform entstehen. Eine Folge ist, dass diese Akteure Widerstände leisten und die mit der Reform angestrebten Änderungen nicht eintreten. Eine Möglichkeit Widerstände zu unterbinden ist die Zahlung von Entschädigungen für Nutzeneinbußen an die Verlierer der Reform. Deshalb ist zu klären, ob mit der Reduzierung von Verwaltungskarrieren eine Reintegration solcher Wissenschaftler, die diese Karrieren gewählt haben, stattfinden soll und kann. Widerstände können bei der Modernisierung von Verwaltungsstrukturen

*This is a working paper. A similar text has been published in:
Osteuropa-Wirtschaft, 55, 3, 180-191, 2010*

der Organisationen geäußert werden. Denkbar sind Blockaden in Gremien, die über eine Modernisierung entscheiden.¹⁵ Zusätzliche (vom Staat gesetzte) Anreize in Form von Bedingungen für die Akkreditierung, können die hier diskutierte Gesetzesreform unterstützen.

Letztlich hängt von den Reformen der Selbstverwaltungsstrukturen und den Widerständen gegen die Reform ab, nach welcher Zeitspanne Erfolge der Reform erwartet werden können. Es scheint angebracht darauf hinzuweisen, dass es mindestens ein Jahrzehnt dauern wird, bis Wirkungen der Gesetzesänderung im Bereich Forschung und Lehre wahrnehmbar werden. Nehmen wir als Beispiel einen 30-jährigen Hauptassistenten, dessen Motivation für die Karrierewahl ein Rent-Seeking-Verhalten ist und der einen unbefristeten Vertrag hat. Er kann mindestens die nächsten 30 Jahre in der Organisation bleiben, ohne sein Verhalten ändern zu müssen. Auch wenn er nicht aktiv Widerstand leistet, besetzt er eine Stelle und bleibt weiterhin vergleichsweise unproduktiv. Zudem braucht es mindestens 10 Jahre, bis Akteure, die sich nach der Reform für eine wissenschaftliche Karriere entscheiden, Stellen als Professoren besetzen können. Insgesamt ist die Gesetzesreform ein vielversprechender Anfang, ein Abbau von Ineffizienzen im bulgarischen wissenschaftlichen Ausbildungssystem und eine Verbesserung der Forschung und Lehre ist aber nur langfristig zu erwarten.

¹⁵ Widerstand wird auch durch Klagen gegen das Gesetz geäußert.