

# FRANKFURTER INSTITUT



Frankfurter Institut  
für wirtschaftspolitische Forschung e.V.

## Privatisierung von Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland

Hans-Lothar Fischer und Wolfgang Bönig

## Vorwort

Mit dem Wechsel der Bundesregierung im Herbst 1982 hat sich die Privatisierungsdiskussion in der Bundesrepublik neu belebt. Das Konzept der "Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft", unter dem die Koalition angetreten war, umfasste von Anfang an das im Jahreswirtschaftsbericht 1983 treffend formulierte Ziel, die "Staatstätigkeit auf ihre eigentlichen Aufgaben zu konzentrieren, öffentliche Dienstleistungen möglichst auf Private zu übertragen — und öffentliche Vermögen dort zu privatisieren, wo dies ohne Beeinträchtigung öffentlicher Belange möglich ist."

Eine überzeugende Umsetzung dieser ordnungspolitisch wegweisenden Grundsätze steht trotz einiger Teilerfolge bislang noch aus. Gemessen an dem, was in anderen Ländern möglich gemacht wurde, befindet sich die Privatisierung in der Bundesrepublik mehr als fünf Jahre nach der "Wende" immer noch am Anfang. Die Mehrzahl der ins Auge gefassten großen Projekte ist im Gestrüpp fragwürdiger Einzelinteressen steckengeblieben. Das hat freilich seinen Grund. Statt Privatisierung als Chance für größere Unabhängigkeit vom Staat, für mehr individuelle Entfaltungsmöglichkeiten und besseren Umgang mit den knappen Mitteln zu begreifen, wird sie von denen, die noch mehr Staat wollen, für ideologische Grabenkämpfe missbraucht. Den dadurch ausgelösten öffentlichen Disputen haftet etwas zwanghaft Irrationales an. Es mangelt ihnen nicht nur an kritisch-abwägendem Sachverstand. Es fehlt erst recht an Phantasie.

Dies gilt nicht zuletzt für die Vorstellung von Privatisierung im Bildungsbereich. Hier wird - trotz der Gründung verschiedener Hochschulen in privater Trägerschaft - die staatliche Dominanz auch in denjenigen Teilen des Bildungssystems kaum hinterfragt, in denen eine schlüssige Begründung für staatliche Vorherrschaft fehlt und in denen mehr marktwirtschaftliche Elemente zu erheblichen Effizienzgewinnen beitragen könnten. Die Beispiele Großbritanniens und der USA zeigen, dass Hochschulsysteme, deren tragende Säulen private Lehr- und Forschungsstätten sind, im internationalen Vergleich besonders leistungsfähig sind.

Hans-Lothar Fischer und Wolfgang Bönig, die an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW in Düsseldorf bzw. am Niedersächsischen Studieninstitut für kommunale Verwaltung in Hannover lehren, beschreiben in der vorliegenden Studie konkrete Möglichkeiten für einen Rückzug des Staates aus dem Hochschulwesen. Sie verdeutlichen ihre Überlegungen am Beispiel der Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Der von ihnen vorgeschlagene Weg ist für alle Beteiligten von Vorteil: für den Staat, der Ausbildungskosten einsparen und dennoch auf besser qualifizierte Hochschulabsolventen zurückgreifen kann; für die Studierenden, die Wissen für ein breites Berufsfeld vermittelt bekommen; und für den Steuerzahler, der zur Zeit die Hauptlast des ineffizienten deutschen Hochschulsystems zu tragen hat.

Das Frankfurter Institut stellt die Vorschläge von Fischer und Bönig hiermit zur Diskussion.

Bad Homburg, Juni 1988

Gert Dahlmanns  
Direktor des Frankfurter Instituts

## **Gliederung**

1. BILDUNGSÖKONOMISCHE VORBEMERKUNGEN	S. 1
1.1 Funktionsweise eines privatwirtschaftlichen Hochschulsystems	
1.1.1 Nachfrage nach Ausbildungsleistungen	
1.1.2 Angebot an Hochschulleistungen	
1.1.3 Der Markt für Hochschulleistungen	
1.1.4 Neue Studiengänge	
1.1.5 Die Rolle des Staates	
1.2 Staatliche Organisation des Hochschulsystems	
2. CHANCEN FÜR MEHR MARKT IM HOCHSCHULWESEN	S.15
2.1 Öffentliche Meinung	
2.2 Politisch-bürokratische Hemmnisse	
3. VERWALTUNGSFACHHOCHSCHULEN ALS PRIVATISIERUNGSOBJEKTE	S.24
3.1 Strukturelle Privatisierungsgründe	
3.2 Didaktische Mängel	
3.3 Kostengründe	
3.4 Externalisierung als Alternative	
4. GEGENWÄRTIGE AUSGABEN FÜR DIE FHÖV IN NRW	S.38
5. STUFENPLAN	S.41
5.1 Notwendigkeit von Organisationsanalysen	
5.2 Privatisierungsmöglichkeiten	
5.2.1 Verkauf der Hochschulen	
5.2.2 Überlassung an private Betreibergesellschaft	
5.2.3 Gründung eines Studienfonds	
5.2.4 Alt- und Neu-Studenten	
5.2.5 Stellung der Ausbildungsbehörden	
6. HOCHSCHULFINANZIERUNG DURCH MARKTAKTIVITÄTEN	S.46
6.1 Erweiterter verwaltungswissenschaftlicher Studiengang	
6.2 Politische Bildung und Lehrerfortbildung	
6.3 Herstellung und Vertrieb von Unterrichtsmaterialien	
6.4 Bürgerberatungs-Service	
6.5 Politikberatung	
6.6 Verwaltungsautomation	
6.7 Weitere Möglichkeiten	
7. REGIONALWIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN EINER PRIVATISIERUNG	S.56
8. AUSBLICK	S.58

## 1. BILDUNGSÖKONOMISCHE VORBEMERKUNGEN

Am Anfang der europäischen Hochschulgeschichte stand das Recht der Universitäten, Personenstandsänderungen vorzunehmen. Rektoren der Universitäten waren durchgängig die Landesherren, daher rühren auch Insignien der Universitäten, etwa das Zepter. Die Prorektoren der alten Universitäten hatten das Recht, uneheliche Kinder zu ehelichen zu erklären. Dies erklärt sich damit, daß "Natur, Dummheit und Sünde die göttliche Ordnung innerhalb eines Ständestaates immer wieder verletzen"<sup>1</sup>; so hatte ein Ständestaat einen enormen Bedarf an Personenstandsänderungen. Und die Institutionen mit dem Recht zu Personenstandsänderungen waren neben Papst und Kaiser - aus Praktikabilitätsgründen - eben auch die Universitäten. Neben der Kirche bot im Ständestaat die Universität die einzige Möglichkeit zum gesellschaftlichen Aufstieg. Forschung und Lehre waren eher untergeordnete Funktionen der alten Universitäten. Dies änderte sich nach Luther. Mit der Reformation mussten die Universitäten ihre Ideologie und ihre Funktion in der Gesellschaft neu bestimmen. Die Ehre Gottes (Ausbildung, um Gottes Wort zu verkünden) und die gesellschaftliche Wohlfahrt (Unterrichtung über die Realien in dieser Welt) wurden zu neuen Zielvariablen. Forschung und Lehre wurden zu bedeutenderen Funktionen der Universitäten. Es wurde zwischen Unterricht und Verkündigung unterschieden. Die Universitäten wurden instrumentalisiert. Mit Humboldt knüpft der Neuhumanismus jedoch wieder an die vorreformatorische Ideologie an. Bildung wurde wieder zur Heilssuche, Ziel war es, die Wahrheit festzustellen. Bis etwa 1920 herrscht ein ziemlich elitäres Bildungskonzept, dann kommen Gleichheitsüberlegungen auf. Heute sind die Hochschulen nach Roellecke "Kindergärten für gehobene Ansprüche".

Anders verlief die Universitätsgeschichte in Großbritannien: "At the beginning of the 18th Century there were only two universities in England, none in Wales and four in Scotland. During the 18th Century the Scottish universities had nurtured a great blossoming of philosophical, scientific and literary talent, but the general picture in England was one of decline. Dissenters in England were barred from Oxford and Cambridge and if they wanted further education they had to go to one of the excellent "dissenting academies" or to a university in Scotland or abroad. The first serious attempt to destroy the restrictive system in England was made with the foundation in 1823 of London 's University College by Jeremy Bentham ...The Church felt it necessary to combat this new "godless institution" by the foundation of the rival King's College in 1831. Five years later the two Colleges entered a new relationship to become the University of London".<sup>2</sup> Die im europäischen Kulturraum vorherrschende, historisch gewachsene

---

<sup>1</sup> G. Roellecke, Die Entwicklung der deutschen Universität von einer ständischen zu einer funktionsorientierten Einrichtung. Vortrag im Rahmen des Seminars der Theodor-Heuß-Akademie in Gummersbach zum Thema "Wirtschaftliche Effizienz im Bildungswesen - Privatuniversitäten zwischen Rendite und Elite", März 1988

<sup>2</sup> J. Stevenson, Higher Education, in: A. Marwick, Britain Discovered - A pictorial atlas of our land and heritage, London, o.J., S. 114 - 115

Dominanz staatlicher Trägerschaft von Hochschulen diene in der Vergangenheit in erster Linie dazu, funktionelle Eliten zu produzieren, die herrschaftsstabilisierende und -legitimierende Aufgaben wahrnahmen. Später wurden verteilungspolitische Gesichtspunkte unter dem Stichwort "Marktunvollkommenheiten" Rechtfertigung für ein staatliches Hochschulsystem. Nicht nur Reiche, auch Arme sollten die Gelegenheit ergreifen können, eine einkommenssteigernde Ausbildung für ihre Kinder durchführen zu können.

Angebotsentscheidungen im staatlich organisierten Hochschulsystem fallen in einem kollektiven Entscheidungs- und Koordinationssystem. Daher gelten auch hier die allgemein in der Public Choice Theorie untersuchten Koordinationsmängel.<sup>3</sup> So treten einmal soziale Kosten der politischen Interaktion in Form von politischen Überzeugungskosten und externen politischen Kosten auf, die es in einem marktlichen Koordinationssystem nicht geben würde. Bedeutsam sind auch die Substitutionsprobleme mit anderen Politikbereichen über die vergebenen Budgetrestriktionen: So bestimmen zum Beispiel Verteidigungspolitiker über das Ausmaß der für das Hochschulsystem zur Verfügung stehenden Finanzmittel mit; es gibt aber auch eine Beeinflussung der Etatmittel beispielsweise durch konjunkturelle Faktoren. Alle Nachteile und negativen Auswirkungen kollektiver Entscheidungsmechanismen wirken sich voll aus. Eigennutzorientierungen von Politikern und Bürokraten machen kollektive Unvernunft und öffentliche Verschwendung von knappen volkswirtschaftlichen Ressourcen im Hochschulsystem daher sehr wahrscheinlich.

Das Angebot zum Nulltarif hat erhebliche negative Auswirkungen. Es führt mikroökonomisch bei Nachfragern nach Hochschulleistungen zu einer falschen Bewertung des Nutzens von Bildung, denn das Gut wird ja ohne Preis angeboten. Der Student erfährt das Problem von Knappheit also gar nicht - allenfalls in Form von Zulassungsbeschränkungen, weil die Nachfrage bei einem Angebot zum Nulltarif bis zur Sättigungsmenge ausgedehnt wird. Notwendige Zulassungsbeschränkungen werden von den potentiellen Nutzern des Hochschulsystems aber nicht als Zeichen von Knappheit begriffen, sondern als Ergebnis verfehlter Hochschulpolitik des Staates. Kontingentierungen bewirken eben die Bildung von Schattenpreisen, die beispielsweise in Warteschlangen zum Ausdruck kommen. Daraus folgt nun weiteres Fehlverhalten bei Wirtschaftssubjekten. Anlage von Finanzmitteln und persönliche Bemühungen bei der Akkumulation von "human capital" werden im Vergleich zu Sachinvestitionen systematisch unterbewertet. Man merkt das zum Beispiel daran, dass ein Immobilienerwerb durch Kreditfinanzierung vom normalen Bürger für völlig natürlich gehalten wird. Auch beim Kauf von Kraftfahrzeugen weiß der normale Bürger sehr genau, welchen Nutzen eine Kreditfinanzierung gegenüber einem Ansparen der erforderlichen Summe hat, er wird Nutzen und

---

<sup>3</sup> Eine - auch und gerade für Juristen geschriebene - einfache Einführung in den Public Choice Ansatz findet der Leser bei H.L. Fischer, Ökonomie kollektiver Entscheidungen, Deutsche Verwaltungspraxis (1987) Heft 9 und Heft 10, S. 279 - 286 bzw. S.311-317

Aufwand sorgfältig gegeneinander abwägen. Dagegen führt allein schon die Forderung nach einer Kreditfinanzierung des Lebensunterhalts von Studenten zu großen politischen Irritationen - ganz zu schweigen von den Reaktionen in Politik und Gesellschaft, die entstehen würden, wenn man Studienplätze nur gegen kostendeckende Gebühren bereitstellen würde. Irritationen entstünden selbst dann, wenn man den Studenten bzw. ihren Eltern entsprechende Transfers zukommen ließe oder wenn die Transfers an die Eltern als steuerpflichtiges Einkommen behandelt und entsprechend besteuert würden. Diese grundlegende Meinung bei den Staatsbürgern ist wohl entscheidend dadurch entstanden, dass seit etwa zwanzig Jahren das Angebot von Studienplätzen zum Nulltarif erfolgt. Die Nutzen- und Wertvorstellungen über eine gute Ausbildung sind durch diese jahrelange Praxis systematisch verfälscht worden. Die Begabten in einer Gesellschaft haben offenbar in der allgemeinen Meinung das gute Recht, durch eine auch von Armen und Dummen finanzierte Ausbildung geldwerte Einkommensvorteile in der Zukunft zu genießen. Das gilt offenbar für alle Begabten, einerlei welchen finanziellen Hintergrundes, also für den Arbeitersohn genauso wie für die Tochter eines Zahnarztes, der sich aus den eingesparten Studienkosten seiner Tochter in entsprechend größerer Höhe an einem Bauherrenmodell beteiligen oder sich eine anregende Weltreise gönnen kann.

Ein solches Hochschulsystem weist natürlich keinerlei Marktorientierung auf. Eine privatwirtschaftlich organisierte Hochschule muss sich dagegen hinsichtlich Lehrangebot und Forschung am Bedarf des Beschäftigungssystems orientieren.<sup>4</sup> Ständige Modernisierung und Qualitätsverbesserungen sind für eine privatwirtschaftlich organisierte Hochschule überlebenswichtig. Dies gilt für staatliche Hochschulorganisationen nicht.

Budgeterweiterungen erreichen staatliche Hochschulen bei uns nicht nur über bessere Leistungen, sondern auch über bessere Orientierungen auf die bürokratischen und politischen Träger der Willens- und Entscheidungsbildung. Kungeleien und vielfältige persönliche Kontakte in die mittelverwaltenden Ebenen des Staatsaufbaus sind daher wichtig. Das kann man an sehr vielen Beispielen festmachen. Die Errichtung von Fachhochschulen im deutschen Hochschulsystem ist hier genauso als folgenträchtige Fehlentwicklung zu nennen<sup>5</sup> wie die zum Teil amateurhaften Versuche der Hochschulen, verbesserte praxisorientierte Ausbildungsgänge anzubieten. Wegen dieser strukturbedingten Anpassungsmängel darf es uns also gar nicht wundern, wenn z. B. große Betriebe aus der Datenverarbeitung (Hersteller und Anwender) und anderen industriellen Bereichen mehr und mehr dazu übergegangen sind, ihren Nachwuchs in eigenen Einrich-

---

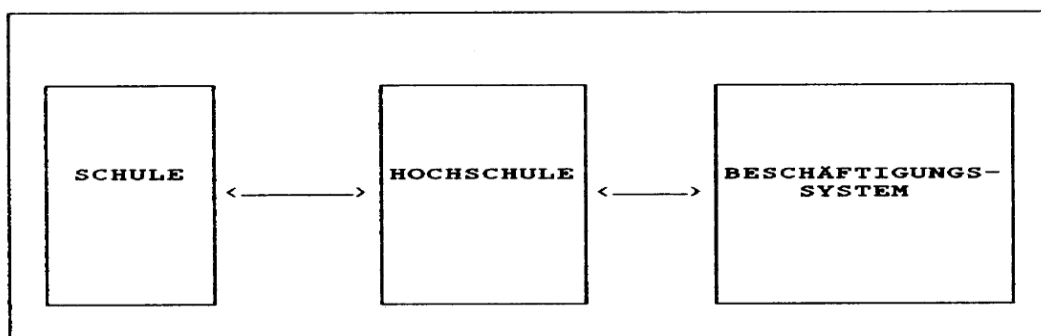
<sup>4</sup> Eine ebenfalls einfache Darstellung der Vorteile einer privatwirtschaftlichen Organisation von konkurrierenden Hochschulen findet sich bei H.L. Fischer, Private versus staatliche Hochschulen, WiSt 10/1985, S. 535 - 539

<sup>5</sup> Siehe dazu G.Turner, Massenuniversität und Ausbildungsnotstand - Wie die Krise überwunden werden kann, Frankfurt/M. 1984, 5.76 ff. Die Verfasser sind da wesentlich pessimistischer als Turner.

tungen auszubilden. Das staatliche Hochschulsystem hat in diesem Punkte versagt.<sup>6</sup>

## 1.1 Funktionsweise eines privatwirtschaftlichen Hochschulsystems

Die Vorstellung, wie denn ein privatwirtschaftlich organisiertes Hochschulsystem funktionieren könnte, ist in der Bundesrepublik alles andere als ein Allgemeingut. Dabei gibt es in einigen großen und leistungsfähigen Industrieländern (USA, Japan und Großbritannien) durchaus funktionsfähige private Hochschulen. Deshalb wird hier versucht, die Funktionsweise eines solchen marktwirtschaftlichen Systems auf eine einfache Art und Weise darzustellen.<sup>7</sup> Studenten sind Nachfrager nach Ausbildungsleistungen. Hochschulen sind dementsprechend privatwirtschaftlich handelnde Anbieter von Ausbildungsleistungen. Hochschulen stehen einerseits im Wettbewerb um Studenten, mit ihrem Angebot an Absolventen konkurrieren sie andererseits aber auch um die Arbeitskräftenachfrage des Beschäftigungssystems. Das Hochschulsystem steht neben dem vielfältigen Angebot an beruflichen Ausbildungsmöglichkeiten, die in der Bundesrepublik weitgehend privatwirtschaftlich organisiert sind, zwischen Schule und Beschäftigungssystem. Das Hochschulsystem hat die Funktion, wissenschaftlich qualifizierten Nachwuchs für Wirtschaft und Gesellschaft auszubilden. Darüberhinaus hat es neben der Funktion "Forschung und Entwicklung" auch die Aufgabe, geeigneten wissenschaftlichen Nachwuchs für eigene Zwecke auszubilden.



Diese drei Systemelemente beeinflussen sich gegenseitig. Veränderungen durch strukturellen Wandel im Beschäftigungssystem zwingen Hochschule und auch Schule zu ständigen Anpassungen. Umgekehrt gilt, dass ungenügende Leistungen von Schule und Hochschule die Wirkungsweise des Beschäftigungssystems negativ beeinflussen. Unqualifizierte Arbeitskräfte

<sup>6</sup> Man kann heute allenthalben beobachten, dass erfolgreiche Absolventen von Informatik-Studiengängen am Arbeitsmarkt keineswegs zu den wettbewerbsfähigsten zählen. Wirklichen Leistungsträgern erschließen sich während der Praktikumszeiten hervorragende Beschäftigungsmöglichkeiten. Sie fragen sich dann nach einiger Zeit völlig zu recht, ob ein weiteres Studium und der Erwerb des Diploms sich überhaupt noch lohnen. Informatik-Leistungsträger brechen also aus gutem Grund ihr Studium rechtzeitig ab.

<sup>7</sup> Es handelt sich um eine leicht veränderte Version des Artikels "Hochschule" aus H. L. Fischer (Hrsg.) Praktisches Lehrbuch Wirtschaft und Staat, Landsberg 1987, S. 201 - 218

bremsen die Umsetzung des technischen Fortschritts in einer Volkswirtschaft und mindern ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit. So kann es sein, daß das Beschäftigungssystem aufgrund der schlechten Leistungen von Schule und Hochschule zunehmend dazu übergeht, eigene Ausbildungseinrichtungen zu errichten und zu betreiben.

### **1.1.1 Nachfrage nach Ausbildungsleistungen der Hochschulen**

Schulabgänger unterscheiden sich hinsichtlich ihrer intellektuellen Fähigkeiten und ihrer finanziellen Ressourcen; sie haben unterschiedliche Neigungen und Vorstellungen von ihrem zukünftigen Beruf. Sie treffen ihre Studienentscheidung unter Risiko, ihnen fehlt vollkommene Gewissheit zum einen über die qualitativen und quantitativen Anforderungen des Beschäftigungssystems - ein zu Beginn des Studiums bestehender Mangel an bestimmten Fachkräften kann sich am Ende ganz anders darstellen. Zudem wissen die Studenten nicht, wie lange in ihrem Fall das Studium konkret dauern und welche Anforderungen - finanzieller und intellektueller Art - das Studium an sie stellen wird. Sie können bei Studienbeginn allenfalls annähernd abschätzen, welche finanziellen Vorteile sich ihnen in der Zeit nach dem Studienabschluss bieten werden.

In einer solchen Situation der Ungewissheit muss ein Nachfrager alles daran setzen, das Risiko seiner Entscheidung zu mindern. Er wird den Studiengang wählen, der seinen intellektuellen Fähigkeiten und Neigungen entspricht. Also wird er positiv auf Möglichkeiten reagieren, mit psychologischen Tests oder anderen Diagnose- und Prognoseverfahren seine Eignung für bestimmte Studiengänge und Berufe zu ermitteln. Weitere Informationen über die zu erwartenden Berufschancen, die etwa von der Berufsberatung gegeben werden können, werden zur Eingrenzung des Risikos ebenfalls nützlich sein. Er wird dann, wenn die Entscheidung für einen bestimmten Studiengang schließlich gefallen ist, mit großem Engagement studieren, denn überlange Studienzeiten mindern seine finanziellen Ressourcen und erhöhen darüberhinaus die Gefahr, von Veränderungen im Beschäftigungssystem unangenehm überrascht zu werden. Gute Examennoten schließlich verbessern Beschäftigungs- und Einkommenschancen.

Aufgrund aller verfügbaren Informationen wird der Student zunächst eine Art von Wirtschaftlichkeitsrechnung durchführen. In seinem Kalkül wird er die während des Studiums entstehenden Kosten den zukünftigen Einkommenserwartungen gegenüberstellen und unter Berücksichtigung möglicher Risikozuschläge, die sich aus der Einschätzung der oben bereits diskutierten Risikofaktoren ergeben, entscheiden, ob und welchen Studiengang er wählt.

### **1.1.2 Angebot an Hochschulleistungen**

Entsprechend den aus dem Beschäftigungssystem resultierenden Nachfra-

getendenzen werden die Hochschulen unterschiedliche Studiengänge anbieten. Jeder dieser Studiengänge erfordert den Einsatz von Produktionsfaktoren unterschiedlicher Quantität und Qualität. Ein medizinisches Studium wird sich darin von einem rechts- oder verwaltungswissenschaftlichen Studiengang unterscheiden. Jeder Studiengang hat eine spezifische Länge und erzeugt aufgrund verschiedener Faktorkombinationen unterschiedliche Kosten. Wie jeder andere privatwirtschaftliche Anbieter wird auch die Hochschule über ein hinreichend gut organisiertes Rechnungswesen verfügen, damit die entstehenden Kosten eines Studiengangs detailliert nachweisen und mit Hilfe von Betriebsabrechnungsbogen und anderen betriebspolitischen Instrumenten Entscheidungen zur Optimierung des Studienbetriebes treffen. Sie wird zugleich ihre Angebotspreise festlegen.

Die Hochschulen stehen im Wettbewerb, und sie haben unterschiedliche Fähigkeiten, auf Veränderungen im Beschäftigungssystem zu reagieren. Eine Hochschule, die quantitative und qualitative Veränderungen im Beschäftigungssystem besonders schnell erfasst und mit entsprechenden Angeboten auf den Markt kommt, hat unter sonst gleichen Bedingungen größere Aussicht auf Gewinn als diejenigen Hochschulen, die sich hierbei weniger geschickt anstellen. Hochschulen stehen ebenso auf Beschaffungsmärkten in Wettbewerb. Einer dieser Märkte ist z.B. der für Lehrpersonal. Hochschullehrer haben unterschiedliche wissenschaftliche und didaktische Qualifikation - auch sie stehen deshalb miteinander im Wettbewerb. Hochschulen mit gutem Ruf und gewinnbringenden Kombinationen von Studiengängen und optimaler Organisation haben vergleichsweise größere Wettbewerbschancen auf den Beschaffungsmärkten. Hochschullehrer mit Qualifikationen, die vom Beschäftigungssystem besonders nachgefragt werden, haben vergleichsweise größere Chancen auf diesem Markt. Je nach Nachfrage-Angebots-Konstellationen ergeben sich also unterschiedliche Entlohnungen. Lohnunterschiede auf dem Markt für Hochschullehrer haben Signal- und Lenkungsfunktion. Hohe Entlohnungen signalisieren Knappheit und veranlassen wissenschaftlich qualifizierten Nachwuchs zu weiterer Qualifikation, um Lehr- und Forschungsaufgaben in diesen knappen Wissenschaftsdisziplinen ausüben zu können. Umgekehrt wirken sinkende Entlohnungen: Die Anreize, solche Tätigkeiten auszuüben, nehmen ab. Insgesamt bewirkt dieser Mechanismus optimale Faktorallokation. Mittel- bis langfristig erbringen die Hochschulen genau die Ausbildungsleistungen, die das Beschäftigungssystem verlangt. Akademikerarbeitslosigkeit und staatliche Verwaltung des Mangels an knappen Studienplätzen kommen in diesem System nicht vor.

Die konkurrierenden Hochschulen stehen auch im Forschungswettbewerb. Grundlagen- und Anwendungsforschung orientieren sich am Bedarf des Beschäftigungssystems. Forschungsergebnisse liefern zudem wichtige Impulse für die Lehre. Gleichzeitig ist es sinnvoll, Hochschulpersonal in unterschiedlichen Schwerpunkten einzusetzen - exzellente Forscher müssen nicht notwendigerweise gute Didaktiker sein und umgekehrt. So ist es durchaus vorstellbar, dass unterschiedliche Verwendungen für Hochschul-

Lehrer - in Forschung oder Lehre - aus der Sicht der Hochschule sinnvoll sind. Auftragsforschung erfolgt gegen Bezahlung durch die Auftraggeber, diese werden bei der Auftragsvergabe wiederum Qualität und Ruf der einzelnen Hochschulen miteinander verglichen. Der gute Ruf einer Hochschule oder eines Institutes auf dem Forschungssektor hat natürlich auch einen Einfluss auf die Studienentscheidung von Studenten. Sie erkennen, dass Absolventen renommierter Hochschulen bessere Beschäftigungschancen haben als gleichqualifizierte Bewerber weniger bekannter Hochschulen. Hochschulen werden darum Öffentlichkeitsarbeit betreiben, sie werden vor allem Lehrer und Forscher dazu anhalten, über ihre Arbeiten zu publizieren. Damit machen sie sowohl zukünftige Forschungsauftraggeber als auch zukünftige Studenten auf sich aufmerksam. Hochschulen werden im Wettbewerb um Studenten auch Funktionen der Berufsberatung übernehmen.

### **1.1.3 Der Markt für Hochschulleistungen**

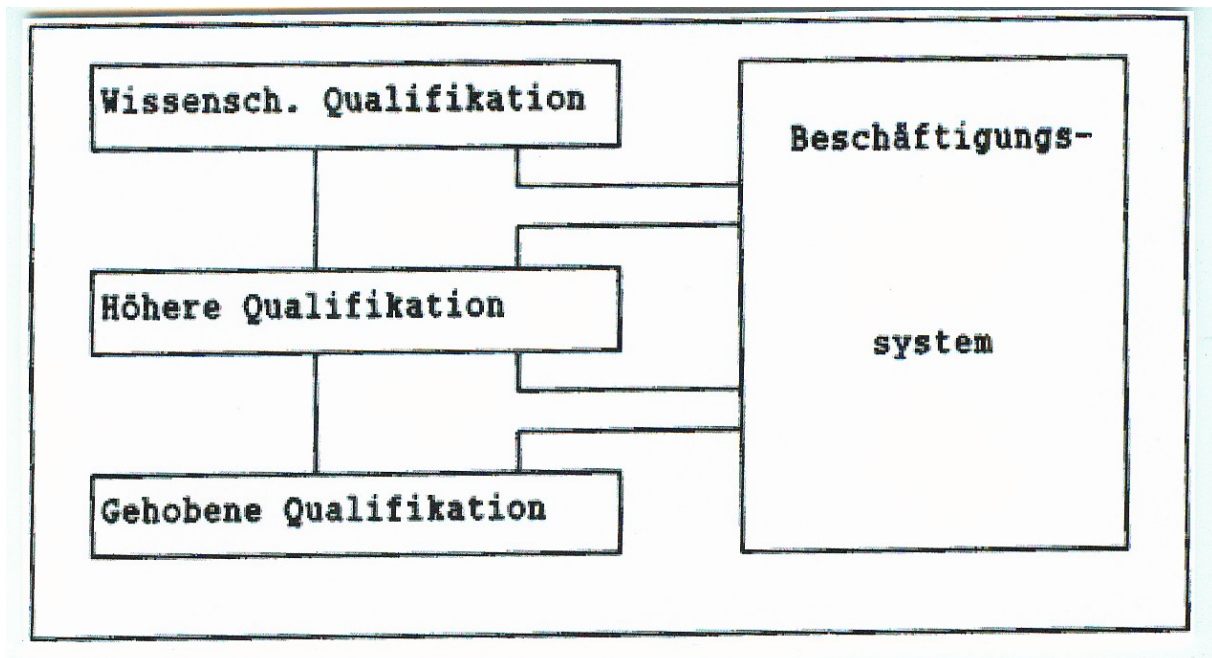
In diesen Auseinandersetzungen zwischen Nachfragern und Anbietern wird sich oligopolistischer Wettbewerb ergeben. Einer begrenzten Anzahl von Hochschulen steht eine Vielzahl von Studenten gegenüber. Aufgrund der Beziehungen zum Beschäftigungssystem und der Angebotsbesonderheiten wird es auf diesem Markt keine Wettbewerbsbeschränkungen geben. In ihrem auf Gewinnerzielung ausgerichteten Streben werden die Hochschulen unter sonst gleichen Bedingungen besonders auf die Kostensituation achten müssen. Eine personalkostenminimierende "Strategie der großen Hörsäle" werden sie wegen der geringeren Effizienz wohl nicht anstreben. Eine kostenintensive Ausbildung in Kleingruppen werden sie nur dort betreiben, wo dies aus lernpsychologischen Gründen unumgänglich ist. Sie werden also eine Optimierung des didaktischen Medieneinsatzes anstreben. Didaktisch optimierte und auf stufenweisen Erkenntnisfortschritt angelegte Lehrbücher schaffen personalkostenminimierende Angebote in der Lehre. Studenten müssen die im Selbststudium zu vollziehende Bearbeitung des Stoffes in Tests nachweisen, bevor weitere Ausbildungsabschnitte angegangen werden können. Befähigte Studenten aus fortgeschrittenen Studienabschnitten werden über finanzielle Anreize als Tutoren gewonnen, um weniger fortgeschrittenen Studenten grundlegende Fragestellungen und Lehrinhalte zu vermitteln. Computergestütztes Lehren und Lernen, programmierte Unterweisungen und audio-visuelle Didaktiken werden dort eingesetzt, wo sich dieses aus lernpsychologischen und finanziellen Gründen anbietet. Dieses an ökonomischen Kriterien ausgerichtete Verhalten der Hochschulen liefert den Studenten zugleich eine wirksame und ständige Effizienzkontrolle der eigenen Arbeit.

Bei der Behandlung der verschiedenen Risikoaspekte der Studenten wurde bereits angesprochen, dass einige Studenten möglicherweise die Anforderungen des Studiums überschätzen und ihre eigene Leistungsfähigkeit überbewerten. Dies kann zur Folge haben, dass das Studium länger dauert als ursprünglich erwartet oder dass das anfangs ins Auge

gefasste Ziel nicht erreicht werden kann. Während des Studiums kann bei dem einen oder anderen Studenten auch die Einsicht reifen, dass das Absolvieren weiterer Ausbildungsabschnitte ihn intellektuell überfordert. Es kann jedoch auch sein, dass Bedingungen außerhalb der Hochschule - Finanzen oder Familie - eine Weiterführung des Studiums entweder für eine bestimmte Zeit oder aber auch gänzlich unmöglich machen. Die Hochschulen werden auch ein Interesse an diesen Studenten haben, denn sie erbringen ja Einnahmen. Daraus resultiert nahezu zwangsläufig eine besondere Organisationsform der Studienangebote: Die Hochschulen werden Studiengänge in Ausbildungsabschnitte gliedern. Entsprechend den unterschiedlichen wissenschaftlichen Qualifikationsanforderungen des Beschäftigungssystems - mittlere und höhere Führungsebenen in Wirtschaft und Gesellschaft artikulieren Bedarf nach wissenschaftlich unterschiedlich ausgebildetem Nachwuchs - werden die Hochschulen eine Untergliederung in solche Studienabschnitte vornehmen, die jeweils anerkannte berufsqualifizierende Abschlüsse anbieten. Eine solche Organisation mindert das Risiko des Studenten: Scheitert er in einem Ausbildungsabschnitt, so hat er immer noch den qualifizierten Abschluss des vorangegangenen Abschnittes. So kann der Student z.B. bei einer unerwartet eintretenden Verknappung seiner finanziellen Mittel für eine bestimmte Zeit ins Beschäftigungssystem überwechseln, um dort Einkommen zu erwerben, Kapital zu akkumulieren und nach entsprechender Zeit dann den folgenden Studienabschnitt zu absolvieren.

Zu Beginn von Studienabschnitten werden die Hochschulen zweckmäßigerweise Eingangsprüfungen veranstalten. Damit machen sie Bewerbern klar, welche Anforderungen im weiteren Studienabschnitt gestellt werden.

Durch dieses Verhalten der Anbieter wird insgesamt ein größerer Nachfragerkreis für die Hochschulen erschlossen. Außerdem ist mit ziemlicher Sicherheit davon auszugehen, dass Hochschulen sich mit besonderem Interesse der beruflichen Weiterbildung zuwenden werden, einmal um damit Einnahmen zu erzielen und zum anderen um Interessenten aus dem Beschäftigungssystem für ein Studium zu motivieren. Dieses Verhalten von Nachfragern und Anbietern führt dann zu der in folgender Abbildung dargestellten Organisationsform der Studiengänge:



Dabei kann es sich als durchaus sinnvoll erweisen, mehr als nur zwei Qualifikationsstufen anzubieten. Die Hochschulen müssen auch ein Interesse daran haben, eigenen Nachwuchs auszubilden.

Das Tutorensystem der unteren Stufen gibt z.B. wichtige Entscheidungshilfen für die Gewinnung geeigneten Nachwuchses in der Lehre. Die Hochschulen werden auch Interesse daran haben, geeigneten Nachwuchs für Forschungsaufgaben selbst heranzubilden. Sie werden aufgrund von Marketingüberlegungen für den Abschnitt, der wissenschaftliche Qualifikation vermittelt, geeignete Fachleute aus dem Beschäftigungssystem zu gewinnen suchen. Hierdurch bekommen die Hochschulen wichtige Informationen über die Entwicklungstendenzen der Nachfrage in dem Beschäftigungssystem und über die Praxisrelevanz der bisher angebotenen Inhalte in Lehre und Forschung aus der Sicht des Beschäftigungssystems. Der personelle Austausch zwischen Hochschule und Beschäftigungssystem gibt so wichtige Hinweise für curriculare Reformen.

#### **1.1.4 Neue Studiengänge**

Strukturelle Änderungen im Beschäftigungssystem erfordern Antworten aus dem Hochschulsystem. Bei der Entwicklung neuer Studiengänge stehen die Hochschulen ebenfalls im Wettbewerb. Man kann sich leicht vorstellen, wie ein privatwirtschaftlich organisiertes Hochschulsystem auf so dramatische Änderungen der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung geantwortet hätte, wie sie in den letzten Jahrzehnten vor allem in Westdeutschland zu beobachten waren: Die Hochschulen wären in einem solchen Falle wegen ihrer starken Orientierung an den Bedürfnissen des Beschäftigungssystems relativ früh auf diese Entwicklungen aufmerksam geworden. Beim Erreichen der ökonomisch notwendigen Mindestnachfrage von Seiten des Beschäftigungssystems hätten sie mit dem Aufbau entspre-

chender Angebotskapazitäten begonnen. Auch hier werden wieder diejenigen Hochschulen Vorteile haben, die im Vergleich zu anderen Konkurrenten schneller und flexibler reagieren. Berufsfeldanalysen werden die curricularen Arbeiten gewiss beeinflussen. Kosten und Nutzen der Informationsbeschaffung werden jedoch sorgfältig gegeneinander abgewogen werden müssen. Die Aufbauorganisation der neuen Studiengänge wird sich dabei des oben schon skizzierten Konsekutiv-Modells bedienen. Es wird sich nämlich als zweckmäßig erweisen, wegen des quantitativ bedeutsameren Teils der Nachfrage nach gehobenen/mittleren Studienabschlüssen zunächst den unteren Teil des Konsekutivmodells zu realisieren. Hier würden die für die Verwaltungswissenschaften relevanten traditionellen Wissenschaftsdisziplinen (Rechts-, Wirtschafts-, Sozial- und Politikwissenschaft) schrittweise nach der Methode "Versuch und Irrtum" zusammengeführt. Die Wissenschaftsdisziplinen müssten ihre jeweiligen Beiträge für die zukünftige Verwaltungswissenschaft definieren. In einem weiteren Aufbauschnitt würde dann das Ausbildungsangebot für den höheren Verwaltungsdienst konzipiert und schrittweise realisiert. Je nach den Ausbildungsinhalten der vorangegangenen Stufe ist auch eine Differenzierung in rechts-, wirtschafts- und organisations- und sozialwissenschaftliche Schwerpunkte denkbar. In einem längeren Prozess des intensiven Austauschs mit dem Beschäftigungssystem würde dann die neue Verwaltungswissenschaft sozusagen in den Köpfen der Studenten entstehen. Spätestens dann aber, wenn die ersten Absolventen eines solchen "Experimentierstudienganges" die Qualifikation für Lehre und Forschung erreicht haben und als Lehrer und Forscher in den Studiengang zurückkehren, beginnt das, was man als organische Integration der verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen zu einer neuen Disziplin bezeichnen könnte. Ein solcher Integrationsprozess vollzieht sich natürlich über einen längeren Zeitraum - man muss wohl einen Horizont von 15 bis 20 Jahren als realistisch annehmen -, dabei werden auch die Erfahrungen zu berücksichtigen sein, die das Beschäftigungssystem mit den Absolventen der jeweiligen Studienabschnitte gemacht hat.

### **1.1.5 Die Rolle des Staates**

Gegensätzliche Auffassungen werden sich nun darüber ergeben, welche Rolle der Staat in einem privatwirtschaftlich organisierten System von Hochschulen übernehmen soll. Unstreitig wird zwischen den verschiedenen bildungspolitischen Lagern wohl sein, dass der Staat eine Wächterfunktion zu übernehmen hat. In einem solchen Hochschulsystem ist es natürlich denkbar, dass Anbieter unwissende Nachfrager übervorteilen. Langfristig werden solche Hochschulen zwar nicht überleben, mittel- bis kurzfristig können unseriöse Anbieter aber großen Schaden anrichten. Um dieses zu vermeiden, wird der Staat gewisse Aufsichtsfunktionen übernehmen müssen und so etwas wie Spielregeln entwickeln müssen, an die sich alle zu halten haben. Danach werden an Studienabschlüsse, Studiengänge und beispielsweise Anforderungen an das Lehrpersonal und vieles andere mehr gewisse Qualitätskriterien gestellt werden müssen. Bei der Frage, wie sich

der Staat an der Finanzierung von Hochschulen und an Transferzahlungen an Studenten beteiligen soll, gehen die Meinungen auseinander.

Die Vertreter einer streng marktwirtschaftlichen Richtung werden argumentieren, dass das staatliche Angebot von Hochschulleistungen dann und nur dann zu rechtfertigen ist, wenn die Konsumenten dieser Güter nicht souverän ihre Entscheidungen in diesen Belangen treffen können. Dieses ist bei Jugendlichen und Kindern anzunehmen, die im Böhm-Bawerkschen Sinne zukünftige Entwicklungen in ihren Entscheidungen systematisch unterschätzen, weil ihr eigener Zeithorizont kürzer ist als der von einer Gesellschaft für notwendig erachtete Zeitraum. In solch einer Situation ist das staatliche Ausbildungsangebot zu akzeptieren - dies gilt aber allenfalls für eine wie auch immer geartete elementare Ausbildung.

Anders liegt der Fall im Hochschulbereich. Wenn der Nachfrager sich für eine Hochschulausbildung entscheidet, handelt er entscheidungslogisch rational, wenn der diskontierte Nutzen zukünftigen Einkommens aus einer Hochschulausbildung größer ist als die abgezinsten Kosten, die er für diese Ausbildung aufbringen muß. Dabei sind die Opportunitätskosten, ausgedrückt als der Verzicht auf eine einkommenswirksame Beschäftigung während der Ausbildungszeit, das volkswirtschaftlich korrekte Maß dieser Kosten. Arm und Reich - Begriffe der personellen Verteilung - sind in Bezug auf die Zugangsmöglichkeiten zur Hochschule eventuell politisch wirksame Argumente, sie haben jedoch mit einer effizienten Allokationsentscheidung wenig gemein. Jeder begabte Abiturient kann sich, unabhängig von der Einkommenssituation seiner Eltern, für eine Hochschulausbildung entscheiden, wenn er keine Risiko-Aversion hat, d.h. er kann auch über eine Kreditfinanzierung sein künftig zu erwartendes höheres Einkommen - bedingt durch eine Hochschulausbildung - alimentieren. Es ergeben sich von der allokationstheoretischen Seite zwei Probleme, die allerdings auch marktwirtschaftlich lösbar sind. Das erste Problem ist die sogenannte "Ramsey-Regel" von unsicherer zukünftiger Einkommensentwicklung bei Prämienaufwand einer kreditfinanzierten Hochschulausbildung,<sup>8</sup> zu denken ist etwa an zukünftige Soziologen oder Politologen. Diese können entweder auf eine Hochschulausbildung verzichten oder sich nach anderen Praxisfeldern umsehen, wobei häufig Einkommensvorteile einer akademischen Ausbildung nicht mehr realisiert werden können.

Dieses ist aber kein Problem der Verteilungsgerechtigkeit, sondern eher eine Frage des Aufwands an Informationskosten vor Beginn einer solchen Ausbildung. Das zweite Problem ist der Umfang der Risikobereitschaft und die Möglichkeit der Risiko-Diversifikation. Auch dies ist in erster Linie ein Problem der Informationskosten der jeweiligen bildungswilligen Studienachfrager. Der Staat sollte mitnichten die Risiko-Aversion von Bildungsnachfragern durch Bereitstellung von Ressourcen unterstützen; aus allokations-theoretischer Sicht ist ein solches Fehlverhalten z.B. der eigentli-

---

<sup>8</sup> F. P. Ramsey, A Mathematical Theory of Saving, in: Economic Journal, Vol 38 (1959), S.543-559

che Kern der Lehrerarbeitslosigkeit. Bildungspolitische Verteilungsargumente zur Begründung staatlicher Hochschulaktivitäten sind allokatorentheoretisch nicht haltbar, jeder individuelle Bildungsgutnachfrager kann privatwirtschaftliche Absicherungsarrangements abschließen, um mögliche Risiken kalkulierter abzufedern, z.B. durch Verwendung des Kindergeldes für eine Ausbildungsversicherung.

Gemäßigt marktwirtschaftliche Anhänger eines privatwirtschaftlichen Hochschulsystems unterstellen Risikoaversion bei den Studierenden oder mangelnde Funktionsfähigkeit der Kreditmärkte. Sie sehen deshalb unter langfristigen Gesichtspunkten die Notwendigkeit begrenzter staatlicher Intervention. Dabei steht folgender Aspekt im Vordergrund: Weil die Nachfrager nach Ausbildungsleistungen durch Unterschiede in den finanziellen Ressourcen charakterisiert sind - unterschiedliches finanzielles Leistungsvermögen von Eltern und Verwandten, ererbtes Vermögen und dergleichen mehr - können sich insgesamt unbefriedigende wachstumspolitische Konsequenzen ergeben, weil private und gesellschaftliche Bildungsinteressen divergieren. Die Bildungsreserven einer Volkswirtschaft werden nicht optimal ausgenutzt - dies ist übrigens ein Argument, das in den 60er Jahren von Denison in die ökonomische Diskussion eingebracht wurde und in der Folge maßgeblich zur Entwicklung der Bildungsökonomie beitrug.<sup>9</sup>

Staatliche Eingriffe zur Vermeidung negativer Wachstumseffekte lassen sich also begründen. Ohne staatliche Intervention würde die privatwirtschaftliche Organisationsform zu einer falschen Verwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen und damit zu einem Verstoß gegen das Allokationsziel führen. Geeignetes Instrument hierfür wäre ein Transfersystem. Wie nun dieses Transfersystem im einzelnen auszusehen hat, soll hier nicht behandelt werden.<sup>10</sup> Hier geht es um die Darstellung des prinzipiellen Lösungsansatzes, die tatsächliche Lösung des Problems wäre dem politischen Willens- und Entscheidungsbildungsprozess überlassen. Insgesamt müsste es jedoch möglich sein, ein allseits befriedigendes Transfersystem zu entwickeln, das die gesellschaftlich erwünschte Korrektur des unbefriedigenden Marktergebnisses leistet.

## **1.2 Staatliche Organisation des Hochschulsystems**

Unsere Geschichte kannte bisher - ähnlich wie in Frankreich, aber anders als in den USA oder Großbritannien - nahezu keine Hochschulen in privater Trägerschaft. Aufgabe der Geschichtswissenschaft wäre es, die Gründe dafür zu suchen, die eine Entscheidung zugunsten eines staatlich organisierten Hochschulsystems ausmachten. Dies mag etwas mit kirchlichen Traditionen zu tun haben; die Kirche hat zu der Zeit, in der wir die ersten Hochschulgründungen verzeichnen, eine solche Maßnahme sicherlich nicht aus den Motiven heraus vorgenommen, die eine moderne demo-

---

<sup>9</sup> E. Denison, *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives before Us*, New York 1962

<sup>10</sup> H. Schmidt, *Die Finanzierung der Hochschulausbildung - eine ökonomische Analyse*, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* (1984), S.151-175

kratische Gesellschaft heute dafür nennen würde. Hier mag eine Rolle gespielt haben, dass die Ausbildung des Kirchennachwuchses monopolisiert wurde, um keine innerkirchliche Kritik aufkommen zu lassen. Diese oder ähnliche Argumente mögen auch für landesherrliche Hochschulgründungen gegolten haben.<sup>11</sup> Im Falle des Gutes "Hochschule" scheint es so zu sein, dass Gründe der Systemstabilität die Hochschulgründungen in absolutistischer Zeit maßgeblich bestimmten. Und es scheint auch so zu sein, dass die späteren Demokratisierungsprozesse in unserer Geschichte diese ursprüngliche Begründung für ein staatlich organisiertes Hochschulsystem nicht mehr in Frage stellten. Denkbar sind auch andere Gründe – möglicherweise die Gleichbehandlung aller Bürger - als Ersatz für die ursprünglich absolutistische Motivation, vielleicht war es auch nur unreflektierte geschichtliche Tradition, die unsere Gesellschaft dieses eigentlich undemokratische System nicht in Frage stellen ließ. In den USA ist die Entwicklung jedenfalls ganz anders verlaufen, dort erkennt man auch, dass privatwirtschaftlich organisierte Hochschulen nicht nur funktionieren, sondern zu beachtlichen Leistungen fähig sind. Staatliche Hochschulen in den USA organisieren sich unter Wettbewerbsdruck wie private Hochschulen und agieren auch so im Markt.

Nahezu zwangsläufige Folge der Übernahme von Hochschulen in staatliche Regie ist, dass die in der Staatsverwaltung üblichen Methoden und Verfahren zur Führung und zum Betrieb von Organisationseinheiten auch in diesem Bereich eingesetzt werden. Die wichtigsten - und für unsere weiteren Betrachtungen besonders zu untersuchenden - Bereiche sind dabei die Personalwirtschaft, das Rechnungswesen und die in dem System enthaltenen Motivations- und Anreizsysteme.

Hochschullehrer haben den Status von Beamten oder Angestellten, ihre Entlohnung richtet sich nach festen Vorschriften, die zwar gewisse qualitative Abstufungen, aber sonst keine weitergehenden leistungsbezogenen Differenzierungen erlauben. Hochschullehrer einer gewissen Qualifikationsstufe erhalten ihr Gehalt unabhängig davon, wie sehr das von ihnen vertretene Fach vom Beschäftigungssystem nachgefragt wird.

Eine weitere wichtige Konsequenz staatlicher Regie von Hochschulen ist, dass damit das kamerale Rechnungswesen vorgegeben ist. Dieses Rechnungswesen entstand Anfang des 19. Jahrhunderts, als mit der preußischen Verwaltungsreform die sogenannten Kameralwissenschaften die Grundlage für die Ausbildung des Verwaltungsnachwuchses bildeten. Die

---

<sup>11</sup> J. Bunge macht darauf aufmerksam, daß auch die Gründung der Frankfurter Universität auf Streben nach Personenstandsveränderungen durch akademische Hürden zurückzuführen war. Reiche jüdische Kaufleute finanzierten die private Universität Frankfurt, die erst in den 60er Jahren zu einer staatlichen Hochschule wurde. Sie litt unter finanzieller Auszehrung, weil infolge der Machtübernahme der Nazis und der damit verbundenen "Arisierungspolitik" die Finanzierungsquellen der Hochschule versiegteten. J. Bunge, Aktuelle Umwandlung der European Business School und Rückblick auf die Privatuniversität Frankfurt, Vortrag im Rahmen des Seminars "Wirtschaftliche Effizienz im Bildungswesen - Privatuniversitäten zwischen Rendite und Elite" an der Theodor-Heuß-Akademie Gummersbach, März 1988.

damalige Verwaltung benötigte das kamerale System zur Administration der Manufakturen - nach heutigen Begriffen wären das mittelständische Betriebe. Im Laufe der Zeit entwickelten sich die Rechnungssysteme von Wirtschaft und Verwaltung auseinander. Die Wirtschaft musste sich den Anforderungen des Marktes stellen und verbesserte folgerichtig ihre Rechnungssysteme ständig weiter. Die bei einer privatwirtschaftlichen Organisation unumgängliche Betriebsabrechnung, verbunden mit einem mehr oder weniger stark ausgebauten Kostenrechnungssystem, kann mit Hilfe der Kameralistik nicht in dem erforderlichen Umfang bereitgestellt werden. Damit verfehlt die Organisation eines staatlichen Hochschulsystems zwangsläufig die Bedingungen, die man als betriebswirtschaftliches Optimum bezeichnen würde. Ineffiziente Organisation kann anhand von Daten aus dem kameralem Rechnungswesen nicht erkannt werden, Hochschulen in staatlicher Regie wissen demzufolge nichts über ihre Kosten. Staatliche Haushaltspläne kennen nur Einnahme- und Ausgabenkategorien. Wegen der Unzulänglichkeiten im öffentlichen Haushaltswesen muss auch in den Hochschulen die allen bürokratischen Systemen immanente Tendenz der Ausweitung der Haushaltsmittel als gültig angenommen werden. Mittel in zu reichlich bemessenen Verwendungen werden oft nur schwer erkannt. Bekannt ist das "Dezemberfieber"-Phänomen in der öffentlichen Verwaltung. Haushaltsreste am Jahresende geben Anlass für oft unbeschreiblich hektische Beschaffungsaktivitäten. Haushaltsüberwachungslisten geben keine Auskunft über wirtschaftliche Verwendung von Haushaltsmitteln. Haushaltstitel in zu reichlich bemessenen Verwendungen werden demzufolge in den folgenden Haushaltsplänen fortgeschrieben.

Hingegen werden die in bestimmten Verwendungen als unzureichend festgestellten Haushaltsansätze mit guter Aussicht auf Erfolg erhöht werden können, deren Notwendigkeit kann aufgrund der Mittelknappheit nachgewiesen werden.

Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt im Zusammenhang mit der finanzwirtschaftlichen Flexibilität der öffentlichen Verwaltung ist der, dass nach geltendem Haushaltsrecht - hier sind kommunale Haushaltsvorschriften in manchen Punkten wesentlich flexibler als das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder - das Verwaltungsmanagement sich oft nicht in der Lage sieht, Mittel aus offensichtlich zu reichlich bemessenen Verwendungen in solche zu lenken, deren Haushaltsansätze durch die starre Haushaltsplanung zu knapp bemessen sind. Hier ist oft eine parlamentarische Entscheidung notwendig.

Die für die Organisation von Hochschulen Verantwortlichen haben keine ökonomische Verantwortung für ihr Handeln und ihre Entscheidungen. Das ökonomische Risiko von Fehlentscheidungen tragen weder die für Hochschulen verantwortlichen staatlichen Instanzen noch die Hochschulen bzw. deren Selbstverwaltungsgremien. Vielmehr trägt letztlich der Steuerzahler die finanziellen Auswirkungen von administrativen Fehlentscheidungen. Für Hochschule, Fachbereiche und Hochschullehrer fehlen finanzielle An-

reize, um besondere Leistungen zu erbringen. Ragen dennoch einige Hochschulen über andere durch bessere Leistungen heraus, reagieren Studenten darauf und bevorzugen diese Hochschulen. Das hat für leistungsfähige Hochschulen insgesamt eher nachteilige Folgen, denn sie müssen mit den steigenden Studentenzahlen fertig werden. In einem solchen System ist dann der Weg zu einer Institution, die der Verwaltung des Mangels an Studienplätzen dient, nahezu zwangsläufig. Ein anderer häufig praktizierter Weg ist, dass Hochschulen in den Anfangssemestern durch unsinnige und zugleich auch unmenschliche Methoden der steigenden Studentenzahlen Herr zu werden versuchen, indem sie einerseits die Didaktik in der Lehre vernachlässigen und auf der anderen Seite die Prüfungsanforderungen extrem erhöhen.

Aus den behandelten personal-, finanzwirtschaftlichen und sonstigen organisatorischen Gründen ist nicht damit zu rechnen, dass die staatliche Angebotsfunktion mit der Angebotsfunktion im reinen Marktfall identisch ist. Die Stückkosten werden zu jeder Ausbringungsmenge oberhalb derjenigen des privatwirtschaftlich erbrachten Angebots liegen. Das heißt aber nichts anderes, als dass die Differenz zwischen den privaten und den staatlichen Kosten ebenfalls zu den Kosten der staatlichen Intervention zu rechnen ist. Zu diesen Kosten sind dann aber auch noch jene Kosten zu zählen, die dadurch entstehen, dass in dem bei uns vorgegebenen System der kollektiven Willens- und Entscheidungsbildung die Koordination natürlich nicht zu Nullkostenbedingungen zu erreichen ist. Die politischen Interaktionskosten sind zu den Kosten der Ineffizienzen staatlicher Hochschulorganisation zu addieren.

## **2. CHANCEN FÜR MEHR MARKT IM HOCHSCHULWESEN**

Im ersten Abschnitt wurde gezeigt, wie eine marktwirtschaftliche Ordnung in einem Hochschulsystem auszusehen hätte. Zur Wiederherstellung funktionsfähiger Marktbeziehungen zwischen den an diesem komplizierten System beteiligten privaten Wirtschaftssubjekten, Wählern, Politikern, Bürokraten und Interessenverbänden muss man an mehreren Stellen ansetzen. Dazu liefert uns die Public Choice Theorie wichtige Erkenntnisse. Mit einfachen spieltheoretischen Überlegungen kann man für unsere demokratischen Gesellschaften nachweisen, dass ein lang anhaltender Prozess des "rent seeking" durch legislative Maßnahmen kaum geändert und in seiner Richtung umgekehrt werden kann. "Effizienzmindernde institutionelle Hindernisse für Tauschgeschäfte und freien Handel mit Gelegenheiten für rent seeking können kaum beseitigt werden, wenn Stück für Stück, einzeln vorgegangen wird. Jene Personen und Gruppen, die ihrer Ansicht nach Ansprüche an die Renten erworben haben, die künstlich geschaffen worden sind, verweigern einer entsprechenden Änderung ihre Zustimmung, und die Personen und Gruppen, welcher mit der Änderung gewinnen würden, sind kaum zu Kompensationszahlungen an die ungerne Privilegierten bereit— Wenn sich aber immer mehr effizienz-mindernde Institutionen ansammeln und immer mehr Gelegenheiten für

Rent-seeking geschaffen werden, dann, kann eine Lösung sogar leichter werden. Eine allgemeine Einigung auf eine grundsätzliche konstitutionelle Reform kann leichter erreichbar sein als der Konsens für einzelne stückwerkhaftige Veränderungen. Konstitutionelle Änderungen sind möglich, wo legislative scheitern".<sup>12</sup>

Ein ganz zentraler Punkt, der für die Realisierungschancen einer jeden Privatisierungsaktion sehr große Bedeutung hat, ist die allgemeine Einstellung der Bevölkerung zu diesem Problem.

## 2.1 Öffentliche Meinung

Die Frage, ob und welche Aufgaben in unserer Gesellschaft vom Staat bzw. von privater Seite zweckmäßigerweise zu erbringen sind, wird in der bundesrepublikanischen Gesellschaft nur in geringem Umfang problematisiert. Neuere empirische Erhebungen zeigen, dass nur etwa 20 % der Bevölkerung davon überzeugt sind, Privatisierung von öffentlichen Aufgaben sei notwendig. Der gleiche Prozentsatz spricht sich gegen Privatisierungen aus.<sup>13</sup> Das ist beispielsweise in Großbritannien ganz anders. Dort ist eine Mehrheit der Wahlbevölkerung mit dem Problem der Privatisierung öffentlicher Leistungen durchaus vertraut, man bezieht relativ eindeutig Position. Wahlanalysen zeigen dies deutlich.

Die Befürworter und "Manager" der Privatisierung in Großbritannien können auf Unterstützung des Wählers verweisen. Innerhalb von nur 15 Jahren hat sich ein beachtlicher Meinungswandel ergeben. Von 1974 bis 1979 beobachten wir einen starken Wandel selbst bei Anhängern der Labour-Party, in 1979 ist eine Mehrheit von 53 % der Labouranhänger gegen weitere Verstaatlichungen. Privatisierung wird als Programm für die ökonomische Erneuerung der britischen Wirtschaft betrachtet.

Die britische Privatisierungspolitik wurde von maßgeblichen britischen Ökonomen (Seldon, Peacock u.a.) gedanklich vorbereitet und zielt auf eine umfassende und systematische Analyse der bisherigen öffentlichen Aufgaben. Es wird danach gefragt, welches der Koordinationssysteme - Markt oder Politik - in welchem Falle mit den geringeren volkswirtschaftlichen Kosten arbeitet.

---

<sup>12</sup> 12) J.M.Buchanan, Reform in der Demokratie, in H. Buhofer (Hg), Liberalismus als Verjüngungskur - Freiheit und Selbstverantwortung, Zürich/Wiesbaden 1987, S. 193. Es handelt um eine Übersetzung von R. v. Berkel. Der ursprüngliche Text erschien schon 1980 unter dem Titel "Reform in a Rent-Seeking Society, in: J.M.Buchanan, R.D.Tollison, G.Tullock (eds), Toward a Theory of the Rent Seeking Society, Texas A & M University Press, S. 359 - 367

<sup>13</sup> Wirtschaftswoche Hr. 47 (1987), zitiert in ÄSU-Mitteilungen, Hr. 36/ Januar 1988, S. 2

Tab. Einstellung britischer Wähler zur Frage der Privatisierung

Jahr	Viel mehr Verstaatl. notwendig	Nur weitere Verstaatl.	Keine weiteren Verstaatl.	Einige Untern. sollten privatisiert werden	N
1964	T 8	18	45	18	1818
1966	C 1	4	52	43	189
	L 25	40	29	6	
	T 8	17	42	19	
2/74	C 2	4	46	48	246
	L 25	34	33	8	
	T 9	16	40	21	
10/7	C 3	4	50	43	236
	L 28	32	34	6	
	T 9	20	41	20	
1979	C 1	2	50	47	189
	L 31	40	25	4	
	T 6	10	40	37	
	C 1	1	22	75	
	L 26	21	44	9	

T = alle Befragte; C = Anhänger der Conservatives; L = Anhänger von Labour. Angaben in %, sie addieren sich zu 100 % wegen der "Weiß nicht"-Antworten. N gibt den Stichprobenumfang an.

Quelle: British Election Statistics 1964-1979<sup>14</sup>

Die Privatisierung in Großbritannien entspringt einem Erziehungsauftrag. Man will mit diesem Programm die Veränderung von Einstellungen bei Bürgern, Wählern und Steuerzahlern erreichen.

In der Bundesrepublik fehlt es bisher an einer umfassenden Durchforstung öffentlicher Aufgaben. Es gibt nur relativ kleinformative Versuche im Rahmen der Entbürokratisierungskommission der Bundesregierung, die seit etwa zwei Jahren laufen, eine Deregulierungskommission beim Bundesminister für Wirtschaft wurde eingerichtet und es gibt eine Privatisierungskampagne, die von privater Seite - der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU) in Bonn - betrieben wird.<sup>15</sup> Große praktische Erfolge haben diese Vorhaben bisher nicht erzielt, wenn man britische Maßstäbe anlegt.

<sup>14</sup> A. F. Heath, The Economic Theory of Democracy: The Rise of the Liberals in Britain, in: G. Radnitzky and F. Bernholz, Economic Imperialism - The Economic Method Applied Outside the Field of Economics, New York 1987, S. 116 und 117.

<sup>15</sup> Die Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e.V. (ASU) hat eine ganze Reihe von Broschüren zu den Themen Gesundheitswesen, Arbeitslosenversicherung, Arbeitsmarkt, Telekommunikation u. a. erarbeitet. Dort gibt es auch eine Handlungsanleitung für Privatisierung. Ferner werden regelmäßig Bulletins herausgebracht.

Die Verwaltungsökonomie und die Verwaltungswissenschaften an westdeutschen Hochschulen haben ebenfalls nur wenig Erhellendes geliefert.<sup>16</sup> Vor etwa zwei Jahren veranstaltete die Internationale Handelskammer in Frankfurt ein Symposium zur Privatisierungsproblematik. Die Vertreter der deutschen Verwaltungsökonomie hatten zu diesem Thema nicht viel mehr als Bedenken beizutragen und fühlten sich hinterher bemüßigt, allen Teilnehmern des Symposiums die erläuternde Stellungnahme jener Ökonomen nachzusenden, die der Gemeinwirtschaft nahestehen. Die Bedenken wurden vor allem in den Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen gesehen. Kein Wort von einer volkswirtschaftlich sinnvollen Verwendung knapper Ressourcen und auch keines über ungerechtfertigte Privilegien, die Staatsdiener in unproduktiven Verwendungen auf Kosten der Steuerzahler genießen.

Aus der Sicht eines politischen Ökonomen ist die Haltung der Gemeinwirtschaftsökonomen zu Deregulierung und Privatisierung ganz einfach zu erklären. Bürokratiekritische Interessen lassen sich nicht organisieren, Kritik an einer Organisation wird von dieser nicht honoriert.<sup>17</sup> Folglich sind bürokratiekritische Forschungsvorhaben - anders als im angloamerikanischen Raum - nicht zu finanzieren. Die Gemeinwirtschaft ist ein kapitalkräftiger Forschungsfinanzier - und erwartet natürlich auch ihren Interessen gemäße Forschungsergebnisse. Auch wohnungswirtschaftliche Institute, in deren Fördergesellschaften gemeinnützige Wohnungsbauunternehmen sitzen, können aus den genannten Gründen keineswegs alle Fragen der Wohnungswirtschaft untersuchen.

Alles in allem: In der Bundesrepublik bestehen für die praktische Umsetzung von Privatisierungsvorschlägen nicht die besten Voraussetzungen. Das Fehlen einer unterstützenden öffentlichen Meinung wird sich in diesem Politikbereich mit großer Sicherheit hinderlich bemerkbar machen. Die Privatisierung von Hochschulen wird hierzulande nur von wenigen Ökonomen diskutiert, die dabei vorgestellten Ergebnisse finden noch nicht einmal die breite Zustimmung aller Ökonomen. Doch sieht man einmal von diesen Problemen ab, so wird man sich auf eine ganze Reihe anderer Detailprobleme einzustellen haben, wenn man eine Neuorientierung der Hochschulorganisation und die verstärkte Berücksichtigung marktwirtschaftlicher Elemente und Strukturprinzipien in der Hochschullandschaft der Bundesrepublik realisieren will.

---

<sup>16</sup> Dass die Ökonomie an westdeutschen Hochschulen sich nur wenig mit den Problemen der Bereitstellung von öffentlichen Gütern befasst, kann man auch damit erklären, dass die traditionelle Staatswissenschaft im Laufe der Entwicklung die starke Spezialisierung an Hochschulen mitmachte und die Teildisziplinen der alten Staatswissenschaft - Rechts- und Wirtschaftswissenschaft - dann getrennte Wege gingen.

<sup>17</sup> "Denn es gibt keine Organisation, die Kritik an sich selbst honorierte. Jede Organisation muss auf der Anerkennung und Einhaltung ihrer Mitgliedschaftsbedingungen bestehen", G. Roellecke, Effizienzmessung in Universitäten, in: B. Keller, H. Linke, G. Schiffer (Hrsg.), Hochschule - Wirtschaft, Beiträge zur Zusammenarbeit und zur Leistungsfähigkeit der Hochschulen, Herford 1987, S. 85

## 2.2 Politisch-bürokratische Hemmnisse

So könnte man zunächst einmal daran denken, dass die Gebietskörperschaften alle Finanzmittel, die sie bisher für die Hochschulen verwenden, in einen Fonds zahlen. Aus diesem Fonds erhalten die bisher an den Hochschulen eingeschriebenen Studenten Mittel, mit denen sie die nach Studiengängen unterschiedlichen Angebotspreise der einzelnen Hochschulen bezahlen können. Die Hochschulen würden sich dann ausschließlich über Gebühren finanzieren. Um allein dies zu erreichen, bedarf es einschneidender gesetzlicher Neuregelungen. Aufgrund der Bestimmungen des Grundgesetzes - Art. 72, 73 und 75 GG - ist der Betrieb der Hochschulen eine Aufgabe, die den Bundesländern obliegt. Die grundgesetzlich vorgegebene Kulturhoheit der Bundesländer stellt eine ganz erhebliche Hürde allein für diese im Prinzip einfache Finanzierungsregelung dar. Es ist mit ziemlicher Sicherheit davon auszugehen, dass die Auffassungen der Bundesländer in diesem Punkte nicht einheitlich sein werden. Sozialdemokratisch regierte Bundesländer werden im Bundesrat anders votieren als christdemokratisch oder christlich-liberal regierte Länder. Es wird folglich zu sehr schwierigen Verhandlungen im Bundesrat kommen. Hier nützt es auch wenig, wenn dem Bund die Kompetenz der Hochschul-Rahmengesetzgebung zukommt, denn er ist bei seinen Vorhaben auf die Zustimmung des Bundesrates angewiesen.

Die Einstellung der Kultusbürokratie hat in dem gesamten Entscheidungsprozess herausragende Bedeutung. Die oben beschriebene Finanzierungsregelung wird die Handlungsspielräume der Kultusbürokratien in Bund und Ländern drastisch einengen. Denn gerade die im Hochschulbereich übliche Mischfinanzierung von Hochschulen bietet den Mitarbeitern in den Kultusbüros ein breites Betätigungsfeld. So ist es unwahrscheinlich, dass gerade diese Büros einer Beschneidung ihrer eigenen Aufgabenfelder so ohne weiteres zustimmen bereit sind oder gar tatkräftig an dieser Reform mitarbeiten. Das Eigeninteresse wird sich hier vielmehr sehr stark artikulieren und allen Reformbestrebungen große Widerstände entgegensetzen. Von den Kultus-Stimmführern in den Parlamenten von Bund und Ländern werden ebenfalls keine allzu großen Impulse für eine Reform der Hochschulfinanzierung ausgehen. Man darf nämlich nicht vergessen, dass sie in der Hierarchie der Mächtigen eigentlich nur zweitrangig sind. Der dominante Kultusminister wird allemal auch in diesen Fragen seine entscheidende Rolle betonen und keine Konflikte mit seinen Untergebenen im Büro entstehen lassen. Er wird sich dabei sogar der Unterstützung jener Kabinettskollegen sicher sein, die sonst eher argwöhnisch auf jedes Zurückweichen eines konkurrierenden Ressorts in den Budgetverhandlungen wachen und gegebenenfalls mit eigenen Vorstößen reagieren. Privatisierungsvorhaben wie diese könnten im Erfolgsfalle ja auch Vorbildfunktion für weitere Privatisierungsüberlegungen abgeben, dabei könnte es dann auch an ihren eigenen Zuständigkeitsbereich gehen. Man wird folglich den Anfängen wehren.

Mit einer Reform der Hochschulfinanzierung im oben beschriebenen Sinne allein ist es jedoch nicht getan. Es gibt noch eine weitere Reihe von Reformfeldern, die parallel dazu mit bearbeitet werden müssen. Es muss eine für Bund und Länder verbindliche Vereinbarung geben, nach der die Hochschulen in private Trägerschaft zu überführen sind. Nur wenn es gelingt, Reformen in der Personal- und Finanzwirtschaft der Hochschulen dauerhaft durchzusetzen, kann mehr Wettbewerb, bessere Allokation und Effizienzsteigerung überhaupt erreicht werden. Das bisher in den Hochschulen beschäftigte Personal wird dabei seine alten Aufgaben verlieren, neue Managementmethoden werden in der Regel nicht mit ihnen ein- und dann auch im Alltag durchzuführen sein. Hier sind demzufolge massive Widerstände zu erwarten. Diese Interessen werden sich in dem komplizierten Gesetzgebungsverfahren, das oben bereits beschrieben wurde, natürlich bemerkbar machen und unübersehbar artikulieren. Sobald Arbeitsplätze in Gefahr sind, wird man sich auf heftige Gegenwehr der Arbeitnehmerverbände gefasst machen müssen, die natürlich über ihre Verbandsvertreter in Parlament und Bürokratie auf das Gesetzesvorhaben in hemmender Weise Einfluss nehmen werden. Hier werden Koalitionen und Kartelle der vielfältigsten Art zwischen Parlamentariern und Verwaltung auf Bundes- und Landesebene zu erwarten sein.

Gleichzeitig müsste man sich über die Schaffung eines Transfersystems Gedanken machen, das dann allmählich an die Stelle der revidierten Hochschulfinanzierung über die Gebührenerstattung tritt. Dieses ginge einher mit einer Ausweitung der Selbstbeteiligung. Man eröffnet hier neue Schlachtfelder, in denen jetzt nicht mehr nur Kulturpolitiker und Kultusbürokraten, sondern vor allem Sozialpolitiker und verschiedenste Verbandsinteressen sich lautstark zu Wort melden werden. Hier lassen sich relativ realistische Szenarien ausmalen von Studenten-Sternmärschen hin zu den verschiedenen Regierungshauptstädten. Wie die politischen Lösungen aussehen werden, die letztlich aus diesen zahlreichen Konflikten entstehen, ist durchaus offen und wohl auch nicht vorhersehbar. Damit ist aber noch nicht gesagt, dass es dann zwischen den Hochschulen auch tatsächlich zum Entstehen von Wettbewerbssituationen kommt. In der gegenwärtigen Verfassung werden die westdeutschen Hochschulen aufgrund der Hochschulautonomie möglicherweise nicht gewillt und in der Lage sein, von sich aus schnell den Zustand der optimalen Faktorallokation insgesamt anzustreben. In der Arbeitsweise der Hochschulselbstverwaltung müsste sich sehr vieles ändern. Neben der oben schon behandelten Reform von Rechnungswesen und Personalwirtschaft wären die Hochschulverfassungen und die Rechte und Mitwirkungsmöglichkeiten der Hochschullehrer und des Mittelbaues von Grund auf zu reformieren. Hier hat sich ja im Laufe der Zeit - nicht nur nach 1968 - ein überaus komplexes Regelwerk ergeben, das bei einer Privatisierung von Grund auf überdacht und neu gestaltet werden müsste. Hier spielen nicht nur Besoldungsfragen eine Rolle. Wenn man Hochschullehrer flexibel entlohnen will, um den Allokationsmechanismus wieder funktionsfähig zu machen, wird man sich mit politisch bedeutsamen Argumenten von Besitzstandsga-

rantien auseinanderzusetzen haben. Dabei ergibt sich die Frage, ob es ausreicht, wenn man keine Verlierer, sondern nur einige Gewinner schafft. Wie wird die Rechtsprechung auf Gleichbehandlungsklagen von relativ Benachteiligten reagieren?

Eine weitere Schwierigkeit wird sich aus den Auseinandersetzungen zwischen Fachhochschulen und traditionellen Hochschulen und Universitäten ergeben. Will man das Konsekutiv-Modell als wünschbare Organisationsform, so werden sich möglicherweise schwerwiegende Konflikte zwischen diesen beiden Typen von Hochschulen ergeben. Fachhochschulen werden "aufrüsten" und zusätzliche Bausteine auf ihre Studiengänge aufsetzen. Wissenschaftliche Hochschulen werden ebenfalls vermehrt Angebote für gehobene wissenschaftliche Ausbildung anbieten. Dabei ist nicht vorherzusehen, wie sich die Obergänge zwischen den verschiedenen Hochschulen gestalten werden. Es ist durchaus denkbar, dass es üblich werden könnte, Hochschulzeugnisse gegenseitig nicht anzuerkennen.

Bundesbesoldungsgesetz und vieles andere mehr - bis hinunter zum Beihilferecht - müssten geändert werden. Wahrscheinlich wäre eine unübersehbare Menge von Gesetzesänderungen erforderlich. Möglicherweise werden hier auch Zuständigkeitsbereiche mehrerer Ministerien auf verschiedenen Staatsebenen berührt. Z.B. wird der Bundesinnenminister in Fragen der Novellierung der Hochschullehrerbesoldungsgesetze ein ganz gewichtiges Wort mitzureden haben. Abstimmungen zwischen Bund und Ländern in den verschiedenen Ministerkonferenzen werden zwangsläufig stattfinden müssen. Der dabei notwendige Abstimmungsbedarf geht mit Sicherheit weit über den Kompetenzbereich der Wissenschaftsministerkonferenz hinaus.

Dann müsste die Frage ernsthaft ventiliert werden, ob alle westdeutschen Staatshochschulen auf einen Schlag oder nach und nach privatisiert werden könnten. Darin steckt ein erhebliches organisatorisches Problem. Im Falle der "All or Nothing-Lösung" müsste das gesamte Projekt bis in die letzten Verästelungen des Paragraphenschungels durchdacht werden. Werden nämlich nicht alle Bereiche wirklich "wasserdicht" juristisch formuliert, dann besteht eben die große Gefahr, dass damit das gesamte Reformvorhaben scheitert, weil Betroffene mit juristischen Gegenmitteln vor die Gerichte ziehen.

Wenn jedoch schrittweises Vorgehen möglich ist, also Insellösungen entstehen - die Umstellung beispielsweise zunächst in einem Bundesland erprobt werden kann -, so ergeben sich weitere Probleme. Können zum Beispiel Studenten von nicht reformierten Hochschulen zu reformierten Hochschulen überwechseln und vice versa? Es wird also notwendig, Übergangsregelungen zu konzipieren. Dabei muss man sich Klarheit darüber verschaffen, welche Schritte in welcher Reihenfolge begangen werden können.

Welche organisierten Interessen werden sich gegen dieses Konzept stellen?

Das Konzept hätte schon unter Wirtschaftswissenschaftlern keine ungeteilte Zustimmung; in der Hochschule selbst sind möglicherweise leistungsfeindliche Professoren in der Mehrheit, leistungsmotivierte hingegen werden von einem solchen System sicher profitieren, fraglich ist aber, ob sie genügend Überzeugungsarbeit leisten können. Hochschulmitarbeiter in expandierenden Studiengängen werden eine solche Reform sicherlich begrüßen, wenn sie davon eine Ausdehnung ihrer Budgetmittel erwarten können. Genau umgekehrt wird es sich bei jenen Studiengängen verhalten, die mit Bedeutungsverlust zu rechnen haben. Sie werden von einer solchen Reform eine Einschränkung ihrer finanziellen Spielräume zu befürchten haben. Wie wird sich der Mittelbau und wie der organisierte Mittelbau verhalten? Wie wird von anderen Interessenverbänden (GEW, VdSt, Asten und anderen) auf eine solche Konzeption reagiert werden? Gibt es dazu eigentlich schon öffentliche Meinung? Ist nicht zu befürchten, daß die gegen eine solche Konzeption eingestellten Interessenverbände öffentliche Meinung machen?

Für die deutsche Öffentlichkeit sind die Vorteile einer solchen Lösung nur sehr schwer zu vermitteln. Die Größe des Projekts bietet zu viele Reibungsflächen, die Unübersichtlichkeit birgt die Gefahr von gesetzestechnischen Pannen, die dann das Konzept nicht sicher machen vor streitlustigen Betroffenen, die vor die Gerichte ziehen und damit die Zeitplanungen völlig durcheinander bringen - vielleicht kann man aus den Anti-Brüter- und -aufbereitungsanlagen-Kampagnen etwas lernen. Ein deutliches Beispiel dafür, wie autonome Institutionen den Willen des Gesetzgebers unterlaufen können, ist die Gesamthochschulpolitik. Die dort von Bildungspolitikern konzipierten und in Gesetzen festgeschriebenen Lösungen ("Y-" oder "H-Modell") wurden von den autonomen Hochschulen widerstrebend akzeptiert und dann stillschweigend ins Gegenteil verkehrt. Kein Ministerium kann verhindern, daß Berufungskommissionen an Gesamthochschulen mehrheitlich so zusammengesetzt sind, daß die Idee der Gesamthochschule von der Berufungspraxis her vereitelt wird. Man muß also mit erheblichen Widerständen aus den Hochschulen rechnen.<sup>18</sup>

Politik und Öffentlichkeit werden sich also auf so ein gigantisches Projekt mit einem - aus ihrer Sicht und Unwissenheit -zweifelhaften Nutzen kaum einlassen wollen. Sie werden die Bürokratie, die eindeutig Herr dieses

---

<sup>18</sup> "Die Beteiligten müssen mit hinreichender Sicherheit daran gehindert werden, mit Konkurrenten zu tauschen oder zu kooperieren. Die Gefahr des Tauschens oder des Kooperierens besteht aber gerade in der Wissenschaft. Das ist kein Geheimnis. Ich nenne einige Stichworte: Berufungskarussell, Zitierkartelle, Gebietsabgrenzungen durch Spezialisierungen ... Es gibt auch keine Sanktionen gegen Berufungskarusselle oder Zitierkartelle, rechtliche ohnehin nicht, aber nicht einmal moralische, Zitierkartelle kontrollierbar zu diskutieren, ist völlig ausgeschlossen. Bereits die Thematisierung dieses Problems empfinden Wissenschaftler als Verleumdung. Deshalb streben sie viel mehr danach, an Wettbewerbsabreden teilzunehmen als sie aufzubrechen. Man drängt sich in die Kartelle." G. Roellecke, Effizienzmessung in Universitäten, aaO, S. 80

Verfahrens sein wird - nämlich als Bedenkenträger erster Ordnung - wohl kaum zum Handeln zwingen können. Für Politiker mit ihrem kurzfristigen Wählerstimmenmaximierungskalkül bringt dieses Projekt zudem nur beschränkten Nutzen.

Allgemeine Strategie kann also nur sein, in einem kleinen überschaubaren Bereich mit der Privatisierung zu beginnen. Die Verwaltungsfachhochschulen sind hierfür hervorragend geeignet. Es handelt sich um einen unbestreitbar "expansiven" Studiengang. Das bisher vorhandene Angebot an Hochschulausbildung für die Berufsfelder in der öffentlichen Verwaltung ist absolut unzureichend. Die Verwaltungsfachhochschulen sind auf Grund ihres internen Charakters noch ohne Austauschbeziehungen zum restlichen Hochschulsystem, sie haben nicht einmal den Status von Körperschaften des öffentlichen Rechts. Sie sind, wie im folgenden nachgewiesen wird, besonders verschwenderisch organisiert. Man kann öffentliche Empörung über die Ineffizienzen zum Aufhänger für eine Privatisierungsdebatte machen. Der Öffentlichkeit könnte an einem kleinen abgegrenzten Bereich demonstriert werden, wie eine Privatisierung funktionieren könnte. Damit kann man Einsicht in die Notwendigkeit und die positiven gesellschaftlichen Effekte einer umfassenden Privatisierung, die auch auf das restliche öffentliche Güterbündel auszudehnen wäre, wecken.

Es handelt sich hierbei um einen relativ kleinen und überschaubaren Hochschulbereich. Er ist als Experimentierfeld geeignet, hier kann man das für eine weitere Privatisierung von Hochschulen erforderliche Know-how erwerben. Der kollektive Entscheidungsmechanismus ist übersichtlicher als im Falle des gesamten Hochschulbereichs. Es handelt sich hierbei um einen Wachstums-Studiengang, weil erhebliche Ausbildungsdefizite bestehen (öffentliche Verwaltung) und sich zugleich gute Expansionschancen in den gewerblich-industriellen Bereich hinein ergeben. Bedeutsam für diese Überlegungen ist auch die gesellschaftliche Bedeutung einer neuen und "freien" Verwaltungswissenschaft anstelle einer verwaltungsintern betriebenen "Bürokunde".

Auch die hochschulinternen Auseinandersetzungen wären allemal einfacher. Die Hochschullehrer an Verwaltungsfachhochschulen dürften mit übergroßer Mehrheit eine Privatisierung als eine "Befreiung" empfinden und tatkräftig unterstützen. An Verwaltungsfachhochschulen gibt es keine Probleme mit dem Mittelbau. Die Hochschulfinanzierung ist so zu regeln, dass den Studenten keine finanziellen Nachteile entstehen.

Entscheidend kann aber sein, dass sich eine Privatisierung der Ausbildung der öffentlichen Verwaltung mit attraktiven und überaus aktuellen Nebenzielen verbinden lässt. Im weiteren Verlauf dieser Studie wird gezeigt, dass positive Budgeteffekte durch den Verkauf der Hochschulen an Private und Steuereinnahmen aus nunmehr unternehmerisch betriebener Hochschultätigkeit im finanziell stark gebeutelten NRW entstehen und damit andere strukturpolitische Aufgaben finanzierbar werden. Dabei ist insbe-

sondere auf die strukturpolitisch positiven Effekte für das Ruhr-Revier hinzuweisen, die sich dann ergäben, wenn man den Standort der neuen Verwaltungshochschule dort festlegen könnte. Dabei geht es nicht nur um die Arbeitsplätze im Zusammenhang mit dem normalen Betrieb einer Hochschule, sondern es werden sich aufgrund der zu erwartenden Marktaktivitäten der privaten Hochschule eine ganze Reihe von weiteren Arbeitsplatzchancen im wachstumsstarken tertiären Sektor ergeben. Dies wird in einem der folgenden Kapitel noch eingehend behandelt. Auch auf die ökonomisch überaus positiven Aspekte der Nachfrage der Studenten dieser Hochschule nach Wohnungen und Konsumgütern in der Größenordnung von monatlich mehreren Millionen Mark sei hingewiesen.

### **3. VERWALTUNGSFACHHOCHSCHULEN ALS PRIVATISIERUNGS- OBJEKTE**

In der Zeit von Anfang bis Mitte der 70er Jahre, die der Gründung der internen Verwaltungsfachhochschulen vorausging, gab es von einigen Seiten Kritik an der bisherigen Ausbildung des Mittelmanagements in der öffentlichen Verwaltung.<sup>19</sup> Das bis dahin verwendete Ausbildungsmodell kann man vielleicht mit dem "Hauslehrer-Modell" beschreiben. Die Verwaltung hatte sich eine Ausbildungseinrichtung geschaffen, in der das eigene Verwaltungspersonal nebenamtlich die Funktion des Hauslehrers übernahm. Angebot und Nachfrage lagen in einer Hand, wobei die Nachfrageaspekte eindeutig dominierten. Der gehobene Dienst der technischen Verwaltung, wie Bau, Vermessung und Post, wurde bereits an Fachhochschulen ausgebildet, es galt nachzuziehen, um dem sogenannten inneren Dienst eine gleichwertige Ausbildung und zugleich auch gleiche Besoldungschancen zu geben.

Im weiteren Verlauf der Diskussion ergab sich eine zum Teil sehr heftig geführte Kontroverse zwischen den traditionellen Ministerien (Innen, Finanz und Justiz) und den Wissenschaftsministerien in den Bundesländern. Die Diskussion ging nicht etwa um Ausbildungsinhalte und Reformziele, sondern um Fragen der adäquaten Organisationsform der Verwaltungs-

---

<sup>19</sup> 19) Schriftenreihe des Ministers für Wissenschaft und Forschung (NW), Fachhochschulausbildung für den gehobenen nichttechnischen Dienst (1972), Heft 4, S.30: "Dabei ist von Bedeutung, dass die Beamtengruppe des gehobenen Dienstes mehr als andere Berufsgruppen vom gesamtgesellschaftlichen Entwicklungsprozess, insbesondere von den Veränderungen im Bildungsbereich berührt ist. Der Funktionsebene des gehobenen Dienstes entspricht in Wirtschaft und Industrie die Ebene der sogenannten mittleren Führungskräfte. Diese Führungs- und Fachkräfte haben ihre Ausbildung bislang in der Regel auf Akademien und Höheren Fachschulen erhalten. Für sie wird seit längerem eine stärker wissenschaftsorientierte, dabei aber nach wie vor qualifizierte, praxisbezogene Ausbildung für notwendig erachtet. In Ausführung der Fachhochschulkonzeption sind die früheren Akademien und Höheren Fachschulen fast ausnahmslos in Fachhochschulen übergeleitet worden. Besonders die Ausbildung der graduierten Ingenieure, die den Laufbahnen des gehobenen technischen Dienstes zugeordnet sind, befindet sich in dieser Entwicklung. Aber auch andere vergleichbare Berufs- und Funktionsgruppen orientieren sich an dieser Anhebung des Ausbildungsniveaus und erfahren damit zugleich auch eine höhere gesellschaftliche Einschätzung ihrer beruflichen Einordnung. Es kann auf die Dauer nicht ohne Auswirkungen auf die gebotene Gleichwertigkeit innerhalb des gehobenen Dienstes und damit auf den Leistungsstand der Beamten des gehobenen nichttechnischen Dienstes bleiben, wenn sie an dieser - auch im Hinblick auf die Aufgaben notwendigen - höherqualifizierenden Entwicklung im Bildungswesen nicht teilnehmen".

fachhochschulen. Es passierte hier das Gleiche, was wir auch in den Diskussionen um die Reform der Verwaltung erfahren haben. Die eigentlich interessante Frage der Funktionalreform wurde nur am Rande diskutiert, viel interessanter war da die sogenannte Gebietsreform, die dann zu einem Kampf aller gegen alle ausartete und die eigentlichen Ziele einer Verwaltungsreform zum Teil völlig verdrängte. Die Wissenschaftsministerien und die parlamentarischen Stimmführer in bildungspolitischen Fragen vertraten die Meinung, die neuen Verwaltungs-Fachhochschulen müssten als externe Einrichtungen an allgemeinen staatlichen Fachhochschulen gegründet werden. Ein entsprechender Modellversuch an der Fachhochschule Münster wurde vom Wissenschaftsminister NRW gestartet und dann aber aus politischen Gründen gestoppt.<sup>20</sup> Die Gegner dieser Auffassung vertraten - unterstützt durch die Kommunal- und andere betroffene Verwaltungen - die gegenteilige Auffassung: Verwaltungsfachhochschulen sollten interne Einrichtungen sein. Dabei wurden verschiedene Argumente, wie Praxisbezug, Bundeseinheitlichkeit, beamtenrechtliche Gründe u.a.m.) angeführt. Es handelte sich in Wahrheit aber um den Kampf, den Büros um die Ausdehnung von Budgetspielräumen zu führen pflegen. In diesem Bürokratie-Spiel wurden Kartelle gebildet und es kam dann - für Insider erwartungsgemäß - diejenige Lösung durch, die von den traditionell sehr starken Ministerien (Innen, Finanz und Justiz) bevorzugt wurde.<sup>21</sup> Anknüpfend an die Bemerkungen zum Hauslehrer-Modell kann man sagen, dass die mit der Gründung der Verwaltungsfachhochschulen verbundene Reform deshalb für die öffentliche Verwaltung in etwa mit der Einführung der allgemeinen Schulpflicht vergleichbar war. Die neue Ausbildungseinrichtung differenzierte schon etwas stärker zwischen Angebot und Nachfrage. Die Angebote wurden von Innen-, Justiz- und Finanzminister erbracht und die Nachfrage differenzierte sich. Aber es wurde viel von dem alten "Hauslehrer-Modell" in die neue Organisation mit hinübergerettet. Hier spielten vor allem Verlustängste eine Rolle. Man wollte eine abhängige Organisation schaffen, die Einflussnahmen sicherte. Eigenartigerweise (vielleicht auch logischerweise) läuft eine erfolgreiche Ausbildung der Beamtenanwärter des gehobenen wissenschaftlichen Bibliotheksdienstes an der allgemeinen staatlichen, also externen, Fachhochschule Hannover. Diese Anwärter studieren unter den üblichen beamtenrechtlichen Bedingungen im normalen Semesterrahmen, ohne dass ihre Dienstherren die sonst an internen Fachhochschulen übliche Präsenzpflcht anmahnen. Hier hat sich die Wissenschaftsverwaltung also in ihrem ureigensten kleinen Bereich durchsetzen können.

Wesentliches Element bei der gesamten Reform der Verwaltungsausbildung war dabei die mit dem Beamtenstatus der Studierenden verbundene sogenannte Anwärteralimentation: Die Studenten der Fachhochschulen werden bei Beginn ihres Studiums von den Einstellungsbehörden ausge-

---

<sup>20</sup> H.L. Fischer, A. Maus, Entwurf eines Studienplanes für den gehobenen nichttechnischen Dienst in der staatlichen und kommunalen Verwaltung, Herford 1977 mit einem Vorwort von Johannes Rau

<sup>21</sup> Siehe dazu H.L. Fischer, Oligopoltheoretische Erklärungsansätze für das Verhalten staatlicher Bürokratien, Verwaltungsarchiv (1987), Heft 2, S.181-184

wählt, als Beamtenanwärter eingestellt und erhalten dementsprechend Anwärterbezüge, sie machen monatlich etwa 1.000 DM aus, es gibt Weihnachtsgeld und außerdem werden Entschädigungen für Fahrten zwischen Wohnung und Hochschule bzw. Arbeitsstätte in der Behörde gezahlt. Diese Anwärteralimention sicherte Einflussnahmen der Behörden auf die Studenten und begründete dann weiterhin auch ausgedehnte Einflussinteressen und -nahmen auf die entstehenden Fachhochschulen.<sup>22</sup> Dieses System der staatlichen Doppelfinanzierung des Studienbetriebes – komplettes staatliches Studienangebot und die Alimention – macht eine Privatisierungsstrategie erst möglich, bei der die Betroffenen (Studenten und Lehrpersonal) keinerlei finanzielle Einbußen erleiden werden. Wie im späteren Verlauf der Überlegungen noch gezeigt werden wird, sind durch eine Privatisierung erhebliche qualitative Verbesserungen des Studiengangs "Verwaltungswissenschaft" zu erwarten. An westdeutschen Verwaltungsfachhochschulen des Bundes und der Länder studieren insgesamt etwa 40.000 Studenten.

### **3.1 Strukturelle Privatisierungsgründe**

Eine Privatisierungsmaßnahme muss ihre guten Gründe haben. Es gibt eine erste Untersuchung über den Nutzen der Fachhochschulausbildung für die Verwaltung. Sie wurde von Pappermann, Frechen, Kauther, Pippke und Roters im Jahre 1982 erstellt, also zu einem Zeitpunkt, als die neugegründeten Verwaltungsfachhochschulen gerade 6 Jahre alt waren.<sup>23</sup> Zur Beurteilung der Eignung der Absolventen haben die Autoren Vorgesetzte von Absolventen der FH für öffentliche Verwaltung befragt. Sie sollten die Eignung der Absolventen anhand eines vorgegebenen Kataloges von Leistungsdimensionen bewerten. Zum Entstehen dieses Kataloges muß man wissen, daß eine Fachhochschulausbildung von der traditionellen Verwaltung natürlich nicht einhellig begrüßt wurde.<sup>24</sup> Es gab einmal die Absolventen der alten Ausbildungseinrichtungen. In ihren Augen entstand durch die neue Einrichtung Konkurrenz, die ihnen möglicherweise schaden konnte. Zum anderen gab es den höheren Verwaltungsdienst, der im Zuge der Aufblähung der Verwaltungsapparate - vor allem infolge der Verwaltungsreform, die sich nur als Maßstabsvergrößerung darstellte - und zunehmender Arbeitsteilung und Spezialisierung in Groseinheiten häufig Funktionen ausübte, die auch von gut ausgebildeten Fachhochschulabsolventen ausgefüllt werden konnten. Die Einstellung der Verwaltung zu den neuen Verwaltungsfachhochschulen war vergleichbar der Einstellung der Franzosen zur Bundeswehr in den 50er Jahren. "Die Bundeswehr sollte

---

<sup>22</sup> Eigenartigerweise liefert gerade diese Konstruktion - wie wir noch später sehen werden - den Hebel für eine Privatisierung dieser Hochschulen, es bedarf eigentlich nur der Umlenkung der von der Verwaltung für diese Zwecke bereitgestellten Mittel in einen unten noch zu behandelnden Studienfonds.

<sup>23</sup> E. Pappermann, S. Frechen, Kauther, H. Pippke und J. Roters, Zur Bewährung der Ausbildung an Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst, Schriften des WIÖD, Band 2, Regensburg 1982

<sup>24</sup> Historisches Vorbild hierfür ist unausgesprochen die preußische Forstverwaltung, die keinen "akademischen Jagdbeamten" einstellen wollte. Siehe dazu R. Hasel, Zur Geschichte des forstwirtschaftlichen Fachbereichs der Universität Göttingen, in: Georgia Augusta, Bd. 46(1987), S.81-87

nicht so groß sein, dass sie Frankreich gefährlich werden könnte, sie sollte auf der anderen Seite aber der Roten Armee Paroli bieten können".

Das erklärt vielleicht die eigenartigen Zieldimensionen und auch die Gewichtung der einzelnen Zielkomponenten in nachstehender Tabelle. Auskommen mit Kollegen, Zusammenarbeit mit Vorgesetzten und Aufgabenerweiterung waren wichtiger als Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit. Von der Fähigkeit zur Aufgabenkritik ist dabei ganz zu schweigen. Die Verwaltung hat also ein außerordentlich konservierendes Anforderungsprofil von der neuen Ausbildung gehabt. Die Bewertung dieser Leistungsdimensionen geschah nun anhand einer vierwertigen Skala (0 = keine Verbesserung gegenüber der Ausbildung alter Art, + = leichte Verbesserung, ++ = deutliche Verbesserung, +++ = sehr deutliche Verbesserung).

Leistungsdimension	Zielgewicht
Schnelle Fallbearbeitung, Aufgabenerledigung.....	3.6
Kontinuierliche Aufgabenbewältigung	
Belastbarkeit .....	3.6
Flexible Bewältigung wechselnder Aufgaben.....	4.8
Fehlerfreie und genaue Aufgabenbewältigung . .....	.5.7
Schriftlicher u. mündlicher Ausdruck .....	3.5
Fundierung erarbeiteter Lösungen .....	.5.0
Einarbeitungszeit am Arbeitsplatz .....	.2.1
Prioritäten setzen im Arbeitsablauf .....	.1.6
Rationelle Arbeitszerlegung .....	.1.0
Selbständige Aufgabenerledigung .....	..2.1
Zuverlässigkeit bei Aufgabenerledigung .....	1.6
Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit .....	2.1
Eigenkontrolle bei Arbeitserledigung Selbständigkeit.....	3.1
Durchsetzbarkeit der Arbeitsergebnisse beachten.....	2.4
Übergeordnete Zusammenhänge sehen .....	2.4
Herausfinden neuer Lösungswege .....	5.1
Aufgabenerweiterung .....	2.8
Auskommen mit Kollegen .....	4.4
Kooperation mit anderen Ämtern/Dezernaten.....	7.0
Verhalten gegenüber dem Bürger .....	6.1
Breite Einsetzbarkeit, Vielseitigkeit —.....	7.5
Einsetzbarkeit als Spezialist .....	3.8
Bewältigung höherer Aufgabenfelder .....	3.8
Zusammenarbeit mit Vorgesetzten .....	6.0
Übernahme leitender Funktionen .....	9.0
	.....100,1

Quelle: Pappermann et al. aaO, S. 266

Entsprechend der Bewertung durch Verwaltungsexperten wurden die in der Tabelle der Leistungsdimensionen aufgeführten Zielgewichte mit den Werten 0,1,2 oder 3 multipliziert und dann addiert. Mit dieser reichlich ungewöhnlichen Skalierung wurde erreicht, dass sich schon bei einer ge-

ringfügig besseren Bewertung in auch nur einer einzigen Leistungsdimension insgesamt noch ein positiver Wert gegenüber der alten Ausbildung sich ergibt. Bei einer maximal erreichbaren Punktzahl von 300 - wenn jede Dimension mit +++ bewertet wurde - ergab die Untersuchung einen Gesamtnutzen von gerade 128,8 Punkten. Die Autoren räumen ein, daß dieser Zielerfüllungsgrad nicht "gerade zu Begeisterungstürmen hinreisse".<sup>25</sup> Hätten unvoreingenommene - und nicht an der Entwicklung des Modells maßgeblich beteiligte und an positiven Ergebnissen stark interessierte - Analytiker diese Ergebnisse zu interpretieren gehabt, es hätte sicherlich keinen Anlass gegeben, fortan davon zu reden, daß sich die Gründung der Verwaltungsfachhochschulen bewährt habe,<sup>26</sup> wie dies danach immer wieder geschah - natürlich auch von jenen, die diese Studie gar nicht gelesen hatten. Die Autoren der Studie wiesen aber dennoch - sozusagen vorsorglich-entschuldigend - darauf hin, dass die beurteilten ersten beiden EinstellungsJahrgänge in der Anfangsphase der FH für öffentliche Verwaltung ausgebildet wurden, als es Anfangsprobleme mit Studienverlauf, -organisation und -inhalten gegeben habe. Die Autoren gaben der Hoffnung Ausdruck, dass mit der für 1984 geplanten Studienreform weitere Verbesserungen zu erreichen sein werden.

Die Ergebnisse dieser "Reform" aus der Mitte der 80er Jahre sind sehr viel weniger feiernswert, als die Autoren dieser Studie glauben machen wollten. Curriculare Diskussionen wurden weitgehend vor dem Hintergrund der durch die Bürokratie festgeschriebenen Stundenvolumina geführt, Änderungen in der Gewichtung der einzelnen Fächeranteile zu Machtfragen hochstilisiert. Minimale Erweiterungen der Mitwirkungsrechte vor allem des Lehrkörpers ergaben sich in NRW erst nach zähem Ringen im Zusammenhang mit der Novellierung des Fachhochschulgesetzes für die öffentliche Verwaltung durch den NRW-Landtag.

### **3.2 Didaktische Mängel**

Im Zusammenhang mit Verbesserungsmöglichkeiten der allgemeinen didaktischen Situation an diesen Hochschulen sind insbesondere folgende Eigentümlichkeiten zu nennen: Die Anwesenheitspflicht der Studenten während bestimmter Tageszeiten wurde schlicht aus der Tatsache abgeleitet, daß die Studenten Anwärteralimentation erhalten. Alle Vorlesungen müssen also gleichermaßen von allen besucht werden. Es besteht keine oder nur eine ganz geringe - im Rahmen von Seminaren, die aber nur einen Anteil von weniger als 5 % der gesamten Lehrveranstaltungen ausmachen - Wahlmöglichkeit. Es gibt geringere Freiheitsspielräume als in der reformierten Oberstufe der Gymnasien. Die Studenten werden in fe-

---

<sup>25</sup> 25) E. Pappermann u.a. ,aaO, S.284 - und die dann folgende Selbstbesprechung in der von Pappermann gemanagten Verwaltungsrundschau. Ein kritischer Gegenartikel, der die Kosten dieses Studiengangs im einzelnen nachwies, wurde von Pappermann mit dem Hinweis auf das fehlende Interesse der Öffentlichkeit für diese Fragen abgelehnt.

<sup>26</sup> D. v. Richthofen, Die Verwaltungsfachhochschulen in Nordrhein-Westfalen, in: Die Neue Hochschule, Heft 6 (1986), S.24-28.

sten Kursen zusammengehalten, damit die Anwesenheit überprüft werden kann. Selbststudium und selbständiges Arbeiten anhand von Literatur ist den Studenten so gut wie gar nicht geläufig. Von selbständiger wissenschaftlicher Durchdringung bestimmter Gebiete kann also gar keine Rede sein. In den Prüfungen gibt es im wesentlichen nur Klausuren, lediglich ein Leistungsnachweis ist mit einer Seminararbeit verbunden. Ein bestimmter Anteil von nebenamtlichen Lehrkräften aus der Verwaltungspraxis wurde von der Verwaltung als unerlässlicher Garant für Praxisnähe angesehen, demzufolge werden hohe Stundenanteile - an der FHöV NRW sind das z. B. 60 % des gesamten Lehrangebots - von Nebenamtlern vertreten, über deren didaktische Qualifikation immer wieder - und durchaus zu Recht - erhebliche studentische Kritik geäußert wird. Die Nebenamtler sind aufgrund ihrer beruflichen Hauptbelastung im wesentlichen nicht zu einer Überarbeitung und Aktualisierung ihrer Lehrangebote in der Lage. Zudem zeigen sich durchweg erhebliche didaktische Mängel. Die Hochschule hat zwar sogenannte Fachkoordinatoren in den einzelnen Fächern eingerichtet, diese haben aber so gut wie keine Möglichkeiten, die Qualität des Lehrangebots der Nebenamtler im konkreten Falle auch nur annähernd abzuschätzen. Nebenamtler unterliegen keinerlei Auswahlverfahren, häufig spielen Beziehungen eine nicht unerhebliche Rolle, gewisse Nebenamtler kann man einfach nicht los werden. Häufig erkaufen sich Nebenamtler studentische Wertschätzung auch durch gute Notengebung. Kursprecher nehmen Einfluß auf die Auswahl der Dozenten, von leistungscheuen Kursen werden Hauptamtler tunlichst gemieden. Das Ergebnis dieser Strategie zeigt sich dann für viele Studenten - leider viel zu spät - erst in der Staatsprüfung.

Eine weitere Merkwürdigkeit ist der Zeitrhythmus, in dem das duale System zwischen Hochschule und Verwaltungspraxis praktisch gehandhabt wird. Alle normalen Hochschulen praktizieren für alle nur denkbaren Studiengänge aus guten lernpsychologischen Gründen das Semestermodell schon seit Jahrhunderten. Phasen von 4 bis 5 Monaten Studium werden von Semesterferien abgelöst, in denen die beiden am Lernprozess beteiligten Seiten Gelegenheit zur Aufarbeitung haben. Diese vernünftigen Regelungen erwiesen sich aufgrund der Interventionen der Verwaltung bei den Verwaltungsfachhochschulen jedoch angeblich als nicht durchführbar; so gibt es lange Perioden von jeweils 8 bis 9 Monaten, in denen die Studenten entweder nur studieren oder nur ihre Praktikumszeit absolvieren. Erfahrungsgemäß sinkt die Effizienz der Lernprozesse in den Studienblöcken gegen Ende sehr stark ab. Dieses ist eine Folge der allgemeinen und sich gegenseitig verstärkenden Erschöpfung bei Lehrenden und Lernenden. In den relativ langen Praktikumsabschnitten finden die Ausbildungsbehörden in vielen Fällen keine vernünftigen Beschäftigungsmöglichkeiten für die Studenten. Manche Studenten klagen, sie würden "als Bierholer" eingesetzt, andere bemühen sich vorsorglich um Beschäftigung in der Fachhochschule (Bearbeitung von Veröffentlichungen und andere technische Arbeiten, die sonst aus Mangel an Personal nicht erledigt werden können oder eben von Hochschullehrern getan werden müssen etc.).

Auch von der mit dieser Organisationsform eigentlich beabsichtigten Bundeseinheitlichkeit der Ausbildung des gehobenen Verwaltungsnachwuchses sind wir in der Bundesrepublik inzwischen sehr weit entfernt. Die Ausbildungsinhalte und Organisationsformen der verschiedenen Verwaltungsfachhochschulen unterscheiden sich mittlerweile ganz erheblich.

Auf diese Dinge wird jedoch im Rahmen dieser Studie nicht eingegangen werden können. Im folgenden wird vielmehr das Beispiel Nordrhein-Westfalen etwas ausführlicher behandelt. Die dortigen Ergebnisse lassen sich jedoch mehr oder weniger gut auf andere Bundesländer und auch auf die Fachhochschulen des Bundes übertragen.

Gegen das bisherige System der Übernahme der Studenten als Beamtenanwärter vor Beginn ihres Studiums an der Verwaltungsfachhochschule durch die Ausbildungsbehörden werden erhebliche Bedenken geltend gemacht. Sie betreffen zum einen das Auswahlverfahren. Es hat sich im Laufe der Zeit ein Verfahren der Auswahl unter den Bewerbern durchgesetzt, das Insider als "Selbstrekrutierung" bezeichnen. Es gelingt interessierten Kräften innerhalb der Verwaltung offenbar immer mehr, Einfluss auf das Auswahlverfahren auszuüben. Die Studentenlisten vor allem aus dem Kommunalbereich lesen sich zunehmend wie das "Who is who" aus Rat, Verwaltung, ötv, komba und DBB. Hier nutzen also verschiedene Einflussnehmer ihre Möglichkeiten aus, um Patronage zu betreiben - Dinge, die einen, wenn man Verwaltung von innen kennt, also gar nicht wundern dürften, die aber eben in dem internen Modell außerordentlich erleichtert werden.<sup>27</sup> Das Gleiche spielt sich dann noch einmal am Ende des Studiums ab, wenn es nach bestandenen Examen darum geht, eine endgültige Einstellung in den Behörden zu erreichen. Hier ist einem der Verfasser von betroffenen Studenten ein Fall bekannt gemacht worden, in dem ein Bediensteter der Landesverwaltung, der über Vergabe aus bestimmten Zuschusstöpfen zu bestimmen hatte, die wohlwollende Prüfung eines kommunalen Zuschussantrags unter anderem auch davon abhängig gemacht hatte, dass eine ganz bestimmte Person von der Kommune in ein Dienstverhältnis übernommen wurde. Geschäfte auf Gegenseitigkeit also nach dem Motto "Biete Turnhalle gegen Inspektorenanstellung".

Einseitige Bewerberauswahl und ungleich verteilte Chancen bei der endgültigen Übernahme führen in diesem System dazu, dass die Studienmotivation der jungen Beamten in der Regel außerordentlich niedrig ist. Diese Studenten verhalten sich durchaus als rational handelnde *homines oeconomici*, wenn sie nach allen Möglichkeiten zur Aufwandminimierung suchen und dann auch realisieren. Ein einziger potentieller Anreiz für gute Studienleistungen besteht darin, sein Examen mit der Note "gut" zu bestehen, um dann in den Genuss einer Verkürzung der Probezeit zu kommen. Dieses Ziel wird von nahezu allen als fast unerreichbar und wenig

---

<sup>27</sup> K. Wichmann, Parteipolitische Patronage - Vorschläge zur Beseitigung eines Verfassungsverstoßes in Bereich des öffentlichen Dienstes, Frankfurt/M. 1986. Wichmann nennt verschiedene Formen von Patronage: Herrschafts-, Versorgungs-, Proporz- und Feigenblattpatronage sowie Patronage durch Veränderung des Aufgabenbereichs.

lohnend angesehen. Studenten, die im Examen wegen unzureichender Leistungen scheitern, können bei Fortzahlung ihrer Anwärterbezüge ihr Glück ein Jahr später versuchen. Dabei müssen die Hochschulen auf Weisung der Ausbildungsbehörden dann aus allgemeinen Ressourcen auch noch Stütz- und Repetentenkurse anbieten. Examensversagern kann nicht einmal zugemutet werden, das fehlende Wissen im Selbststudium oder durch Besuch von Vorlesungen bei jüngeren Semestern aufzuholen. Das alles führt dann dazu, daß über einen Zeitraum von 4 Jahren betrachtet - die eigentliche Ausbildungszeit dauert drei Jahre - die Versagerquote gegen Null tendiert. Das bedeutet faktisch, dass mit der Einstellung als Beamtenanwärter vor der Fachhochschul-Ausbildung die lebenslange Einstellung als halbwegs gesichert gelten kann. Das ist ein Gesichtspunkt, den beispielsweise Bahro in seiner Kritik an der Kaderauswahl in der DDR vorbringt.<sup>28</sup> Voller Einsatz lohnt sich nur für ein Zeugnis, das bei Karriereeintritt vorzulegen ist, weitere Anstrengungen sind nur sinnvoll, soweit sie den Verlust einmal erlangter Privilegien vermeiden helfen. Im übrigen kann hier auf die Analysen von Tullock und McKenzie über das rationale Verhalten von Studenten verwiesen werden.<sup>29</sup>

Dieses Problem wird verschärft durch die sogenannten Aufsteiger. Dies sind Beamte des mittleren Dienstes, die sich für einen weiteren Aufstieg qualifiziert haben. Sie verfügen in Nordrhein-Westfalen - wenn sie aus dem allgemeinen Bereich der inneren staatlichen Verwaltung kommen - nicht einmal über eine Fachhochschulreife. Schwierigkeiten in grundlegenden mathematischen und Fremdsprachenkenntnissen und mangelnde Fähigkeiten im abstrakten Denken werden von ihnen erfolgreich dadurch wettgemacht, daß sie sofort bei Studienbeginn innerhalb der festgefügt Kurse zu Kurssprechern gewählt werden und dann einen nicht unerheblichen Einfluß auf die Stoffauswahl ausüben, indem sie die Lehrenden auf Verständnisprobleme des Kurses aufmerksam machen, die aber sehr oft nur ihre eigenen sind. Intelligentere Studenten, die das Vorgetragene verstanden haben, widersprechen diesem Meinungsführer nicht, einmal um keine Gruppenkonflikte zu erzeugen und zum anderen, weil sie ja auch von einem insgesamt niedrigeren Anforderungsniveau profitieren, ihr Studienaufwand verringert sich dadurch.

Langfristig ist auch zu beobachten, daß Aufsteiger, die in der Regel über sehr gute Verbindungen in die Ausbildungsbehörden verfügen und oft erst über diese guten Beziehungen ihre Aufstiegschance erhalten haben, sogar

---

<sup>28</sup> R. Bahro, Die Alternative - Zur Kritik des real existierenden Sozialismus, Frankfurt /M. 1977  
Hier besonders der Abschnitt "Gesellschaftsschichten im real existierenden Sozialismus", aaO, S. 191 ff.

<sup>29</sup> R. B. McKenzie und G. Tullock, Homo oeconomicus - Ökonomische Dimensionen des Alltages - Mit einem Geleitwort von Hans Albert, Campus-Verlag Frankfurt/New York 1984, S. 289 ff, "Der rationale Student". Die Aussagen über den "rationalen Professor" lassen sich auch ohne weiteres auf die Verwaltungsfachhochschulen übertragen. Es handelt sich hierbei um wissenschaftlich hoch qualifizierte Fachleute mit zum Teil sehr langen Verwaltungserfahrungen, die aus Frust über die durch das System der bürokratischen Erstarrung und Bevormundung ausgelösten ständigen Entmündigungen den Rückzug ins Private angetreten haben, man spricht unter Eingeweihten von dem "privatisierenden Professor".

auf Studienreformdiskussionen in nicht unerheblichem Maße Einfluss nehmen. Sie argumentieren gegenüber den in diesem System recht einflussreichen behördlichen Ausbildungsleitern ganz geschickt mit der angeblichen Theorielastigkeit gewisser Ausbildungsbereiche und treffen dabei auf Wohlwollen und Zustimmung vieler "alter Hasen" in der Verwaltung, die nach dem alten Modell noch ausgebildet wurden und den Verwaltungsfachhochschulen von daher kritisch gegenüber stehen. Besonderes Interesse gilt hierbei vor allem ökonomischen Ausbildungsinhalten. Aus dem Bereich der Öffentlichen Verwaltungsbetriebslehre ist z.B. in Nordrhein-Westfalen aufgrund einer solchen Intervention die Informatik als Prüfungsfach verschwunden. Dies ist aus der Sicht des Innenministeriums nun wieder eine sinnvolle Lösung, denn der eigenen ADV-Weiterbildungseinrichtung bei der Landesdatenzentrale entsteht so keine Konkurrenz.

Studenten haben aber nicht nur über die Ausbildungsleiter großen Einfluß auf die Verhältnisse an der FHöV, sondern sie nutzen auch sehr geschickt die Einflussmöglichkeiten, die sich über ötv, Beamtenbund, GdP, komba und andere Interessenverbände bieten. In den Selbstverwaltungsgremien sind oft gewinnbringende Koalitionen zwischen Studenten, Vertretern der FH-Verwaltungsmitarbeiter - und dazu gehören bei der FHöV des Innenministers in NW aufgrund der wirklich "skurrilen"<sup>30</sup> Organisation - wie weiter unten noch darzulegen ist - eben auch die weisungsgebundenen Abteilungsleiter der dezentralen Organisation der FHöV NRW, die auf Kosten der Lehrenden in den Senat entsandt wurden - und Vertretern der Ausbildungsbehörden gegen die eigentlichen Hochschullehrer an der Tagesordnung. Nur so ist zu erklären, dass beispielsweise Prüfungstermine so gelegt werden, dass den interessierten Studenten keine finanziellen Nachteile entstehen können, man will halt sein Gehalt so früh wie möglich bekommen, das hat ja schließlich Bedeutung für die Versorgungsbezüge nach der Pensionierung. Die daraus entstehende Verkürzung der für den Lehrbetrieb in einem Jahr insgesamt zur Verfügung stehenden Zeit wird dann jedoch über höhere Stundenverpflichtungen des Lehrkörpers aufgefangen, sodass die gesamte Jahreslehrverpflichtung erfüllt wird.

Das Zusammenwirken aller dieser eigentlich sachfremden Einflussfaktoren hat im Laufe der Zeit dazu geführt, dass an den FHöV von einer optimalen Studiensituation nicht die Rede sein kann. Eine weitgehend an den Wünschen der Verwaltung und der Studenten orientierte Organisation des Lehrbetriebes dominiert. Die hauptsächliche Wissensvermittlung erfolgt im traditionellen Frontalunterricht in Kleingruppen von bis zu 25 Teilnehmern - mithin eine besonders kostenträchtige Form der Vermittlung von Kenntnissen und Fertigkeiten. Das System der Kurse wird strikt beibehalten, obwohl es eine Vielzahl von Fächern gibt (etwa Staats- und Verfassungsrecht, Öffentliches Dienstrecht, Bürgerliches Recht, Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, Volkswirtschaftslehre, Finanzwirtschaft), die in allen Kursen gleichermaßen angeboten werden müssen. Die Anzahl der Kurse

---

<sup>30</sup> Richthofen. aaO, S.28

richtet sich jedoch ausschließlich nach den Studentenzahlen in den einzelnen Fachbereichen, so kann die durchschnittliche Teilnehmerzahl in Kursen auch weit unterhalb von 25 liegen, Kursgrößen von 15 Studenten sind dabei keine Seltenheit. Die übliche Aufteilung in Vorlesung und Übung gibt es hier nicht, Selbststudium mit Literatur ist unbekannt; dazu sind auch, was weiter unten noch dargelegt wird, die Bibliotheken an der FHÖV NRW völlig ungeeignet.

### **3.3 Kostengründe**

Eine Darstellung der Kostensituation aller Verwaltungsfachhochschulen bei Bund und Ländern würde den Rahmen dieser Studie sprengen. Um wenigstens in Ansätzen die Rationalisierungspotentiale aufzuzeigen, die durch Privatisierung ausgeschöpft werden können, gehen wir im folgenden auf die Situation in Nordrhein-Westfalen näher ein. Die hier präsentierten Ergebnisse sind mehr oder weniger gut auch auf andere Fachhochschulen der öffentlichen Verwaltung zumindest in den Flächenstaaten zu übertragen.

Es gibt in NRW drei FHÖV (Innen-, Justiz- und Finanzminister) mit jeweils eigenen Organisationen. Das Betreiben einer Fachhochschule benötigt zur Sicherstellung der verwaltungstechnischen Grundvoraussetzungen einen Verwaltungs-Overhead. Dieser Overhead entsteht völlig unabhängig von der Anzahl der zu betreuenden Studenten. Die hierdurch erzeugten Kosten haben Fixkostencharakter. Solche Fixkostenblöcke entstehen an drei verschiedenen Verwaltungsfachhochschulen mit 4.500, 1.200 und etwa 1.100 Studenten. Schon die organisatorische Zusammenfassung dieser drei Einrichtungen würde zwei Fixkostenblöcke einsparen (2 Leiter nach B 4, zwei stellvertr. Leiter nach A 15/16 und dazu gehörige Verwaltungskörper für die verschiedenen Verwaltungsfunktionen einer Hochschule sowie für den Schreib-, Telefon- und sonstigen allgemeinen Verwaltungsdienst).

Die FHÖV des Innenministers ist dezentral organisiert, die Zentrale befindet sich in Gelsenkirchen.<sup>31</sup> Abteilungsstandorte gibt es in Köln, Düsseldorf, Duisburg, Wuppertal, Hagen, Dortmund, Münster, Bielefeld und Soest. Neben der zentralen Leitung (Leiter B 4 und stellvertr. Leiter A 16) mit einem üppig ausgebauten Verwaltungsapparat gibt es für jede Abteilung jeweils einen Abteilungsleiter nach A 15/16, mindestens einen Verwaltungsbeamten nach A 9 bzw. A 10 sowie Bedienstete im Schreib- und Telefondienst. Die Bibliothek ist dezentral organisiert. Die Bibliothekszentrale ist in Gelsenkirchen, die Abteilungsbibliotheken werden von ungelerten Verwaltungskräften betrieben, eine wirksame Katalogisierung für alle Teilbibliotheken fehlt; deshalb findet Ausleihe zwischen den einzelnen

---

<sup>31</sup> "Der Leiter, und das ist ganz wichtig für uns, wird von zehn Abteilungsleitern unterstützt. Die dezentrale Organisation ist sicherlich eine Besonderheit von Nordrhein-Westfalen. Sie können sich vielleicht gar nicht so richtig vorstellen, wie viele Schwierigkeiten bei Organisation und Kommunikation der dezentrale Aufbau mit zehn Abteilungen bringt ...", Richthofen, aaO, S.27

Abteilungsbibliotheken so gut wie gar nicht statt. Die relativ bedeutsamen Bestände in der Zentralbibliothek stehen nahezu ausschließlich der relativ kleinen Zahl der dort Studierenden zur Verfügung. Eine Dokumentation von Zeitschriftenaufsätzen findet nicht statt, stattdessen werden in unregelmäßigen Abständen die Inhaltsverzeichnisse von einigen wenigen Zeitschriften photokopiert und öffentlich zugänglich ausgelegt. Seminararbeiten können an normalen Standorten - außer in Gelsenkirchen - in der Regel nicht in dem erforderlichen Umfang durchgeführt werden, Studenten weichen dann auf benachbarte Hochschulbibliotheken aus.

Neben den Abteilungen existieren vier eigenständige Fachbereiche (Kommunalverwaltung, Staatsverwaltung, Polizei, Sozialversicherung und Kriegsoferversorgung) mit entsprechenden Organen (Fachbereichsrat, Fachbereichssprecher). Die Fachbereichsgliederung ist aber unabhängig von der regionalen Gliederung, so gibt es den Fachbereich Kommunalverwaltung an allen 10 Abteilungsstandorten. Die anderen Fachbereiche sind über weniger Standorte verteilt. Die großen Entfernungen behindern eine wirksame Koordination zwischen den Beteiligten. Die Zugehörigkeit zu den Fachbereichen ist mehr oder weniger willkürlich, an kleinen Abteilungen lehren Hauptamtler in allen vertretenen Fachbereichen. Es gibt aus diesem Mangel an Identität mit dem Fachbereich, in dem man lehrt, auch keine besondere Neigung, sich mit den speziellen Problemen des Fachbereichs zu befassen. Es fehlt beispielsweise eine Ausrichtung der Ökonomie auf die besonderen ökonomischen Probleme der Sozialversicherung. In den curricularen Diskussionen für diesen Fachbereich ist dieser Themenkomplex schlicht unter den Tisch gefallen, weil sich keiner hierfür verantwortlich fühlte. Nichtjuristische Fächer hatten so gut wie keine Chancen, in den neuen Fächerkanon aufgenommen zu werden. Studenten des Fachbereichs Sozialversicherung/Kriegsoferversorgung erfahren in ihrem ganzen Studium zum Beispiel nichts über öffentliche Betriebswirtschaftslehre.

Die Studentenzahlen an den einzelnen Standorten schwanken sehr stark, das hat Unteilbarkeitsprobleme beim Einsatz der Hochschullehrer zur Folge. So ergibt sich beispielsweise an einem Abteilungsstandort mit einer relativ geringen Anzahl von Studenten und gegebener Kursgröße eine kritische Kursanzahl, bei der erst der Einsatz eines hauptamtlichen Lehrenden vertreten werden kann. Hauptamtlich Lehrende lassen sich nämlich aus Kostengründen erst dann rechtfertigen, wenn sie volle 18 Wochenstunden eingesetzt werden können. Kleine Abteilungen können aus diesen Gründen dann eben nur solche Hauptamtler einstellen, die mehrere miteinander verwandte Fächer vertreten - beispielsweise öffentliche Betriebswirtschaftslehre in Verbindung mit Volkswirtschaftslehre/Finanzwissenschaft sowie Datenverarbeitung und Statistik. Lassen sich solche Personaleinstellungen aber nicht erreichen, bleibt nur die Möglichkeit des leerkostenminimierenden Einsatzes von nebenamtlichen Lehrkräften unterhalb der kritischen Grenze. Die besondere Kostensituation in der Lehre begründet also einen gewissen Nebenamtleranteil - vor allem an kleinen Abteilungen. Studenten beklagen die geringe Qualität des Nebenamtlerange-

bots, dies wurde oben schon angeführt. Didaktische und fachliche Mängel werden benannt.

In keiner der 3 NRW-FHöV gibt es betriebswirtschaftlich überprüfbare Nachweise der entstehenden Kosten, das gesamte eingesetzte und genutzte Kapital wird mit Kameralistik-Methoden bewirtschaftet. Ineffizienzen sind die natürliche Folge. Mangelnde Transparenz und fehlende Anreizsysteme und ihre außerordentlich kostenträchtigen Folgewirkungen sind nicht Gegenstand dieser Studie. Möglicherweise ist aber für den Leser ein kurioser Fall von Interesse. Im Jahre 1982 veröffentlichte einer der Verfasser in der ZEIT einen Beitrag, in dem das Verfahren zur Anonymisierung von Leistungsklausuren an der FHöV in NW aufgezeigt wurde.<sup>32</sup> "Ihre Leistungen weisen die Studenten in Klausuren nach. Hausarbeiten und Referate sind unbekannt - dafür fehlen auch die Voraussetzungen, weil die Bibliotheken völlig unzureichend sind. Die Studenten schreiben die Klausuren anonym, damit sie vor möglicher Willkür der Lehrenden geschützt sind. Das ist ein kluges Prinzip. Weniger klug ist, wie es in die Tat umgesetzt wurde. Vor jeder Klausur füllt der Student ein sogenanntes Vorblatt aus, das er an seine Klausur heftet. Mitarbeiter versehen dann die Klausur mit einem Code, tragen diesen Code auf dem Vorblatt ein und legen das Vorblatt in einer Akte ab. Die nachgesehene und benotete Klausur wandert vom Dozenten zurück in die Verwaltung, das Vorblatt wird der Akte entnommen und an die Klausur geheftet, dann wird beides an die Studenten ausgegeben. Dieses feine Verfahren bringt es mit sich, dass jeder Student genauso viele Codes bekommt wie Klausuren geschrieben werden - und jeder schreibt davon 26. Bei 5.500 Studenten wiederholt sich dieser Vorgang 143.000 mal im Jahr. Berechnet man den Aufwand allein an Personalkosten, so kommt man auf fast 35.000 DM pro Jahr. Viel einfacher wäre es, wenn man jedem Studenten bei Studienbeginn eine Matrikelnummer zuteilen würde, die er während des gesamten Studiums zur Anonymisierung seiner Klausuren verwenden kann. Geschätzte Personalkosten: Fünfundneunzig Mark." Das Verfahren existiert heute noch in der kritisierten Form, mittlerweile sind 5 Jahre ins Land gegangen. Dabei sind Personalkosten in oben angegebener Größenordnung Jahr für Jahr sinnlos verschwendet worden, weil man sich nicht für die Einführung einer Matrikelnummer, die an allen Hochschulen gang und gäbe ist, entscheiden konnte. Es spricht sehr vieles dafür, dass auch in anderen Bereichen erhebliche ökonomische Spielräume vorhanden sind und dass das Ausmaß an staatlicher Verschwendung sehr hoch ist. Das hängt eben auch damit zusammen, dass die Rekrutierung des Personals aus dem Bestand der allgemeinen Verwaltung erfolgte. Spezifische Kenntnisse der Hochschulverwaltung wurden vorher nicht verlangt, sondern wurden von den Mitarbeiter im günstigsten Falle erst nach und nach erworben.

In der Innen-FH ist vor einiger Zeit eine "Organisationsuntersuchung"

---

<sup>32</sup> H.L. Fischer, Bürokratie macht Schule, DIE ZEIT (19.3.1982), S.29

durchgeführt worden.<sup>33</sup> Allerdings ist hier mit "Bordmitteln" argumentiert worden. Gemäß den ziemlich weitreichenden Rationalisierungsschutzgarantien, die das NRW-Personalvertretungsgesetz bietet, waren die Mitarbeiter der Verwaltung an der Erstellung der Untersuchung von Anfang an intensiv beteiligt, sodass die dort gemachten Vorschläge nur das enthalten, was auch eine um ihre Stellung fürchtende Verwaltungsmannschaft an Veränderungen zu akzeptieren bereit war. Dennoch ist hier einiges Material zu verwerten. So finden wir dort immerhin einen Vorschlag, der eine - wenn auch nur sehr zaghafte - Reduktion der Anzahl der Standorte empfiehlt. Es ist jedoch nicht damit zu rechnen, daß diese Vorschläge tatsächlich ernsthaft aufgegriffen werden. So wurde bereits eine Kommission aus Vertretern des Innenministeriums und der betroffenen Abteilungen und Kommunen gebildet, die diese Frage weiter untersuchen sollen. Das Ergebnis ist für Insider vorhersehbar, es werden Gründe gegen diesen Reorganisationsvorschlag gesammelt und dann wird es zu einer Art von "Beerdigung" aus übergeordneten politischen Gründen kommen. Dabei werden vor allem regionalwirtschaftliche Argumente genannt werden. Die Kommunen benötigen die Fachhochschulabteilungen angeblich aus Gründen der Wirtschaftsförderung. Was von solchen Argumenten zu halten ist, wird im vorletzten Abschnitt noch ausführlicher dargestellt werden.

### **3.4 Externalisierung als Alternative**

Kollegen, die uns bei der Erstellung dieser Studie dankenswerterweise mit vielen Anregungen kritisch begleiteten, haben uns häufig gefragt, ob man den offensichtlichen Problemen der ineffizienten Ausbildung und Organisation nicht auch dadurch begegnen könne, dass man den ursprünglich geplanten Weg einer externen Ausbildung an einer allgemeinen staatlichen Fachhochschule anstreben solle. Die Organisationspsychologin Selvini-Palazzoli zeigt in ihren Arbeiten, wie sich Organisationen mit den Geburtsmängeln, die bei ihrer Einrichtung vorgegeben waren, ganz allmählich zurechtfinden und ganz besondere Verhaltenstechniken entwickelten, mit denen sie dann irgendwie weiterlebten.<sup>34</sup> Die Geburtsfehler nahmen in besonderen organisatorischen Strukturen Gestalt an. Das Gleiche gilt auch hier. Es wurden Renten im oben von Buchanan so zutreffend beschriebenen Sinne geschaffen, die Nutznießer werden sich auch bei einer Umwandlung von einer internen in eine externe Organisationsform hinüberretten oder zumindest die Art der Änderung zu ihren Gunsten beeinflussen. Die starke Stellung der Studenten, der Verwaltungsmitarbeiter und der Ausbildungsbehörden in den Selbstverwaltungsorganen müsste bei dieser Reform zugunsten der Hochschullehrer abgebaut werden. Kompensationsangebote im Buchananschen Sinne können von den Hochschullehrern gar nicht gemacht werden, weil sie über keinerlei Renten ver-

---

<sup>33</sup> Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Organisationsuntersuchung (Abschlussbericht), Vorschläge der Arbeitsgruppe 1: Standort, vervielfältigtes Manuskript, Gelsenkirchen 1981, S. 8

<sup>34</sup> N. Selvini-Palazzoli u.a., Hinter den Kulissen der Organisation, Stuttgart 1984.

fügen. Innerhalb der Hochschullehrer gibt es noch eine recht bedeutsame Gruppe, die nur in dieser - internen - Organisationsform anzutreffen ist. Gemeint sind die Dozenten für Spezialfächer (Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, sowie öffentliches Dienstrecht und Spezialgebiete des Renten- und Sozialversicherungsrechts). Diese Disziplinen sind an allgemeinen Hochschulen so gut wie nicht vertreten. Bei den Dozenten handelt es sich zumeist um Autodidakten aus der Verwaltung, sie stammen fast ausschließlich aus dem gehobenen Verwaltungsdienst. In der internen Organisationsform sind sie alle in den höheren Dienst ausgestiegen und haben im Laufe der Zeit faktische Renten, nämlich fast die gleiche Rechtsstellung wie die wissenschaftlich ausgebildeten und promovierten Lehrkräfte angenommen. Mit ihrer Rechtsstellung gäbe es bei der Oberführung in die externe Organisationsform vermutlich große Probleme. An allgemeinen Fachhochschulen würden sie den Rechtsstatus von Lehrkräften für besondere Aufgaben - und damit Einbußen gegenüber dem heutigen Status - bekommen. Sie werden also einer Externalisierung große Widerstände entgegensetzen. In diesem Zusammenhang muss gesehen werden, dass diese Mitarbeiter über außerordentlich gute Kontakte zu maßgeblichen Stellen in den Ausbildungsbehörden verfügen. Die stehen allen Bestrebungen, die zu mehr Hochschule führen könnten, kritisch gegenüber und werden jeden Gedanken an eine Externalisierung mit allen verfügbaren Mitteln bekämpfen. Die Ausbildungsbehörden würden dann von den Aufsteiger-Dozenten gegen eine solche Lösung mobilisiert.

In der gegenwärtigen Situation gibt es Spannungen zwischen den einzelnen Fachdisziplinen. Ausbildungsbehörden und Studenten werden in ihren Vorbehalten gegen nahezu alle nichtjuristischen Fächer von den Juristen unterstützt. Bei einer Externalisierung würden auch die Juristen einiges von den vielfältigen faktischen Vorteilen, die ihnen dieses bürokratisch und juristisch sprechende System bietet, verlieren. Ihre Unterstützung für eine Externalisierung wird also eher gedämpft sein.

Von ganz besonderer Bedeutung wird aber sein, dass die externe Lösung eine ganze Reihe von positiven Wohlstandseffekten und anderen wesentlichen Vorteilen, die eine Privatisierung so wünschenswert machen, gar nicht bieten kann. Effizienzsteigernde Reformen werden bei einer nur geringfügigen Veränderung der Rechtskonstruktion - aus einer juristischen internen Einrichtung würde eine Körperschaft des öffentlichen Rechts - müssten mit Hilfe der nach wie vor üblichen Verfahren und Techniken der personal- und finanzwirtschaftlichen Steuerung des Hochschulbetriebes angegangen werden. Studienreformen werden in den "alten" Machtstrukturen mit überkommenen Verfahren nicht möglich sein. Eine Externalisierung belässt die Einrichtung im Bereich der Fachhochschulen, eine Entwicklung in Richtung eines allgemeinen verwaltungswissenschaftlichen Studiengangs - auch für den höheren Dienst - wird sich hier also gar nicht realisieren lassen. Eine Externalisierungsstrategie unterstützt somit die bildungsökonomisch fragwürdige Existenz der Fachhochschulen. Die Bedeutung gerade dieses Gedankens wird in einem der späteren Abschnitte

noch deutlich werden. Vor allem aber sind es die zu erwartenden Budgeteffekte zum einen des Verkaufs der Verwaltungsfachhochschulen an private Träger und zum anderen der laufenden Steuereinnahmen aus einem privatwirtschaftlich betriebenen Unternehmen "Verwaltungshochschule", die den besonderen gesellschaftlichen Nutzen einer Privatisierung ausmachen. Eine Externalisierung kann diese weit über den betrachteten Bereich hinausgehenden und durchaus wünschbaren Nebeneffekte nicht unterstützen. Man findet keine hinreichend attraktiven Nebenziele. Anstelle einer legislativen "Stückwerkreform" muß es eine "Buchanansche konstitutionelle Reform" geben.

#### **4. GEGENWÄRTIGE AUSGABEN FÜR DIE FHÖV IN NRW**

Neben der oben schon dargestellten Evaluation der Ausbildungsinhalte (Befragung bei Ex-Studenten und Ausbildungsbehörden) wurde in der schon zitierten Untersuchung von Pappermann u.a. auch eine kostenmäßige Darstellung versucht. Ergebnis: Kosten je Studienplatz knapp unter 3.000 DM. Hier hat man nur die "Betriebskosten" aufgrund der Angaben des Haushaltsplanes berücksichtigt. Es wurden beispielsweise keine Mietäquivalente für die Nutzung landeseigener Räume angesetzt, und es finden sich noch viele andere systematische Fehler in dieser Analyse. Ein recht bedeutsamer Fehler bei der Kostenermittlung war die Behandlung der Kosten des Einsatzes der Nebenamtler im Lehrangebot - immerhin ein Anteil um 60% - der Fachhochschule. Es wurden nur die Ausgaben für Lehrvergütungen berücksichtigt. Es wurde aber nicht gesehen, dass Nebenamtler wegen des Arbeitsausfalls in den Entsendebehörden Leerkosten erzeugen. Wichtigster Punkt war aber die Unterdrückung der Anwärteralimantation, die in den Personal-Titeln der Ausbildungsbehörden versteckt sind. Allein dieser Punkt erhöht die Kosten eines Studienplatzes schon um beträchtliche 13.000 DM pro Jahr. Inzwischen hat sich die Ausgabensituation vor allem in der Innenministerfachhochschule dramatisch verändert. Die Ausgaben sind um 100 % gestiegen, ohne dass sich auch nur ein wenig zum Positiven entwickelt hätte. Wie sich die Ausgabensituation 1987 darstellte, ist aus der folgenden Tabelle ersichtlich. Aufgrund der Daten des Haushalts 1987 des Landes Nordrhein-Westfalen ergeben sich für die drei internen Ausbildungseinrichtungen im Innen-, Finanz- und Justizressort recht bemerkenswerte Zusammenhänge - vor allem, wenn man den ja recht naheliegenden Vergleich mit einer allgemeinen staatlichen Fachhochschule durchführt. Dabei wird als Vergleichsobjekt die Fachhochschule Münster gewählt. Diese ist durchaus keine Einrichtung, die von sich behauptet, besonders wirtschaftlich zu arbeiten. Im Zusammenhang mit der Überführung der damaligen Pädagogischen Hochschule Münster in die Universität Münster hat die FH Münster auf Weisung des Wissenschaftsministers eine Reihe von PH-Bediensteten unterbringen müssen, obwohl eigentlich keine rechte Verwendung für diese Mitarbeiter bestand. Zur Bewertung dieser Zahlen muß noch folgendes ergänzt werden: Bei der FH Münster handelt es sich um eine Hochschule mit relativ breitem Funktionsspektrum, es gibt dort die Fachbereiche Design, Bauingenieur-, Che-

mieingenieurwesen, Wirtschaft, Sozialwesen, Versorgungs- und Elektrotechnik sowie Ernährungswirtschaft. Einige dieser Fachbereiche betreiben kosten- und personalintensive Laboreinrichtungen, es wird dort auch anwendungsbezogene Forschung betrieben, deren Ergebnisse breite Anerkennung finden. Im Studiengang Wirtschaft wird im Rahmen des European Business Programme ein international orientierter Schwerpunkt zusammen mit Partnerhochschulen in Spanien, Frankreich und Großbritannien angeboten, was natürlich gewissen Verwaltungsaufwand erzeugt.

Bei den Studiengängen an Verwaltungsfachhochschulen der öffentlichen Verwaltung handelt es sich hingegen um relativ homogene Ausbildungsinhalte. Grundlegende rechtliche Zusammenhänge müssen in allen Studiengängen gleichermaßen angeboten werden. Die Hochschulkapazitäten der FH Münster sind für insgesamt etwa 9.000 Studenten angelegt, die sich während der Studienzeiten alle dort gleichzeitig aufhalten, bei den FH für öffentliche Verwaltung hingegen gliedert sich die insgesamt 36-monatige Ausbildung in zwei jeweils 18 Monate umfassende Abschnitte "Theorie und Praxis". Das bedeutet aber, daß nur je zwei Drittel der Studenten zur gleichen Zeit die Ausbildungseinrichtungen besuchen, da das andere Drittel zu dieser Zeit das Verwaltungspraktikum absolviert. Die Vorlesungszeiten - zumindest an der FH des Innenministeriums - liegen zwischen 8 und 13 Uhr. Beides zusammen bewirkt, dass vorhandene Kapazitäten

Hochschule bzw. Ausbildungseinrichtg.	Stud.	Berein. Nettoausg.*)	Ausgaben / Student
FH Münster	8.50	39.051.700	4.612.—
FH Innen	4.500	28.183.400	6.267,—
AE Finanz	1.106	23.897.300	21.607,—
AE Justiz	1.210	21.315.100	17.616,—
*) Gesamte Ausgaben abzüglich Einnahmen Quelle: Haushaltsplan Land NW 1987, versch. Bände, alles			

nicht voll ausgenutzt werden. Dies und die oben schon ausgeführte Dezentralisierung führt zu im einzelnen nicht quantifizierbaren Mehrkosten. Bei den Ausbildungseinrichtungen der Justiz- und Finanzverwaltung kommt noch hinzu, daß den Studenten Unterbringung und Verpflegung aus landeseigenen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Studenten der FH Finanzen und der FH für Rechtspflege zahlen zwar während ihrer Anwesenheit einen monatlichen Beitrag von derzeit 180 DM. Im Haushalt 1987 ist vermerkt, daß dieser Beitrag nicht kostendeckend sein soll.<sup>35</sup> Hier

<sup>35</sup> "Nach § 63 Abs. 3 und 4 LHO (Anm. d. V.: Landeshaushaltsordnung) wird zugelassen, dass

muss ein zum Teil erheblicher Personalbestand im Küchen-und Hausverwaltungsdienst vorgehalten werden.

Bei der FH Finanzen kommt noch hinzu, dass ein finanzieller Aufwand daraus entsteht, dass das Schloß Nordkirchen eine bauhistorische Sehenswürdigkeit darstellt. Deren Pflege, Erhaltung und Restaurierung erzeugt aus verständlichen Gründen Aufwand, der aber der eigentlichen Ausbildung nicht zuzurechnen ist. Im Interesse der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit wäre es daher dringend notwendig, daß der Landeshaushalt den aus denkmal-schützerischen und kulturhistorischen Gründen anfallenden Aufwand vom Ausbildungsaufwand getrennt ausweist. Bei der Wertung der Zahlen der obigen Tabelle ist zudem noch zu sehen, daß der Haushalt 87 zwar bei den allgemeinen staatlichen Fachhochschulen die Studentenzahlen des WS 1985/86 exakt nachweist, bei den Ausbildungseinrichtungen der öffentlichen Verwaltung hingegen kann man diesbezügliche Angaben für die Einrichtungen der Innenverwaltung überhaupt nicht finden. Bei der Justiz- und Finanzverwaltung sind betreffende Angaben nur in den allgemeinen Personaltiteln als "Beamte auf Widerruf" zu finden. Die in der obigen Tabelle enthaltenen Angaben für die beiden zuletzt genannten Verwaltungsbereiche differenzieren nicht nach mittlerem und gehobenem Dienst. Die Nutzerzahlen ergeben sich zur Hälfte aus Anwärtern des mittleren Dienstes und des gehobenen Dienstes. Die Ausbildungskapazitäten für den mittleren Dienst dürften kostenmäßig allenfalls denen im allgemeinen Schulsystem vergleichbar sein. Auf keinen Fall aber würden sie als Begründung für derart große Kostenunterschiede dienen können.

All dies zeigt: Im Bereich der Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung liegen erhebliche Rationalisierungspotentiale vor. Die Beträge, die bei einer potentiellen Privatisierung zur Disposition stehen, sind durchaus nennenswert. Die Summe der bereinigten Nettoausgaben in der obigen Tabelle ergibt sich zu insgesamt etwa 73.3 Mio DM jährlich. Hinzu kommen die oben schon angeführten Anwärterbezüge in der Größenordnung von 101 Mio DM. Jemand, der die private Ausbildungseinrichtung betreibt, könnte also mit einer Summe von etwa 70 Mio DM jährlich für den Betrieb der Hochschule rechnen. Aus Rationalisierungen ergäbe sich ein erklecklicher Gewinn, der natürlich entsprechend zu versteuern wäre und so dem Land wiederum zum Nutzen gereichte. Im Sinne von Buchanan läßt sich aus diesem hohen Ausmaß an Verschwendung möglicherweise genügend politische Kraft für eine grundlegende Reform gewinnen.

---

landeseigene Unterkünfte den Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst zu einen Entgelt überlassen «erden, das unter dem Marktpreis liegt". Haushaltsplan 1987, Nordrhein-Westfalen, Band IV, Einzelplan 04 (Justiz), S. 142. Gleiches gilt für Verpflegung gemäss § 63 Abs. 3 LHO. Begünstigt: Finanz- und Justizanwärter.

## **5. STUFENPLAN**

Eine Privatisierung lässt sich nur stufenweise realisieren. Der gesamte Prozess muss sorgfältig vorbereitet werden. Ein Privatisierungsbeschluss des Gesetzgebers alleine genügt nicht. Es ist zu erwarten, dass vor allem im Bereich der reinen Administration ein erheblicher Austausch im qualitativen Arbeitskräftebedarf stattfinden muss. Der Bedarf an kaufmännisch und betriebswirtschaftlich ausgebildetem Personal wird kräftig steigen. Dagegen werden traditionelle Verwaltungsarbeitsplätze nicht mehr im bisherigen Ausmaß benötigt. Es müssen deshalb Umsetzungspläne ausgearbeitet werden. Viele der jetzigen Mitarbeiter werden zurück in die öffentliche Verwaltung gehen müssen. Das gilt sowohl für die Führungskräfte als auch für die Mitarbeiter der mittleren und unteren Ebene. Möglichen Widerständen sollte argumentativ begegnet werden. Hier muss vor allem den generell gegen Privatisierung eingestellten Interessenverbänden deutlich gemacht werden, dass unproduktiv eingesetztes Verwaltungspersonal unerwünschte negative Einkommens- und Beschäftigungseffekte verursacht.

### **5.1 Notwendigkeit von Organisationsanalysen**

In einem ersten Privatisierungsschritt ist von einer Wirtschaftsprüfungs- und Treuhandgesellschaft das gesamte Anlagevermögen der FHöV (FHInn, FHFin, FHJus) zu bestimmen. Parallel dazu ist eine umfassende Organisationsuntersuchung der drei Hochschulen von einem professionellen Organisations- und Unternehmensberater durchzuführen. Diese Untersuchung soll auch möglichst genaue Aussagen über die Rationalisierungspotentiale liefern, die bei einer Zusammenlegung dieser drei Hochschulen entstehen. Schon bei oberflächlicher Betrachtung ergeben sich folgende Aspekte:

- Einsparung von zwei (überdimensionierten) Verwaltungs-Overheads bei FHFin und FHJus
- Zentralisierungsgewinne durch Zusammenlegung der 10 Standorte der FHInn (10 Stellen für Abteilungsleiter nach A 15/16, 10 Stellen für Verwaltungsbeamte nach A 9/10 und eine Reihe von Verwaltungskräften, die in den Abteilungsbibliotheken eingesetzt sind)
- Gewinne durch Automatisierung von Verwaltungsabläufen (Personalwirtschaft, Abrechnung der Nebenamtler, Schreibdienst etc.)
- Reduzierung des Flächenbedarfs, des Aufwands für Hörsaalinventar und Reparaturaufwand
- Straffung der Bibliotheksorganisation und Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Bibliotheken
- Senkung der Kommunikationskosten. Hierunter fallen nicht nur Telefon- und Portokosten, sondern es muss auch gesehen werden, dass erhöhter Kommunikationswiderstand sich in erhöhtem Personalbedarf niederschlägt. Personal, das auf Reisen ist, kann in seinem eigentlichen Arbeitsgebiet weniger leisten und muss deshalb durch weiteres Personal ersetzt werden.

- Mieteinnahmen aus ungenutzten und dann vermietbaren Räumlichkeiten
- Rationalisierungsgewinne aus verbesserter Studienorganisation und Abbau von Unteilbarkeiten

## 5.2 Privatisierungsmöglichkeiten

Es gibt grundsätzlich zwei verschiedene Vorgehensweisen, um eine vollständige Privatisierung zu erreichen. Die erste Möglichkeit besteht in dem sofortigen Verkauf der drei Fachhochschulen beziehungsweise die Überführung in eine Kapitalgesellschaft. Die Alternative hierzu ist die Gründung einer privaten Betreibergesellschaft, der die drei Fachhochschulen übertragen werden, ohne daß es zu einem regelrechten Verkauf kommt.

Die erste Möglichkeit entspricht dem Vorgehen bei britischen Privatisierungsvorhaben.<sup>36</sup> Im Moment wird sich angesichts der desolaten Organisation - aus betriebswirtschaftlicher Sicht - wohl kaum ein Kaufinteressent finden, es sei denn, er sieht die Organisationsmängel und argumentiert in den Preisverhandlungen, dass er einen hohen Sanierungsaufwand hat, um erst einmal in die Gewinnzone zu kommen, und versucht auf diese Weise den Verkaufserlös so gering wie möglich zu halten. Der Verkäufer - das Land - möchte aber einen möglichst hohen Verkaufserlös erzielen; dies wird nur gelingen, wenn es entsprechende Gewinne des Betriebs dieser neuen Hochschule nachweisen kann. Das Land als Verkäufer könnte nun mit Hilfe der Rationalisierungsgutachten auf die Gewinnmöglichkeiten aufmerksam machen und deshalb einen höheren Verkaufspreis verlangen. Es könnte aber auch in einer Vorstufe erst versucht werden, vor dem Verkauf die zu privatisierende Hochschule in eine Situation zu führen, in der Gewinne nachweisbar werden.

Man könnte dabei daran denken, einen Privatisierungsbeauftragten des Landes mit der Aufgabe zu betrauen, in einem vorgegebenen Zeitraum von beispielsweise 5 Jahren die Sanierung der Fachhochschulen so durchzuführen, daß ein möglichst hoher Verkaufserlös erzielt werden kann. Man kann als Zielvorgabe auch formulieren, dass in einem Zeitraum von fünf Jahren eine nachweisbare Kapitalrendite nach Steuern von 10 % erreicht werden muss. Wird dieser Zeitpunkt früher (später) erreicht, so erhöht (verringert) sich das Honorar des Privatisierungsbeauftragten. Für die Sanierungszeit erhält der Privatisierungsbeauftragte die volle Organisationshoheit. Danach wird die Hochschule meistbietend verkauft. Es fallen einmalig der Verkaufserlös und dann fortlaufend Steuereinnahmen aus Erwerbstätigkeit an. Hier ist nicht zuletzt an kommunale Steuereinnahmen zu denken. Die zweite Lösung verzichtet auf Verkaufserlös und entsprechende Haushaltseinnahmen, sie überführt die Hochschulen in die Sphäre der Betreiber-Gesellschaft. Der Staat erhält hier im wesentlichen nur die Steuern aus Erwerbstätigkeit.

---

<sup>36</sup> H.L. Fischer, Deregulierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben, DVP, Heft 4(1988)

### **5.2.1 Verkauf der Hochschulen**

Der Privatisierungsbeauftragte, der zuvor vom Land mit der Vorbereitung des Verkaufes beauftragt wurde, würde zunächst einmal die offenkundigen Organisationsmängel beseitigen, die oben bereits aufgelistet wurden. Dabei wird die Organisationsuntersuchung wichtige Hinweise zur Verbesserung der Effizienz des Hochschulbetriebes geben können. Das betriebliche Rechnungswesen wird auf doppelte Buchführung umgestellt, gleichzeitig erfolgt der Aufbau eines leistungsfähigen Kostenrechnungs- und Nachweissystems. Wenn dann eine Verbesserung der Kapitalrendite in dem vorgegebenen Zeitraum erreicht werden konnte, wird der Verkauf vorbereitet. Dabei kann auch die Gründung einer Kapitalgesellschaft ins Auge gefasst werden, die Aktien emittiert. Die dabei erzielten Verkaufserlöse fließen als Einnahmen in den Landeshaushalt. Dabei ist ein mindestens dreistelliger Millionenbetrag zu erwarten.

### **5.2.2 Überlassung an eine private Betreibergesellschaft**

Die zweite Möglichkeit besteht in der Gründung einer privaten Betreiber-Gesellschaft, die den Zweck verfolgt, die FHÖV laufend zu betreiben. Das im Rahmen der Organisationsanalyse bewertete Kapitalvermögen geht in die Nutzung der Betreiber-Gesellschaft über. Sie erhält dieses Vermögen langfristig zur Nutznießung und zahlt auf das Kapital Zinsen. Möglicherweise ist auch bei einer anderen Modalität der Kapitalüberlassung die Zahlung von Tilgung zu vereinbaren. Diese Zahlungen fließen von der Betreibergesellschaft als Staatseinnahme in den Landeshaushalt. Die Betreiber-Gesellschaft erhält - wie übrigens auch der Privatisierungsbeauftragte im Falle der Verkaufslösung - Organisationshoheit im Rahmen der vorgegebenen Normen (Studieninhalte-, und -plane, Berufsrichtlinien für Hochschulpersonal etc.). Veränderungen an Studieninhalten können nur in Abstimmung mit den Abnehmern vorgenommen werden. Eigene Studienschwerpunkte und Maßnahmen der Weiterbildung können aber eigenständig konzipiert werden. Die Betreiber-Gesellschaft ist eine privatwirtschaftliche Organisation mit kaufmännischer Buchführung und Nachweis der betrieblichen Gewinne, die auch zu versteuern sind.

### **5.2.3 Gründung eines Studienfonds**

Wichtige Vorbedingung ist, dass gleichzeitig ein Studienfonds gegründet wird, dessen Kapital aus den Mitteln gespeist wird, die gegenwärtig in den Haushalten des Landes zum reinen Betrieb der 3 Hochschulen bestimmt sind.<sup>37</sup> Hinzu kommen die Summen, die für die Anwärteralimentation auf-

---

<sup>37</sup> Vorbild ist das University Grant Committee in Großbritannien. Es wurde nach dem zweiten Weltkrieg eingeführt und war als "Puffer" zwischen Regierung und Hochschulen gedacht und sollte die traditionelle Unabhängigkeit der Universitäten gegenüber politischen und bürokratischen Einflussnahmen absichern. Solche Einflussnahmen erfolgen ja immer dann, wenn öffentliches Geld gegeben wird. Die britische Regierung wünscht sich derzeit einerseits größere finanzielle Unabhängigkeit der Universitäten, der Anteil der selbstaufgebrachten Finanzmittel soll steigen, er beträgt derzeit etwa 11 % (Siehe dazu: E. Butler, A Degree of Privacy - The Future of Higher Education, Research prepared for the Adam Smith Institute, London 1987, S.6). Andererseits zeigt sich in der briti-

gewendet werden. Der Studienfonds hat die Aufgabe, Transfers an die Studenten der neuen FHöV zu zahlen. Die Höhe der Transfers an die einzelnen Studenten bestimmt sich aus der Höhe der Studiengebühren, die von der Betreibergesellschaft je Student und Studienjahr erhoben werden sowie aus den Beträgen, die von den bisherigen Ausbildungsbehörden den Anwärtern zur Verfügung gestellt werden. Wie bisher auch planen die einzelnen Ausbildungsbehörden aufgrund eigener personalwirtschaftlicher Überlegungen ihren Bedarf an Mitarbeitern des gehobenen Dienstes; sie kümmern sich jedoch nicht mehr um die Anwerbung und Einstellung von geeignetem Nachwuchs, sondern teilen dem Studienfonds mit, wieviel Absolventen sie in drei Jahren - nach Abschluß des Studiums - einzustellen gedenken.

Entsprechend erfolgen die Zahlungen der "Alimente" in den Studienfonds. Durch Aggregation ergibt sich im Studienfonds die Anzahl der insgesamt pro Jahr zur Verfügung zu stehenden Studienplätze. Die Interessenten für diesen Studiengang bewerben sich beim Studienfonds. Ist die Nachfrage größer als das Angebot - was sehr wahrscheinlich ist -, so entscheiden Abiturnoten und geeignete Tests über die Auswahl. Bei dieser Organisationsform werden so viele Studenten in den Studiengang aufgenommen, wie Arbeitsplätze von Seiten der Verwaltung zur Verfügung gestellt werden. Eine "Produktion über Bedarf" findet also nicht statt. Nach einer Übergangsphase kann diese Restriktion jedoch entfallen. Denn - dies wird unten noch gezeigt - für die Absolventen dieses Studiengangs ergeben sich gute Beschäftigungsmöglichkeiten auch außerhalb der öffentlichen Verwaltung.

Nach Abschluss der Auswahlverfahren verteilt der Studienfonds an die zugelassenen Bewerber monatliche Geldsummen, mit denen diese ihren Lebensunterhalt und die Studiengebühren finanzieren.

#### **5.2.4 Alt- und Heu-Studenten**

Die Studenten, die sich bei Einführung des Modells noch in Ausbildung befinden (Alt-Studenten), werden anders behandelt als die Neu-Studenten, die nach Beginn der Privatisierung das Studium an der FHöV aufnehmen. Bei den Neu-Studenten wird schrittweise der Übergang zum Beteiligungsmodell vollzogen. Denn eine Privatisierung sollte auch den erzieherischen Effekt haben, den Nutzern des Bildungssystems der Wert einer Ausbildung in geldwerten Vorteilen bewusst zu machen. Der Studienfonds wird deshalb im Laufe der Zeit dazu übergehen, die Studenten zur Finanzierung

---

schen Bildungspolitik eine seltsame Schizophrenie. Während überall im Bereich der Wirtschaft nach Privatisierungs- und Deregulierungsmöglichkeiten gesucht wird und bereits Privatisierungen beachtliche Erfolge brachten, veröffentlichte die Regierung im Mai 1985 das sogenannte "Green Paper" (The Development of Higher Education into the 1990s-, HSHC, Cmnd 9524, London 1985). Das Green Paper schlägt eine stärkere Zentralisierung bei politischen Entscheidungen über Hochschulfragen und eine stärkere staatliche Kontrolle über das Hochschulsystem vor. Das Green Paper hat heftige politische Kontroversen ausgelöst. Siehe dazu: D. Mason, University Challenge - Higher Education in the 1990s, Research prepared for the Adam Smith Institute, London 1986.

ihres Studiums heranzuziehen. Im Laufe der Zeit wird der Anteil der Selbstbeteiligung immer mehr erhöht. Dieses kann gefahrlos so lange geschehen, so lange die Nachfrage nach diesen Studienplätzen und nach den mit ihnen zwangsläufig verbundenen besonders sicheren öffentlichen Arbeitsplätzen größer ist als das von den Ausbildungsbehörden genannte Angebot. Wenn jedoch eine - ziemlich unwahrscheinliche - Situation eintreten sollte, in der die Nachfrage nach Studienplätzen, die dieser Studienfonds zur Verfügung stellen kann, kleiner ist als das Angebot, so sind auch Senkungen der Beteiligungsquoten denkbar. Die Selbstbeteiligungsquoten gelten pauschal für alle Bewerber, jedoch werden Möglichkeiten geschaffen, Teile der Darlehen durch gute Studien- und Examensleistungen zu tilgen.

Die im Laufe der Zeit durch die Tilgung der Darlehen zurückfließenden Mittel werden nach Abzug der Verwaltungskosten entweder dem Fonds zur Verfügung gestellt und mindern so die Einzahlungen der Ausbildungsbehörden oder sie dienen dazu, bestimmte Aufgaben der Fachhochschule zu finanzieren (Forschung, Weiterbildungsvorhaben etc.). Auf jeden Fall ist dieser Studienfonds eine Non-Profit-Organisation.

### **5.2.5 Stellung der Ausbildungsbehörden**

Neben der Einzahlung der "Alimente" in den Fonds, die zur Ausbildung ihres Bedarfs an Hochschulabsolventen ausreichen, verpflichten sich die Ausbildungsbehörden zur Bereitstellung von Ausbildungsplätzen in den Praktikumszeiten. Entsprechend der Anmeldung und Einzahlung in den Studienfonds übernehmen die Ausbildungsbehörden Studenten mit Examen in ein Beschäftigungsverhältnis. Sie bemühen sich vorrangig um diejenigen Bewerber, die sich entweder in den Praktikumszeiten durch hohen Einsatz hervortaten und/oder die besonders gute Examensnoten vorzuweisen haben. Die Möglichkeiten der Personalplanung zu diesem Zeitpunkt für die Ausbildungsbehörden wesentlich günstiger als zum Zeitpunkt der Übernahme nach dem Abitur oder der Erlangung der Fachhochschulreife. Hierin ist eine wesentliche Risikominderung für die Einstellungsbehörden zu sehen. Andererseits lohnt es sich für die Studenten, mit allem Ernst an das Studium zu gehen. Gute Examensnoten vermindern die Selbstbeteiligung an den Studienkosten und schaffen gleichzeitig gute Chancen bei der Übernahme. Unter den einzelnen Stellen, die von den Ausbildungsbehörden angeboten werden, können Absolventen mit gutem Examen wählen. Dies hat eindeutig motivationsfördernde Wirkung auf den Studienbetrieb.

## **6. HOCHSCHULFINANZIERUNG DURCH MARKTAKTIVITÄTEN**

In beiden Varianten der Übernahme der Hochschulen in private Trägerschaft finanziert sich die Hochschule in erster Linie aus Gebühreneinnahmen, sie kann sich aber auch andere Einnahmequellen erschließen. Hier gibt es nun eine ganze Reihe von Möglichkeiten: Sie reichen von Fort- und

Weiterbildung über Herstellung und Vertrieb von Lehrbüchern und anderen didaktischen Materialien bis hin zur Auftragsforschung (Organisationsuntersuchungen, wissenschaftliche Beratung von Gesetzesvorhaben, Privatisierungsberatung und vieles andere mehr).

### **6.1 Erweiterter verwaltungswissenschaftlicher Studiengang**

In Zeiten knapper finanzieller Mittel finden wir in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung zunehmend Diskussionen über die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Die Debatten um Privatisierung und Deregulierung gehören ebenfalls hierhin. In vielen staatlichen Interventionsbereichen macht sich in zunehmendem Maße Kritik breit über die Rolle, die Politik und Bürokratie spielen. Erschreckende Überintervention in Agrar-, Verkehrs- und Wohnungswirtschaft und in vielen anderen Bereichen steht einer ebenso erschreckenden Hilflosigkeit in anderen Bereichen - etwa Umwelt- und Energiepolitik - gegenüber. Überall finden wir eine Bürokratie, die auf die vorwiegend ökonomischen Fragestellungen nicht vorbereitet ist und die offensichtlichen ökonomischen Fehlsteuerungen mit juristischen Methoden angeht. Klassische Beispiele sind die Entstehung der Fehlbelegerabgabe und die Katalysatorregelung zur Bekämpfung des Waldsterbens. Die Fehlbelegerabgabe diente der Korrektur administrativer und struktureller Pannen im sozialen Wohnungsbau, wo allein durch administrative Unzulänglichkeiten erhebliche Verletzungen des Gleichbehandlungsgrundsatzes entstanden (die möglicherweise dazu führen werden, daß dieses Gesetz von dem Bundesverfassungsgericht kassiert wird). Die verwaltungstechnische Organisation der Fehlbelegerabgabe ist so aufwendig, dass die Verwaltungskosten höher sind als die Einnahmen aus dieser Abgabe. Die vergleichsweise geringen Einnahmen werden dann in einem Verwendungsbereich eingesetzt - dem sozialen Wohnungsbau nämlich -, der in Kreisen wohnungswirtschaftlicher Experten schon seit Jahrzehnten als dringend reformbedürftig angesehen wird.<sup>38</sup>

Am Katalysatorbeispiel hat die staatliche Umweltpolitik bewiesen, dass mit Hilfe der Auflagelösung, die vom Innenministerium anfangs konzipiert und propagiert wurde, der Umwelt mehr geschadet als genützt wurde. Erst viel zu spät hat sich im politischen Prozess der Weg in Richtung steuerlicher Anreize und Vermeidungsmechanismen aufgetan. Bis dahin aber war viel umweltpolitisches Kritikpotential aufgebaut worden. Die Schäden für Umwelt und Automobilindustrie waren unübersehbar.<sup>39</sup> Kürzlich erschien eine vergleichende Untersuchung der Umweltpolitiken verschiedener Industrieländer. Dabei wurde Aufwand und Ertrag der staatlichen umweltpolitischen Interventionen bewertet. Die Bundesrepublik landete dabei auf einem erschreckenden letzten Platz. Resümee der Studie: Eine Neuorientierung der Ausbildung der Beamten, die in der Umweltpolitik eingesetzt werden, ist dringend vonnöten. Das weitgehende Dominieren

---

<sup>38</sup> H.L. Fischer, Sozialer Wohnungsbau: Untat der Verwaltung, Wirtschaftswoche (1988), 15.4.88, S. 100-107

<sup>39</sup> H.L. Fischer, Umweltpolitik mit den Auflageprinzip - am Beispiel der Katalysatorregelung für Kraftfahrzeuge, Deutsche Verwaltungspraxis, Heft 1 (1984), S. 3 - 5.

juristischer Methoden - mit Verboten und Auflagen - erzeugt einen ausserordentlich hohen Aufwand und zeigt relativ geringen Ertrag. Mit der Kompensationsregelung der sogenannten Blasen-Politik, wie sie in Japan und den USA betrieben wird, lässt sich umweltpolitisch wesentlich mehr erreichen als mit der viel aufwendigeren Technischen Anleitung Luft, wie sie das Bundesimmissionsschutzgesetz bisher vorsah.<sup>40</sup>

Die notwendige Sanierung der sozialen Sicherungssysteme ist ein weiteres Beispiel. Man kann an die Lösung der dort anstehenden Probleme nicht einfach allein dadurch herangehen, daß ökonomische Experten Politikberatung machen, während unsicher ist, wie die juristisch denkende und arbeitende Verwaltung die ökonomisch begründeten Beratungsergebnisse verarbeitet. Politik ist allgemein - und das hängt mit dem Wandel zum Wohlfahrtsstaat zusammen - anders geworden im Vergleich zu der Zeit, wo dem Staat vorwiegend Ordnungsaufgaben gestellt waren. Die moderne Leistungsverwaltung des Wohlfahrtsstaates verlangt von ihren Mitarbeitern völlig geänderte Anforderungs- und Leistungsprofile. Hier sind volkswirtschaftliche Ausbildungsinhalte dringend gefordert.

Aber auch eine vertiefte betriebswirtschaftliche Orientierung in der Ausbildung des Verwaltungsnachwuchses der höheren Managementebene muss gefordert werden. Juristisch ausgebildetes Verwaltungsmanagement ist einfach überfordert, wenn es um die verantwortliche und sachgerechte Leitung bürokratischer Großorganisationen geht - wie sie ja im Zuge der Verwaltungsreform und der allgemeinen Maßstabsvergrößerung der Behördenapparate allmählich entstanden. Generell lässt sich bei internationalen Vergleichen zum Stand der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung für die Bundesrepublik Deutschland feststellen, dass hier fehlendes Kosten- und Wirtschaftlichkeitsdenken besonders deutlich zu Tage tritt. Man merkt das etwa daran, wie in der Bundesrepublik von Seiten der öffentlichen Verwaltung auf die Herausforderungen der Privatisierung reagiert wird. Ganz anders verhält sich in dieser Frage die öffentliche Verwaltung beispielsweise in Großbritannien.

Ein besonders krasses Beispiel für fehlendes Kosten- und Wirtschaftlichkeitsbewusstsein ist unter vielen anderen der Bereich der Krankenhausorganisation. Auch heute gibt es noch staatliche Krankenhäuser, die keine Kostenrechnung machen und daher nicht in der Lage sind, Organisationsmängel und daraus resultierende organisatorische Engpässe festzustellen.

---

<sup>40</sup> P. Knoepfel, H. Weidner, Luftreinhaltungspolitik im internationalen Vergleich, Berlin 1986 und auch A. Balzer: Regulierung verpufft, in: Wirtschaftswoche 47 (1987), S.69. "Die Wissenschaftler werteten die Umweltpolitik von 14 Regionen aus fünf europäischen Ländern mit Noten von "Eins" (hohe Effekte mit spürbaren Entlastungen und niedrigem Aufwand) bis "Acht" (wirkungslose Regulierung mit hohem Aufwand). Die erfassten deutschen Regionen haben das Klassenziel allesamt nicht erreicht: Berlin und Bayern erhielten eine "Sieben" (wirkungslose Regulierung mit niedrigem Aufwand), Nordrhein-Westfalen eine "Acht". In der Länderwertung rangiert die Bundesrepublik Deutschland hinter Frankreich (3,6), England (4,5), den Niederlanden (4,6) und Italien (5) auf dem letzten Platz. Durchschnittsnote für Deutschland: 7,3." "Knoepfels Empfehlung für einen wirkungsvolleren Vollzug der Umweltpolitik: "Die in der Beamtenausbildung immer noch latent vorhandene Dominanz der juristischen Perspektive müsste vermieden werden."

Man findet zudem viele Kliniken und Krankenhäuser in staatlicher Regie, die einfach nicht in der Lage sind, ihre Leistungen zeitnah abzurechnen. Die Folge ist erhöhter Liquiditätsbedarf, der nur durch höhere Pflegesätze und höhere öffentliche Zuschüsse abgedeckt werden kann.

Auch bei der Automation von Verwaltungsvorgängen lassen sich erhebliche organisatorische Defizite feststellen. Gerade in der öffentlichen Verwaltung gibt es eine Reihe von offenkundigen Belegen dafür, dass die durch dieses Instrument möglichen Rationalisierungspotentiale nicht oder nur unzureichend genutzt werden. Leistungsvergleiche zwischen den einzelnen Rechenzentren der öffentlichen Verwaltung liefern dazu sehr lehrreiche Beispiele und wertvolle Hinweise.

Betrachtet man allein diese beiden Beispiele, so lässt sich zeigen, dass es dem öffentlichen Dienst an Mitarbeitern mangelt, die das traditionelle Kostendenken der Ökonomie in den Alltag der öffentlichen Verwaltung übertragen könnten. Der Anteil derart ausgebildeter Mitarbeiter an den Bediensteten des gehobenen und höheren Verwaltungsdienstes ist ausserordentlich klein. Nahezu alle Funktionen dieser Managementebenen werden von Bediensteten wahrgenommen, die in ihrer Ausbildung die grundlegenden organisationswissenschaftlichen Methoden und Arbeitstechniken nicht gelernt haben. Die kritische Beurteilung von Entscheidungsprozessen und Arbeitsabläufen muss aber von jedem Bediensteten in der öffentlichen Verwaltung genau so verlangt werden, wie es bei vergleichbaren Positionen in der sogenannten freien Wirtschaft ganz selbstverständlich gefordert wird. Der Jurist, der die traditionellen höheren Verwaltungsfunktionen zum überwiegenden Teil wahrnimmt, wird während seines Studiums auf die speziellen organisatorischen und ökonomischen Belange der öffentlichen Verwaltung gar nicht vorbereitet. Zukünftige Verwaltungsbeamte, Richter, Rechts- und Staatsanwälte werden zusammen in einem einheitlichen Ausbildungsgang ausgebildet. Ökonomische Studieninhalte stehen da absolut im Hintergrund. Nordrhein-Westfalen hat seit Ende der 60er Jahre zunehmend auch Ökonomen die Möglichkeit einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst geboten. Die Zugangsregelung freilich war alles andere als geeignet, um gerade fähige Ökonomen für eine Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung zu interessieren. Das relativ geringe Referendargehalt in den ersten Jahren des sogenannten Wirtschaftsreferendariats konkurrierte mit den Gehältern in der freien Wirtschaft nicht sonderlich erfolgreich. Die Folge war absehbar: Entweder konnten nur weniger leistungsfähige Ökonomen für eine Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung gewonnen werden. Oder es gelang die Einstellung von Ökonomen, die aufgrund ihres höheren Sicherheitsbedarfes von den diesbezüglichen Leistungen der öffentlichen Verwaltung positiv beeinflusst wurden.

Im höheren Verwaltungsdienst müssen ökonomische Denkansätze im Prinzip genauso in einer gründlichen Ausbildung vermittelt werden, wie dies für den gehobenen Dienst gefordert werden muss. Die Reform der Ausbildung der Juristen, die ein wenig ökonomische Studieninhalte wenig-

stens in den Anfangssemestern vorsah, ist zurückgedreht worden, es werden nun keine Leistungsnachweise in ökonomischen Disziplinen mehr verlangt. Den einzigen Teil des Verwaltungsnachwuchses, der aufgrund seiner Ausbildung ein wenig mit ökonomischen Denkweisen vertraut ist, findet man heute im gehobenen Verwaltungsdienst, obwohl der offenkundig zu geringe Anteil von ökonomischen Fächern auch an der bisherigen Fachhochschulausbildung zu kritisieren ist.<sup>41</sup>

Einer privatwirtschaftlich organisierten Verwaltungshochschule wird ein solcher Ausbildungsbedarf nicht verborgen bleiben. Ihre Existenz hängt schließlich vor allem von einer möglichst guten Anpassung an die Anforderungen des Beschäftigungssystems ab. Hier bietet sich nun erstmals die Möglichkeit für eine erweiterte verwaltungswissenschaftliche Ausbildung des höheren Verwaltungsdienstes auf der Basis eines einigermaßen funktionierenden - aber auch verbesserbaren - Studiengangs für den gehobenen Verwaltungsdienst. Dabei könnte ein Bildungsgang entstehen, der zum herkömmlichen Ausbildungsangebot in fruchtbarer Wettbewerbsbeziehung stehen könnte.

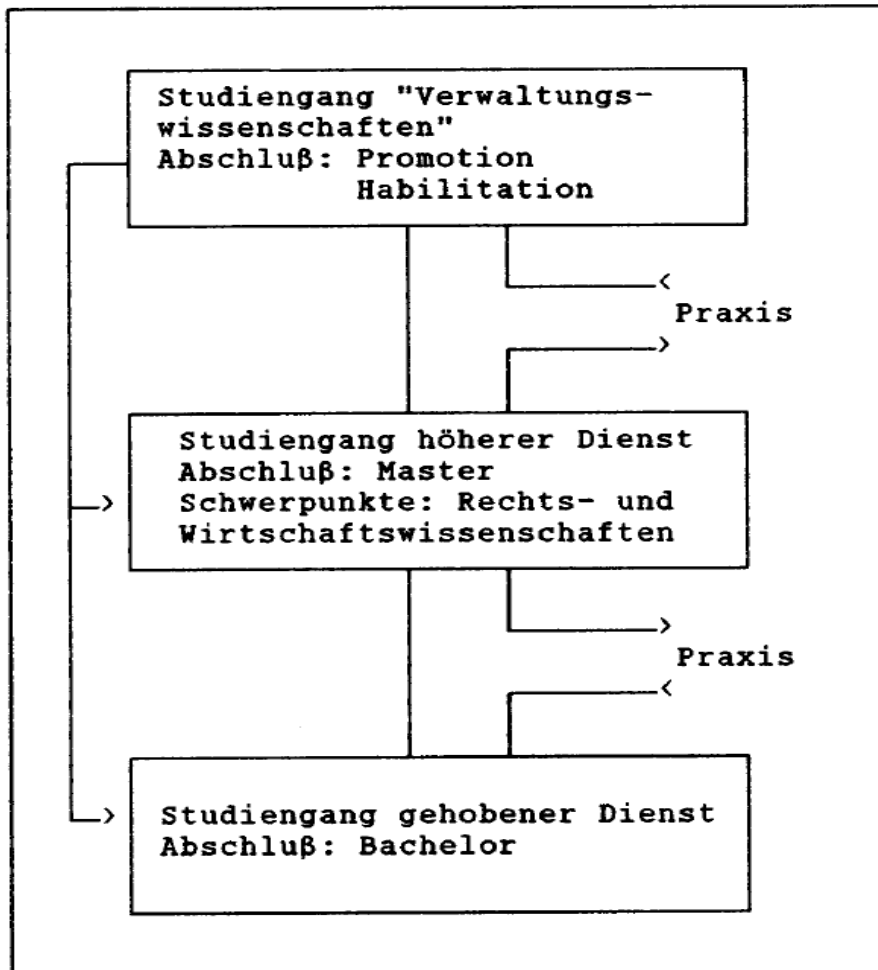
Schon aus rein erwerbswirtschaftlichen Erwägungen wird es für die Privathochschule sinnvoll sein, diesen zusätzlichen Studiengang als Baustein in einem Konsekutivmodell anzubieten. Auf den bisher vorhandenen Fachhochschulstudiengang baut sich ein weiterer Baustein auf, in dem die Zusatzqualifikation für den höheren Verwaltungsdienst erworben werden kann. Zugang zu diesem Baustein erhält nur, wer den vorangegangenen Abschnitt erfolgreich abgeschlossen hat. Sinnvoll wird auch eine Eingangsprüfung sein, um den Bewerbern zu Beginn deutlich zu machen, welche Anforderungen in diesem Ausbildungsabschnitt an ihn gestellt werden. Für den Erweiterungsbaustein bietet es sich geradezu an, verschiedene Schwerpunkte zu konzipieren. Neben einem vorwiegend rechtswissenschaftlichen Aufbaustudium kann ein hauptsächlich ökonomisch orientierter Schwerpunkt angeboten werden. Absolventen des rechtswissenschaftlichen Schwerpunktes würden erfolgreich mit dem traditionell juristisch ausgebildeten Referendar konkurrieren; die ökonomische Fundierung des vorherigen Abschnitts zeigt ihnen, bei welchen Schritten sie sich

---

<sup>41</sup> H. Bönig, Zur Bedeutung des Faches "Volkswirtschaftslehre" im Studium des gehobenen Verwaltungsdienstes, DVP 8 (1984), S. 206 - 208. K. Locher, Bemerkungen zu» Studieninhalt des Faches Volkswirtschaftslehre an Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung. Im April 1987 fand eine hochschuldidaktische Tagung der Ökonomen an Verwaltungsfachhochschulen zum Generalthema "Allokation" statt - (beim Gewürztraminer in Straßburg am Rande der Tagung entstand die Idee zu dieser Arbeit) - hier zeigte sich, wie erschreckend wenig in Verwaltungsalltag doch die Frage nach der optimalen Allokation knapper Ressourcen gestellt wird. Das lässt sich an einer fast unendlich langen Liste von Beispielen festmachen, die natürlich nur Verwaltungsinsider aufstellen können. Die breite Öffentlichkeit erfährt über diese Dinge natürlich nichts. Ein wenig ermutigendes Beispiel liefert derzeit Niedersachsen. Mit der neuen Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen Dienst soll Volkswirtschaftslehre als Prüfungsfach abgeschafft werden. An der Nieders. FHÖV wurden "Akzeptanzstudien" für die verschiedenen Disziplinen erstellt. Grundlagen dieser Studie sind Befragungen bei Junginspektoren, die natürlich gerade die Richtigen sind, um die Relevanz dieses Faches auch nur annähernd richtig abzuschätzen. Siehe übrigens die obigen Bemerkungen zu "rationalen Studenten". Es ist dann vermutlich nur noch eine Frage der Zeit, bis auch Klausuren und Leistungsnachweise einer solchen Akzeptanzstudie zum Opfer fallen.

der Hilfe des mehr ökonomisch ausgebildetem Personals bedienen müssen. Der Absolvent des ökonomischen Aufbauswerpunkts wäre dem traditionellen Wirtschaftsreferendar nordrhein-westfälischer Prägung überlegen, weil er im vorangegangenen Studienteil die notwendigen Rechtskenntnisse erworben hat. Für beide Schwerpunkte gilt, daß ihre Absolventen aus den Verwaltungspraktika über ausreichende Verwaltungserfahrungen verfügen.

### **Konsequitivmodell des Verwaltungsstudiengangs**



Zweckmäßigerweise werden diese beiden Bausteine - den ersten Baustein schließt man mit einem dem Bachelor-Grad und den zweiten mit einem dem Master-Grad vergleichbaren Diplom ab - durch einen dritten Baustein ergänzt, in dem eine verstärkt auf die Hochschultätigkeit hinzielende Wissensvermittlung erfolgt. Dieser Baustein kann mit Promotion und/oder Habilitation abgeschlossen werden. Hier soll zukünftiger Forscher- und Lehrernachwuchs herangebildet werden.

## **6.2 Politische Bildung und Lehrerfortbildung**

Im Bereich der allgemeinen politischen Bildung, wie sie heute etwa von Volkshochschulen oder den parteinahen Stiftungen betrieben wird, ma-

chen sich sehr häufig beachtliche Defizite dort bemerkbar, wo es um die Aufdeckung der in unserem parlamentarischen System vorherrschenden kollektiven Entscheidungsmechanismen geht. Parteilich gebundene Stiftungen haben an dieser brisanten Thematik aus begrifflichen Gründen kein besonderes Interesse und bei Volkshochschulen fehlt dafür ganz einfach entsprechend ausgebildetes Personal, das an den privaten Verwaltungshochschulen jedoch vorhanden sein wird. Im Rahmen eines solchen politischen Weiterbildungsangebots kann auch auf ein besonders ertragreiches Gebiet bei der Lehrerfortbildung verwiesen werden. Lehrer tun sich erfahrungsgemäß in allen Schulformen sehr schwer mit der Vermittlung von praxisbezogenen Kenntnissen über unser politisches System, vor allem dann, wenn es um die Funktionsweise und Zusammenhänge von Recht, Wirtschaft, Politik und Bürokratie geht. Man erlebt sehr häufig, dass Lehrer mit "facultas" für Geschichte, Erdkunde und Sozialwissenschaften dieser Realien annehmen und dabei eigentlich immer sehr große Schwierigkeiten haben - vor allem mit relativ einfachen ökonomischen Strukturzusammenhängen. Es gibt schon eine Reihe von Versuchen, Fort- und Weiterbildung im Bereich "Arbeit und Technik" anzubieten. Hier bieten sich natürlich für eine private Verwaltungshochschule hervorragende Wettbewerbsvoraussetzungen aufgrund des gebündelten Sachverstandes (wiss. Qualifikation Ökonomie, Recht und vor allem Praxiserfahrung in der Verwaltung und jahrelange Zusammenarbeit mit den Disziplinen der Verwaltungswissenschaft). Dies gilt im übrigen auch für entsprechende Angebote bei der Umschulung von Lehrern in Aufbaustudiengängen Recht/Politik/Wirtschaft. Wissen über unser Rechts-, Wirtschafts- und Verwaltungssystem verschafft arbeitslosen Lehrern gute Beschäftigungsmöglichkeiten sowohl in der Schule als auch in Verbänden.

### **6.3 Herstellung von Unterrichtsmaterialien**

Die private Hochschule muss auf Kostensenkung bedacht sein, um Gewinne zu machen. Eine kostenintensive Wissensvermittlung in Kleingruppen wird nur in den Fällen in Frage kommen, wo dies aus lernpsychologischen Gründen unumgänglich ist. Andererseits wird eine kostensenkende Strategie der großen Hörsäle wegen der offensichtlich geringeren Lerneffizienz nicht gefahren werden, weil die Hochschule - vor allem, wenn sie im Wettbewerb mit anderen Hochschulen steht, - sich so etwas wegen der Auswirkungen auf ihr Renommee bei den Studenten einfach nicht leisten kann. In der Hochschule sind also alle Möglichkeiten effizienter Wissensvermittlung unter Optimierung der verschiedenen didaktischen Medien gerade aus kostenrechnerischer Sicht auszunutzen. Optimierte Lehrbücher, die dem wachsenden Erkenntnisfortschritt der Studenten genau angepasst sind, bieten sich hier an. Es kommt ja nicht von ungefähr, dass in diesem Punkte anglo-amerikanische Lehrbücher deutschen Lehrbüchern oft haushoch überlegen sind. An den privatwirtschaftlichen Hochschulen in Großbritannien und den USA betreiben gute Didaktiker eben auch Lehrforschung. Gar nichts anderes wird auch für die private Verwaltungshochschule zu erwarten sein, sie wird sich natürlich auch mit der Herstellung

und dem Vertrieb von Lehr- und Unterrichtsmaterialien beschäftigen. Dazu gehören zunächst einmal Lehr- und Arbeitsbücher, die im eigenen Betrieb benötigt und dort auf ihre Verwendbarkeit und Qualität getestet werden, bevor sie auf den Markt gehen. Das gilt aber auch für "Computer Assisted Instruction", Videos und andere Medien, die zur Vermittlung von Wissen über unser Gesellschaftssystem in Schulen und Hochschulen sowie anderen Einrichtungen der Erwachsenenbildung (Volkshochschulen etc.) verwendet werden können. Ein Hinweis auf die Größe des Marktes mag hilfreich sein: Allein im Bereich der Verwaltungshochschulen gibt es in der Bundesrepublik etwa 40.000 Studenten. Bei Entwurf, Produktion und Vertrieb solcher Materialien kann ein mit modernen elektronischen Geräten ausgestatteter Betrieb (der aus der Hochschule ausgegliedert sein kann) Beschäftigungsmöglichkeiten für Studenten und auch sonstige Arbeitsplätze zur Verfügung stellen. In diesem Bereich entsteht Konkurrenz zu den zahlreichen Fachverlagen, die sich auf Verwaltungsliteratur spezialisiert haben. Ein solcher mit der Hochschule verbundener Betrieb kann den Verwaltungsstudenten auch wichtige Managementkenntnisse und -erfahrungen vermitteln; Studenten können lernen und praktisch erfahren, wie man erfolgreich im Wettbewerb besteht.

#### **6.4 Bürgerberatungs-Service**

Ein sehr interessanter Betätigungsbereich für eine private Verwaltungshochschule wäre der Aufbau eines Beratungsservices durch Absolventen der kommunalen und staatlichen Fachbereiche. Der Bürger beklagt zunehmende Bürgerferne der Verwaltung, er kann die Verwaltungssprache häufig nicht mehr verstehen, die Verwaltungsverfahren werden immer undurchsichtiger. Den kleinen und mittleren Unternehmen geht es da nicht viel anders. Sie kommen mit der Bürokratie auf vielfältige Weise in Berührung und haben Transparenzprobleme, bei denen auch Rechtsanwälte nur wenig helfen können; sie haben sich meistens auf zivil- und strafrechtliche Fragen konzentriert und sind deshalb in normalen Verwaltungsverfahren oft ebenso hilflos wie der normale Bürger. Die Absolventen dieser Fachbereiche haben vertiefte Kenntnisse in sehr vielen spezialisierten Rechtsgebieten, sie haben vor allem auch Kenntnisse über die Funktionsweise der Verwaltung. Hier erschlosse sich ein völlig neuer Markt neben Rechtsanwälten und Steuerberatern. So kann man sich vorstellen, daß die Hochschule das gesamte Land allmählich mit einem Netz von Verwaltungsberatungsstellen überzieht und aus dieser Tätigkeit Einnahmen erzielen kann. In diesen Bürgerberatungsstellen wird Bürgern und anderen interessierten Stellen Auskunft über verwaltungsrechtliche Möglichkeiten und Unterstützung bei der Antragstellung gegen Entgelt gegeben. Verschiedene Organisationsformen sind denkbar. Einmal könnte die Zusammenarbeit mit traditionellen Rechtsanwalts- und/oder Steuerberaterpraxen gesucht werden, in deren Rahmen diese Arbeit geleistet werden kann. Denkbar ist allerdings auch eine ähnliche Konstruktion wie bei den "Lohnsteuerhilfe-Vereinen". Der rechtliche Spielraum müsste hier ausgelotet werden. Ähnliches wurde in der Bundesrepublik auch mit der Beratung in städ-

tebaulichen Planungsprozessen versucht. An britischen Hochschulen gibt es übrigens eine ganze Reihe von Technologieberatungsstellen, bei denen Interessierte sich gegen Entgelt Hilfe und wissenschaftlichen Rat holen. Im Rahmen dieser Angebote bieten sich auch hervorragende Möglichkeiten für die Erwerbstätigkeit der Studenten während Studium und Praktikumszeiten. Sie können dabei wichtige Erfahrungen im Umgang mit dem Bürger sammeln, ein Aspekt, der für die Verwaltung selbst von großer Bedeutung sein sollte.

## 6.5 Politikberatung

Ein sehr interessanter Bereich für Aktivitäten der privaten Verwaltungshochschule tut sich im Bereich der Politik-Beratung auf. Die Vielzahl der Gesetze, bei denen einfachste ökonomische und bürokratische "Gesetzmäßigkeiten" schon bei der Konzeption außer Acht gelassen wurden, liefert hierzu reichliches Anschauungsmaterial. Klassisches Beispiel, an dem sich das hervorragend dokumentieren läßt, ist die oben schon genannte Fehlbelegerabgabe im sozialen Wohnungsbau. Die Verwaltung ging an die Ausgestaltung dieser (im Grunde unsinnigen) Abgabe mit der gleichen Arbeitstechnik heran wie beispielsweise an die Wohngeldbeihilfe<sup>42</sup>, obwohl es entscheidende Unterschiede zwischen den beiden Interventionen gibt. Wohngeld wird als Wohltat verteilt und derjenige, der glaubt, zu den berechtigten Empfängern zu gehören, meldet sich bei der zuständigen Verwaltungsstelle und liefert die für die Durchführung des Gesetzes notwendigen Informationen aus eigenem Interesse. Mit der Fehlbelegerabgabe verfolgt die amtliche Wohnungspolitik - wenigstens im Prinzip - jedoch genau das Gegenteil: Man will Vermeidungsreaktionen der Fehlbeleger. Damit ergibt sich aber ein erhebliches Informationsproblem. Der potentielle Fehlbeleger hat ja gar kein Interesse daran, als Fehlbeleger erkannt zu werden, denn dann muss er ja mit finanziellen Einbußen rechnen. In diesem Falle werden also die tatsächlichen oder potentiellen Fehlbeleger der Verwaltung die entscheidenden Informationen so wirksam wie eben möglich vorzuenthalten versuchen. Bei einigen Kommunalverwaltungen haben die Informationsmängel zu eindeutig rechtswidrigen Vorgehensweisen geführt - es wurden unter Verletzung der Datenschutzbestimmungen Datenabgleiche der Datei der Sozialmieter mit den Dateien der Sozialhilfe- und Wohngeldempfänger durchgeführt. Hier hätte eine frühzeitige Politik-Beratung die entscheidenden Mängel eines solchen Gesetzesvorhabens für jeden erkennbar aufgedeckt. Man wäre dann vermutlich viel früher darauf gekommen, sich geeignete Maßnahmen zur vollständigen Abschaffung des - angeblich - sozialen Wohnungsbaus wegen unsozialer Wirkungen auf dem Wohnungsmarkt einfallen zu lassen. Ähnliche Zusammenhänge werden sich bei gründlicher Analyse des gesamten staatlichen Interventionsspektrums noch an anderer Stelle finden lassen. Das Parlament ist hierbei der vielfältig überlegenen Bürokratie nahezu hilflos ausgeliefert.<sup>43</sup> Im Bundestag wird gegenwärtig überlegt, ob

---

<sup>42</sup> siehe obige Fußnote 38.

<sup>43</sup> siehe dazu U. Roppel, Ökonomische Theorie der Bürokratie, in: Praktisches Lehrbuch Wirtschaft

dem Parlament zu mehr politischer Macht durch die Bereitstellung unabhängiger Politikberater verhelfen werden kann. Hier böten sich einer privatwirtschaftlich organisierten Verwaltungshochschule hervorragende Betätigungsmöglichkeiten. Entgeltliche Auftragsforschung für das Parlament, bei der geplante Gesetzesvorhaben - aber eben auch kritische Überprüfung überkommener Verwaltungsverfahren - von unabhängigem Sachverständigen eingehend unter die Lupe genommen werden, bietet weitere ertragreiche Betätigungsmöglichkeiten für die Privathochschule - und zugleich Einnahmequellen und Beschäftigungsmöglichkeiten für studentische Hilfskräfte.

## 6.6 Verwaltungsautomation

An der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Innenministers NRW läuft gegenwärtig das Forschungsprojekt PROSOZ, in dem Software-Entwicklung für den Funktionsbereich Sozialwesen betrieben wird.<sup>44</sup> Der Hintergrund ist folgender: Einmal bietet die moderne Mikrocomputertechnik hervorragende Möglichkeiten, Informationsverarbeitungskapazität nah an den Arbeitsplatz des einzelnen Mitarbeiters heranzubringen. Dies ist eine durch die Technik bedingte Gegenentwicklung zu dem bisher in der Verwaltungsautomation betriebenen Zentralisierungskonzept in Großrechenzentren. Entscheidende Nachteile der Dezentralisierung liegen jedoch darin, dass der Personalaufwand der Systementwicklung sich ganz dramatisch erhöht. Viele Kommunalverwaltungen waren infolge der Verkaufstaktik der Mikrocomputer-Hersteller und vor allem durch die attraktiven Preise der Geräte dazu verleitet worden, in größerem Maße Kleinrechner anzuschaffen. Dies geschah in der (irrig)en Annahme, damit den Netzanschluss an Großrechner vermeiden zu können. Sie haben dabei jedoch den in aller Regel hohen Personalaufwand für die Entwicklung der Anwendersysteme unterschätzt. Ein Ausbreiten dieses Trends führte nun insgesamt dazu, dass an sehr vielen Stellen in der gesamten Kommunalverwaltung der Bundesrepublik an gleichen Problemen gearbeitet wird. Auf diese Weise ist kaum zu vermeiden, daß an mehreren Stellen zugleich das "Rad nacherfunden" wird.

In diesem Bereich könnte ein von der Verwaltungshochschule zu gründendes Software-Institut wichtige Funktionen übernehmen. Der gesamte Entwicklungsaufwand für die verschiedenen Einsatzbereiche (Wohngeld, Ausbildungsbeihilfe, Sozialhilfe, Planung und Statistik, Dokumentationsssysteme)

---

und Staat, Landsberg 1987, S. 145-180 und H. L. Fischer, Die öffentlichen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland, ebenda, S.181-191

<sup>44</sup> Hasenritter an der Abteilung Hagen der FHÖVNH betreibt dieses Projekt in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Forschung und Technologie, Anwendungen wurden im Rahmen des Projekts "Bürgernahe Verwaltung" beim Landkreis Unna präsentiert. Wie notwendig es ist, den allgemein zu beobachtenden Dezentralisierungstendenzen in der kommunalen Datenverarbeitung entgegenzuwirken, zeigt sich gerade am Beispiel der Organisationsunterschiede zwischen hessischen und nordrhein-westfälischen Datenzentralen der öffentlichen Verwaltung. Siehe dazu auch H. L. Fischer, Dezentralisierung in der Verwaltungsautomation auf kommunaler Ebene, DVP, Heft 4 (1985), S. 91-101

steme und dergleichen mehr) ließe sich um ein Vielfaches reduzieren. Ein Tätigwerden in diesem Bereich - auch hier ist ein von der Hochschule unabhängiges, aber mit ihr eng zusammenarbeitendes Unternehmen vorstellbar - schafft eine Reihe von Einnahmequellen. Hier bieten sich interessierten Studenten hervorragende Möglichkeiten für den Erwerb von Einkommen und Praxiserfahrungen.

### **6.7 Weitere Möglichkeiten**

Einer privaten Fachhochschule für öffentliche Verwaltung bietet sich auch die Steuerberaterschulung als Quelle für die Erzielung von Einnahmen an. Heutzutage sind hier die Professoren an den Finanzfachhochschulen in eigener Regie tätig.

Eine weitere Möglichkeit besteht im sogenannten Kongress-Management. Eine Zentralisierung der drei Hochschulen an einem einzigen Ort in NRW lässt im Laufe der Zeit bei den Studenten den Wunsch nach Errichtung von Studentenwohnheimen entstehen. In den vorlesungsfreien Zeiten können diese Möglichkeiten für mehrtägige Unterbringung genutzt werden. Die Hochschuleinrichtungen könnten dann für Kongressaktivitäten Verwendung finden. Gerade im Fall der NRW-Verwaltungsfachhochschulen böte eine Privatisierung hervorragende Möglichkeiten, die Vorteile des Schlosses Nordkirchen für Kongressaktivitäten und auch für den allgemeinen Fremdenverkehr zu nutzen. Auch hier ergeben sich gute Beschäftigungsmöglichkeiten für Studenten. Hierzu gibt es gute Erfahrungen aus Großbritannien. Dort gehen Hochschulen zunehmend zu solchen Aktivitäten über.<sup>45</sup>

Ebenso ist an die Vermietung von nicht mehr benötigtem Anlagevermögen zu denken, das bei der Gründung der Gesellschaft übernommen wurde. Zu denken ist dabei an die zahlreichen Hochschulgebäude, die zum Teil (Düsseldorf u. Köln) in gewerblich interessanten Lagen liegen. Die private Betreibergesellschaft kann sich zudem aus Spenden finanzieren und hat die Möglichkeit der Kapitalaufnahme auf dem Kapitalmarkt.

## **7. REGIONALWIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN EINER PRIVATISIERUNG**

Bisher gibt es an der Innen-FHöV überwiegend Fahrstudenten. An beiden anderen FHöV gibt es Internatsbetrieb. Die Fahrstudenten legen täglich z.T. erhebliche Fahrtstrecken zurück. Damit sind natürlich erhebliche physische Belastungen - mit negativen Auswirkungen auf die Lernprozesse - und auch Unfallrisiken verbunden. Die Ausbildungsbehörden der Kommunalverwaltung haben das Dezentralisierungskonzept der Fachhochschule zum einen aus regionalwirtschaftlichen Gründen gefordert. Zum anderen

---

<sup>45</sup> M. Pirie, P. Young, The Future of Privatization, From research prepared for the Adam Smith Institute, London 1987. Siehe dazu ebenfalls E. Butler, A Degree of Privacy, London 1987

standen bei dieser Forderung die Vorgängereinrichtungen (Studieninstitute) im Hintergrund. Die Kommunen fürchteten den Verlust dieser Ausbildungskapazitäten und wollten die Ersatzeinrichtungen in ihren Mauern behalten. Die offiziellen Begründungen freilich nannten die erforderliche Nähe zwischen Ausbildungsbehörde und Ausbildungseinrichtung.

Fragt man nach den regionalwirtschaftlichen Vorteilen, die eine Kommune gegenwärtig von den Abteilungsstandorten der dezentralisierten Fachhochschule hat, so kommt man zu dem Ergebnis, dass es eigentlich nur negative Auswirkungen gibt. Die Studenten stellen nämlich in den umliegenden Gebieten der Hochschulstandorte im wesentlichen nur Belastungen durch den enormen Parkplatzbedarf dar. Die Anwärteralimentation führt zu einer nahezu 100%igen Ausstattung der Studenten mit Kraftfahrzeugen. Entsprechend ist der hohe Flächenbedarf im sogenannten ruhenden Verkehr.

Konsumnachfragewirkungen gehen von den Studenten an den Standorten nicht aus. Erfahrungsgemäß kommen die Studenten nur zu den Veranstaltungen und verlassen den Standort unmittelbar nach Vorlesungsende sofort wieder. Die gastgebenden Gemeinden bekommen also neben den Nachteilen des enormen Parkflächenbedarfs, der nur während der acht Monate Vorlesungsbetrieb von September bis Juni anfällt, und neben den sonstigen negativen Auswirkungen, die von den erhöhten Verkehrsbelastungen zu Vorlesungsbeginn - 8.00 Uhr, einer Zeit also, in der die städtischen Verkehrsnetze ohnehin schon stark belastet sind -, keinerlei positive Effekte zu spüren. Mit Ausnahme von Soest handelt es sich bei den Standorten um größere Städte, denen die Existenz oder Nichtexistenz einer Fachhochschulabteilung eigentlich nur aus dem verkehrstechnischen Aspekt nicht egal sein kann.

Im Augenblick gibt es in NRW eine Reihe von Gemeinden, denen es infolge der Kohle- und Stahlkrise sehr schlecht geht. Zechen- und Werksstilllegungen bedeuten hier massive Einbrüche in die gesamte regionale Konsumnachfrage. Industrieansiedlung gestaltet sich für die betroffenen Städte außerordentlich schwer. Dies liegt vor allem an der Enge des Arbeitsmarktes, wenn die fraglichen Betriebe noch arbeiten, zum anderen gibt es finanzielle Restriktionen bei den Gemeinden; sie sind oft nicht in der Lage, Subventionen und andere Investitionsanreize so zu dimensionieren, dass sie mit anderen finanzkräftigeren Gemeinden im Wettbewerb um ansiedlungswillige Unternehmen ernsthaft konkurrieren könnten.

Die Privatisierung der drei Hochschulen, ihre Zentralisierung und die gezielte Standortverlagerung in ein solches von Strukturkrisen besonders geschütteltes Gebiet bieten jedoch eine Möglichkeit der Kompensation der durch Stilllegungen auftretenden Konsumnachfrageverluste. Dies gilt vor allem aus zwei Gründen: Erstens würde die Zentralisierung die Studenten davon abhalten, weiterhin so weite Strecken täglich zu fahren, sie würden sich vernünftigerweise nach Wohnmöglichkeiten umsehen.

Damit würde zum einen sofort eine Konsumnachfrageerhöhung in der Größenordnung von 6 bis 7 Mio DM monatlich eintreten. Je nach Größe der Gemeinde und nach dem Ausmaß ihrer intersektoralen Verflechtungen - der intersektorale Multiplikator für eine 20.000 Einwohner zählende Bergbaustadt in NRW wurde von einem der Verfasser im Jahre 1968 mit etwa 1,4 ermittelt - kann die endgültige Nachfrageerhöhung auf bis zu 10 Mio DM monatlich steigen.<sup>46</sup>

Zum anderen macht die Zentralisierung an einem Standort neben wohnungswirtschaftlichen Investitionen für die Unterbringung der Studenten auch Bauinvestitionen zum Bau der Hochschulgebäude notwendig. Dies hat möglicherweise positive Auswirkungen auf die ansässige Bauwirtschaft. Erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen, die für den neuen Standort der zentralisierten Hochschule von nicht zu unterschätzender Bedeutung sein können, gehen einmal von der einfachen Gründung der Hochschule an diesem Standort aus - hier sind der Personalbedarf im kaufmännisch-administrativen Bereich zu nennen - und zum anderen von den oben bereits beschriebenen Marktaktivitäten der privatisierten Hochschule.

Genau diese Gründe waren es übrigens, die im sogenannten Entwicklungsprogramm Ruhr der Jahre 1968 bis 1972 den Ausbau der Hochschulen im Ruhrgebiet forcierten.<sup>47</sup> Eine Zentralisierung der Aktivitäten im Zusammenhang mit einer Privatisierung bringt für die Gemeinde ökonomischen Auftrieb. Diejenigen Gemeinden aber, aus denen Fachhochschulabteilungen abwandern, werden negative Wirkungen kaum verspüren - es sei denn, man argumentierte mit Aspekten der Stadtwerbung und beklagte den Imageverlust einer Stadt. Hier sind jedoch Zweifel angebracht, ob eine Verwaltungsfachhochschule alten Zuschnitts für eine Gemeinde eine wirkliche Attraktivitätsanreicherung darstellen kann.

## **8. AUSBLICK**

Fasst man die wohlstandsteigernden Effekte der bisher skizzierten Privatisierung der internen Ausbildungseinrichtungen der öffentlichen Verwaltung zusammen, so ergibt sich folgendes Bild:

1. Der meistbietende Verkauf der bisherigen staatlichen Einrichtungen

---

<sup>46</sup> H.L. Fischer, Analyse und Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung zentraler Orte in bergbaugesprägten Regionen, Diss. Münster 1969, S.138-149

<sup>47</sup> Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Entwicklungsplan Ruhr 1968 - 1973, Düsseldorf 1968. Vom Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelmsuniversität Münster wurde eine Untersuchung über die Einkommens- und Beschäftigungseffekte dieses insgesamt etwa 18 Mrd. DM umfassenden Investitionsprogramms durchgeführt. Die Landesregierung hatte vorher verkündet, mit diesem Programm würden etwa 300.000 bis 400.000 Arbeitsplätze geschaffen. Nach dieser Untersuchung mussten die Erwartungen der Regierung drastisch nach unten revidiert werden. Der tatsächliche Arbeitsmarkteffekt erreichte nur etwas mehr als ein Zehntel des politisch gewünschten Ergebnisses. Die Studie wurde nicht veröffentlicht. H. K. Schneider, H. Biermann und H. L. Fischer, Die Einkommens- und Beschäftigungswirkungen der Teilmaßnahmen des Entwicklungsprogramms Ruhr, Gutachten im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen, Münster 1968

an Private bzw. die Überlassung gegen Nutzungsentgelt schafft zusätzliche Einnahmen und entlastet die angespannten Budgets der öffentlichen Hand.

2. Steuereinnahmen aus privatwirtschaftlichem Betrieb der Hochschulen haben ebenfalls positive Budgeteffekte.
3. Die Überführung des bisher unproduktiv eingesetzten Hochschulpersonals in die allgemeine Verwaltung hat dann, wenn dort aus diesem Grunde kein oder weniger Personal zusätzlich eingestellt werden muss, wohlstandserhöhende Wirkung.
4. Mit steigender Selbstbeteiligung der Studenten an der Finanzierung ihres Studiums sinken die Anforderungen an den Studienfonds; dies hat Ausgabeminderungen in den öffentlichen Haushalten zur Folge. Das Gleiche gilt natürlich für erfolgreiche Marktaktivitäten der Hochschule, die sich gebührensenkend auswirken.

Diese Budget- und Einkommenseffekte haben insgesamt positive multiplikative Einkommens- und Beschäftigungseffekte, die sich teilweise auch regional bündeln und strukturpolitisch nutzen lassen, wie im vorigen Abschnitt nur kurz umrissen wurde.

Langfristig möglicherweise sehr bedeutsame Kapazitätseffekte ergeben sich bei erfolgreicher Privatisierung aus folgenden Überlegungen:

1. Die bisherige Ausbildung des gehobenen Dienstes wird qualitativ verbessert. Daraus resultiert eine Produktivitätssteigerung des öffentlichen Verwaltungshandelns.
2. Die Studienmotivation steigt einmal durch den Abbau von strukturellen Motivationshemmnissen und zum anderen ergeben sich neue Anreize für die Studenten dadurch, dass die Ausbildungsbehörden über die Einstellung erst am Ende der Ausbildung entscheiden.
3. Die Schaffung eines erweiterten verwaltungswissenschaftlichen Ausbildungsganges bewirkt eine qualitative Verbesserung des höheren Dienstes. Es stehen dann sowohl Ökonomen mit juristischer Basis als auch Juristen mit ökonomischem Grundlagenwissen zur Verfügung. Die öffentliche Verwaltung hat damit auch die Möglichkeit, dem gehobenen Dienst - sozusagen als Leistungsanreiz - die Weiterqualifizierung zum höheren Dienst über eine zeitweise Rückkehr an die Verwaltungshochschule zu ermöglichen. Der traditionell juristisch ausgebildete höhere Dienst gerät damit unter Wettbewerbsdruck.
4. Die Verwaltung kann diesem Teil des Personals das Absolvieren gewisser - vor allem ökonomisch angelegter - Teile des zweiten Ausbildungsabschnitts im Konsektivmodell zur Vorbedingung für weiteren Aufstieg machen. Es kommt zu einer verstärkten Ökonomisierung der Verwaltung sowohl im gehobenen als auch im höheren Dienst.
5. Es entsteht eine weitgehend bürokratieunabhängige Verwaltungswissenschaft nach dem Vorbild der angloamerikanischen Public Administration Science. Sie kann wichtige gesellschaftspolitische Funktionen für das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive und damit für eine echte Demokratisierung unserer Gesellschaft erlan-

gen, wenn die Parlamente die in einem solchen Modell liegenden Chancen sehen und auch konsequent nutzen.<sup>48</sup>

Die volle Reformwirkung dieses Modells wird aber erst dann zu erreichen sein, wenn die Privatisierung auf andere Bundesländer übertragen wird. Solange nur eine einzige Einrichtung dieses Typs existiert, besteht die Gefahr, dass die Wettbewerbsbeschränkungen bestehen bleiben. Die bisher geltenden administrativen Regelungen, Vereinbarungen und regelmäßigen Kontakte zwischen den Leitern der Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung und den zuständigen ministeriellen Fachreferenten in den Innen-, Finanz- und Justizministerkonferenzen sorgen nicht nur für einen Ausschluss von Wettbewerbsmomenten - Hausberufungen und Vereinbarungen, die Abwerbungen unterbinden, verhindern z.B. Wettbewerb unter Hochschullehrern - sondern sie zementieren die Stellung regionaler Ausbildungsmonopolisten in wettbewerbsfreien Räumen. Beamtenhafte Attitüden dominieren dann weiterhin und wachen eifersüchtig auf reibungsfreie administrative Beherrschung der Ausbildungsapparate und Beibehaltung der Budgetanteile analog dem Überlebensargument von Niskanen.<sup>49</sup> Dabei bleibt aber festzuhalten, dass ein Marktmonopol, wie es sich ergäbe, wenn NRW alleine reformierte, immer noch besser ist als das Verharren im herrschenden Zustand.

Unser Modell stellt einen Schritt in Richtung eines verstärkten Leistungswettbewerbs zwischen den Bundesländern dar. Das wird einmal damit bewirkt, daß leistungsbereite Studenten die Auswahl unter den Verwaltungshochschulen haben (Abstimmung mit den Füßen). Die Studenten erkennen leistungsfähige Hochschulen an niedrigeren Gebühren (bei gleichem Leistungsstandard) oder an höherem Qualifikationsniveau (bei gleichen Gebühren). Leistungsfähige Hochschulen haben im Wettbewerb um die besten Hochschullehrer bessere Chancen als jene Hochschulen, in denen traditionelle bürokratische Strukturen dominieren. Auch die Ausbildungsbehörden - vor allem auf kommunaler Ebene - können mit ihren Einzahlungen in die verschiedenen Studienfonds den Wettbewerb zwischen der Hochschulen intensivieren. Leistungsorientierte Verwaltungen zahlen in die Studienfonds leistungsstarker Hochschulen, um damit leistungsstärkere Absolventen einstellen zu können. Auch bei der Konkurrenz um die Befriedigung des Weiterbildungsbedarfs lohnt sich für die Hochschulen die Entwicklung gewinnbringender Kombinationen von geeigneten Studienschwerpunkten (z.B. Umweltökonomie und Umweltrecht).

---

<sup>48</sup> Es gibt ja mittlerweile eine kaum noch zu überschauende Literatur zum Thema "Politik- und Staatsversagen". Es werden sehr unterschiedliche Ursachen diagnostiziert, entsprechend unterscheiden sich auch die Therapievorschläge. Siehe hierzu nur folgende Auswahl:

R. Wassermann, Von der Teilnehmer- zur Zuschauerdemokratie, Düsseldorf 1936; H. Laufer, Burokratisierte Demokratie, Zürich 1983; K. Jänicke Staatsversagen - Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft, München 1986; P.C. Burens, Stifter als Anstifter - Von Nutzen privater Initiativen, Zürich 1987; J. Hellmer, Anpassung oder Widerstand? - Der Bürger als Souverän - Grenzen staatlicher Disziplinierung, Zürich 1987.

<sup>49</sup> U. Roppel, Ökonomische Theorie der Bürokratie, Beiträge zu einer Theorie des Angebotsverhaltens staatlicher Bürokratien in Demokratien, Freiburg/Br. 1979, S. 88

Die Entwicklung von Wettbewerbselementen zwischen den Bundesländern wirkt für die Verwaltungshochschulen neuen Typs zweifellos produktivitätssteigernd; akademische Grenzbetriebe können vom Bildungsgütermarkt verschwinden und müssen nicht mühselig mit großem öffentlichen Ressourcenaufwand gepöppelt und oft auch reanimiert werden.

Bei der Adaption und Realisation des von uns entwickelten neuen Ausbildungsmodells hätten sich die öffentlichen Verwaltungen erstmals als echte "Schumpetersche Pionierunternehmer gezeigt. Ein Erfolg dieser Konzeption gäbe Vorbild für andere Hochschulreformen. Die Zeit drängt - in den 90er Jahren werfen zurückgehende Studentenzahlen gravierende Probleme auf. Sie können nur mit Mut und Phantasie erfolgreich angegangen und gelöst werden.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Phantasie zeigt ja gegenwärtig der Kommunalverband Ruhr in einer vielbeachteten Anzeigenserie über das Ruhrgebiet. Da wurde als "starkes Stück" die private Hochschule in Herdecke als Aushängeschild und Symbol für Liberalität und Kreativität des Landes zur Schau gestellt. Die Tinte beim Schreiben dieser Fußnote war noch nicht getrocknet, da veröffentlichte die Münstersche Zeitung in der Ausgabe vom 9. Dezember 87 folgende bemerkenswerte Nachricht: "Witten (is) - Der Lehrbetrieb an der Privatuniversität Witten/Herdecke wird drastisch zurückgeschraubt. Der Universitätsverein, so Präsident Konrad Schily, baut dafür in Mannheim eine neue Universität auf. Schon im Wintersemester 1988/89 soll dort der Lehrbetrieb aufgenommen werden ... Schily kritisierte, es sei nicht möglich gewesen, mit der Düsseldorfer Landesregierung über eine Zehn-Jahres-Planung für die Hochschule zu reden. Dagegen habe es in Mannheim ein "Klima der Offenheit und Kreativität" gegeben. Die Entscheidungswege in Baden-Württemberg seien "kürzer und direkter". Schily erklärte weiter, das Land Baden-Württemberg wolle die Privatuniversität ins Hochschulverzeichnis aufnehmen und damit finanziell unterstützen, ein Schritt, zu dem sich NRW-Wissenschaftsministerin Anke Brunn nicht hatte durchringen können." So weit kann es kommen, wenn Ideologie dominiert und man sich auch von Sachverstand seine Politik nicht nehmen lässt.