Probleme der Bildungsfinanzierung

Von

Ursula Backes, Hans-Joachim Bodenhöfer, Friedrich Edding,
Reinar Lüdeke, Heinrich Mäding, Martin Pfaff,
Dieter Sadowski, Hermann Schmidt, Dieter Timmermann,
Horst Weishaupt

Herausgegeben von Gerhard Brinkmann

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 146

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 146

Probleme der Bildungsfinanzierung

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Probleme der Bildungsfinanzierung

Von

Ursula Backes, Hans-Joachim Bodenhöfer, Friedrich Edding,
Reinar Lüdeke, Heinrich Mäding, Martin Pfaff,
Dieter Sadowski, Hermann Schmidt, Dieter Timmermann,
Horst Weishaupt

Herausgegeben von Gerhard Brinkmann

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Probleme der Bildungsfinanzierung / von Ursula Backes ... Hrsg. von Gerhard Brinkmann. — Berlin: Duncker und Humblot, 1985.
(Schriften des Vereins für Socialpolitik; N. F., Bd. 146)
ISBN 3-428-05840-2

NE: Backes, Ursula [Mitverf.]; Brinkmann, Gerhard [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins ...

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten.
© 1985 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Gedruckt 1985 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3-428-05840-2

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort des Herausgebers

Die Beschäftigungskrise in der Bundesrepublik Deutschland, seit 1974 andauernd, hat zu einer Krise der öffentlichen Finanzen geführt, die ihrerseits — in der Wissenschaft schon seit längerem gemachten — Vorschlägen zu großer Beachtung verholfen hat, bisher kostenlose Leistungen des Staates der Steuerung durch den Markt zu überlassen. Das Gut „Bildung", in der Bundesrepublik Deutschland vorwiegend durch die öffentliche Hand angeboten und aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert (abgesehen vom betrieblichen Teil der dualen Berufsausbildung), war und ist der bevorzugte Gegenstand solcher Vorschläge. Auch der vorliegende Band will einen Beitrag zu dieser Diskussion leisten, ohne sich jedoch völlig auf sie zu beschränken. Er enthält Referate, die im Ausschuß für Bildungsökonomie des Vereins für Socialpolitik in den Jahren 1983 und 1984 vorgetragen wurden; die Anordnung der Beiträge folgt nicht der Reihenfolge, in der sie gehalten worden sind, sondern sachlichen Gesichtspunkten:

Bodenhöfer gibt einen gedrängten Überblick über den gegenwärtigen Diskussionsstand. *Edding* zeigt, wie die Definition von Bildung die Erfassung und Zurechnung ihrer Kosten und Nutzen beeinflußt. *Lüdeke* untersucht die staatliche Bildungsfinanzierung im Rahmen einer Theorie der Staatsaufgaben. *Timmermann* nimmt einen Teilaspekt dieser Überlegungen, die allokativen und distributiven Wirkungen einer Gebührenfinanzierung der Universitätsausbildung, noch einmal auf.

Nicht nur die theoretischen Argumente, die in der Diskussion über die Bildungsfinanzierung eine Rolle spielen, Revue passieren zu lassen und wenn möglich weiter zu entwickeln, war das Ziel der Ausschußsitzungen in den Jahren 1983 und 1984, sondern auch, die häufig schlecht bekannten oder unbekannten Fakten der Bildungsfinanzierung, immer bezogen auf jene theoretische Diskussion, zu präsentieren und zu diskutieren:

Mäding untersucht, ob das Scheitern der Fortschreibung des Bildungsgesamtplanes auf die staatliche Finanzkrise zurückzuführen ist. *Pfaff* bringt und wertet Daten über die — in der westdeutschen Diskussion so häufig als Vorbild betrachtete — Finanzierungs- und Wettbewerbssituation der US-amerikanischen Hochschulen. *Schmidt* gibt einen Überblick über die Finanzierung der beruflichen Bildung in Westdeutschland und in anderen Ländern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die letzten beiden Arbeiten dieses Bandes verlassen den bisherigen Themenrahen „Markt versus Staat"; sie untersuchen vielmehr, wie die Allokation der Ressourcen bei weiterbestehender staatlicher Finanzierung verbessert werden kann. *Weishaupt* prüft mit Hilfe empirischer Daten aus Frankfurt, durch welche Maßnahmen ein gegebenes Bildungsziel kostengünstiger zu erreichen ist: durch das Bestehenlassen der bisherigen Schulstruktur oder durch Zusammenlegung von Schulen. *Sadowski* und *Backes* entwickeln und testen ein Modell, das die Publikationsmenge eines Faches von dessen Ressourcen abhängen läßt, und diskutieren, ob es als Grundlage der Forschungsfinanzierung dienen kann.

Siegen, im März 1985 Gerhard Brinkmann

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

Probleme der Bildungsfinanzierung — Zum Stand der Diskussion

Von *Hans-Joachim Bodenhöfer*, Klagenfurt 9

Alternative Definitionen von Bildung und einige Auswirkungen auf die Zurechnung von Kosten und Nutzen

Von *Friedrich Edding*, Berlin 39

Theorie der staatlichen Bildungsfinanzierung im Rahmen einer Theorie der Staatsaufgaben

Von *Reinar Lüdeke*, Passau 57

Gebührenfinanzierung der Hochschulausbildung: allokative und distributive Aspekte

Von *Dieter Timmermann*, Bielefeld 157

Die Finanzkrise und das Scheitern der Fortschreibung des Bildungsgesamtplanes

Von *Heinrich Mäding*, Konstanz 209

Finanzierung und Wettbewerb der privaten und öffentlichen Hochschulen. Einige Erfahrungen aus den USA

Von *Martin Pfaff*, Augsburg 235

Die Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung als Gegenstand der Berufsbildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland mit Ausblick auf Entwicklungen in anderen Industrienationen

Von *Hermann Schmidt*, Bonn 335

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kosten-Wirksamkeitsanalyse schulorganisatorischer Alternativen — dargestellt am Beispiel von zwei Planungsmodellen für Frankfurt am Main

Von *Horst Weishaupt*, Frankfurt a. M. 359

Analysen zur Forschungseffizienz — Grundlagen für die Forschungsfinanzierung an Universitäten?

Von *Dieter Sadowski* und *Ursula Backes*, Trier 407

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Probleme der Bildungsfinanzierung — Zum Stand der Diskussion

Von *Hans-Joachim Bodenhöfer*, Klagenfurt

1 Einleitung

Die Diskussion um Probleme der Bildungsfinanzierung in den letzten Jahren ist ein weiteres Beispiel dafür, daß Fragestellungen der Fachdisziplin der Thematisierung von Problemlagen in der öffentlich-politischen Auseinandersetzung folgen und Lösungsvorschläge der Wissenschaft zugleich eher die Anforderungen eines artikulierten oder abgeleiteten politischen „Handlungsbedarfs" reflektieren, als das Niveau des theoretischen Wissens und die Basis gesicherter empirischer Erkenntnis. Entsprechend hat sich die Erörterung von Finanzierungsfragen vor allem auf die Bereiche der Berufsbildung im dualen System, der Hochschulbildung und der Weiterbildung bezogen, die in der bildungspolitischen Diskussion einen besonderen Stellenwert einnahmen.

Die Ausgangskonstellation der bildungspolitischen Auseinandersetzung, die zur Problematisierung der Finanzierung der beruflichen Bildung in Unternehmen, der Hochschulen und der Hochschulbildung sowie der Weiterbildung geführt hat, war dabei jeweils recht verschieden (Abschnitt 2). In den Analysen und Lösungsvorschlägen kommen auch eher bereichsspezifische Defizite und Zielvorstellungen zum Ausdruck als grundsätzliche theoretische Überlegungen oder umfassende Konzepte für ein System der Bildungsfinanzierung. Im Hinblick auf die ökonomische Rationalität eines Finanzierungssystems haben dabei soziale Erträge von Bildung und distributive Effekte der Bildungsfinanzierung noch am stärksten Beachtung gefunden (Abschnitt 3). Ein Großteil der Beiträge zu Fragen der Bildungsfinanzierung in den letzten Jahren hat jedoch den Zusammenhang von Finanzierungsfragen mit dem Steuerungssystem für den Bildungsbereich weitgehend außer acht gelassen. Diesem Zusammenhang wendet sich der abschließende Abschnitt 4 zu.

2 Problemlagen der Bildungspolitik und Bildungsfinanzierung

Neben curricularen und organisatorischen Fragen der Schulreform standen in der bildungspolitischen Debatte der letzten beiden Jahrzehnte Probleme der Berufsbildung im dualen System, die Entwick-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lung der Hochschulen und der Bereich der Weiterbildung im Vordergrund des Interesses. In diesen drei Bereichen wurden Defizite der Entwicklung und Ansatzpunkte einer bildungspolitischen Reformpolitik von Anfang an in Zusammenhang mit Fragen der Finanzierung gesehen.

Aufgrund der dominierenden Rolle von unternehmerischen Entscheidungen für die Entwicklung des Systems dualer Berufsbildung — im Rahmen gesetzlicher Regelungen der staatlichen Berufsbildungspolitik — war es naheliegend, den Zusammenhang zwischen Defiziten der beruflichen Bildung in Unternehmen und den spezifischen Steuerungsmechanismen dieses Bereichs in den Mittelpunkt der Analyse zu stellen. Ein unzureichendes Ausbildungsplatzangebot, Abweichungen der Struktur des Ausbildungsangebots nach Wirtschaftszweigen und Berufen vom aktuellen Muster der Beschäftigung und den Trends der Bedarfsentwicklung, die Konjunkturreagibilität des Ausbildungsangebots, die Schwammfunktion des Ausbildungsangebots marginaler Ausbildungsbetriebe und -berufe, die Konzentration der Ausbildungsverhältnisse auf wenige Ausbildungsberufe, die Diskriminierung bestimmter Nachfragergruppen am Ausbildungsstellenmarkt, die regionale Ungleichheit der Ausbildungschancen oder die mangelnde Qualität der Ausbildung in vielen Ausbildungsverhältnissen wurden so auf das System einzelbetrieblicher Finanzierung der Berufsbildung und auf kosten-/ertragsorientierte Entscheidungen der Unternehmen im Ausbildungsbereich zurückgeführt.[1] Die Schlußfolgerung dieser Analysen kann entsprechend in drei Richtungen gehen:

— die Abschaffung des dualen Ausbildungssystems zugunsten schulischer Formen der Berufsbildung;

— die Modifikation des Steuerungs- und Finanzierungssystems der dualen Berufsbildung durch kompensierende und steuernde staatliche Eingriffe (Subventionen an Ausbildungsbetriebe, Förderung überbetrieblicher Ausbildungseinrichtungen, steuerliche Begünstigungen für Ausbildungsbetriebe, Ausbildungszwang, Subventionierung der Nachfrage durch Ausbildungsgutscheine, die in Ausbildungsbetrieben einlösbar sind);

— die Umgestaltung des Finanzierungssystems mit dem Ziel, über die Umverteilung von Kosten und Erträgen der Ausbildung im Unternehmenssektor allokative Effizienz der Ausbildungsentscheidungen und distributive Gerechtigkeit ihrer Finanzierung zu erreichen (Fonds-Modell).[2]

---

[1] Vgl. *Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung 1974; Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 1982.*

[2] Vgl. *Sachverständigenkommission ... 1974.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Soweit nicht aus bildungs- und gesellschaftspolitischen Gründen eine Zurückdrängung und Abschaffung der Berufsbildung im dualen System gefordert wurde, hat die Analyse ihres Steuerungssystems meist zum Lösungsvorschlag der Internalisierung externer Effekte und der Verstärkung von Lenkungsmöglichkeiten der Berufsbildungspolitik durch eine Fondsfinanzierung geführt.[3] Theoretisch ergibt sich der entsprechende Begründungszusammenhang bruchlos aus der Humankapitaltheorie im Rahmen der neoklassischen Theorie des Unternehmens und des Marktversagens.

In der politischen Auseinandersetzung um die Neufassung des Berufsbildungsgesetzes von 1969 in der Bundesrepublik, nicht zuletzt unter dem Einfluß einer demographisch bedingten Vormachtstellung der Angebotsseite am Ausbildungsstellenmarkt, hat sich dieses Finanzierungsmodell als nicht durchsetzbar erwiesen. Aus denselben Gründen ist auch die Sonderregelung einer speziellen Abgabenfinanzierung im Fall eines Lehrstellenmangels praktisch nie wirksam geworden, bis sie aus formalrechtlichen Gründen aufgehoben wurde.

In der langjährigen Diskussion um Öffnung und Ausbau der Hochschulen, die Verbreiterung und Redistribution von Zugangschancen, die Reform der Strukturen und der Inhalte von Hochschule und Studium oder die Folgewirkungen der Hochschulexpansion ist kaum ein Einzelproblem nicht auch mit dem bestehenden System der Finanzierung der Hochschulen und der Hochschulbildung in Verbindung gebracht worden:[4]

— die starke Zunahme des Hochschulbesuchs, die Überforderung der Kapazitäten und die Notwendigkeit von Zulassungsbeschränkungen werden auf die Einführung des „Nulltarifs" für Ausbildungsleistungen der Hochschulen zurückgeführt;

— die Unmöglichkeit, über räumlichen Ausbau, Personalverstärkung und insgesamt verstärkten Mitteleinsatz im Hochschulbereich die Verschlechterung von Ausbildungsbedingungen, die Einengung der Forschung und das Auftreten von Zulassungsbeschränkungen zu verhindern, wird als notwendige Folge der Finanzierung der Hochschulausgaben aus dem öffentlichen Haushalt bei einer allgemeinen Finanzkrise des Wohlfahrtsstaates gesehen;

— der beschränkte Effekt der insgesamten Zunahme des Hochschulbesuchs auf die Redistribution von Bildungschancen wird durch ein

[3] Dagegen hat die ‚Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel' mehrheitlich ein Festhalten an dem einzelbetrieblichen Finanzierungssystem, ergänzt durch direkte und indirekte staatliche Hilfen, vorgeschlagen. Vgl. *Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel 1977*, S. 510.

[4] Vgl. u. a. *v. Weizsäcker 1971; Woll 1973; Watrin 1975; v. Lith 1981.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unzureichendes System der Studienförderung erklärt, das finanzielle Hemmnisse der Bildungsbeteiligung nicht ausgeräumt hat;

— die mangelnde Abstimmung zwischen Bildungssystem und Beschäftigungssystem, die im wachsenden Angebot höherer Qualifikationen und in strukturellen Divergenzen von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt gesehen wird, erscheint als notwendige Folge staatlicher Produktion und Finanzierung im Hochschulbereich, die marktliche Anpassungs- und Steuerungsmechanismen ausgeschaltet haben;

— ein vielfach beklagter Qualitätsverlust von Lehre und Forschung an den Hochschulen wird neben ihrer Überfüllung dem Fehlen von Leistungsanreizen und von wettbewerblichen Kontrollmechanismen im bestehenden Steuerungs- und Finanzierungssystem zugeschrieben;

— der Ersatz solcher Mechanismen marktmäßiger Steuerung durch planerisch-administrative Allokationsentscheidungen im Bereich staatlicher Hochschulpolitik wie auch innerhalb der Hochschulen selbst wird zugleich als Ursache zunehmender Verrechtlichung und Bürokratisierung, mangelnder Innovation in Leistungsangebot und Leistungserstellung der Hochschulen, einer insgesamt geringen Anpassungsfähigkeit und -bereitschaft und der Scheu vor Experimenten gesehen;

— schließlich werden auch überlange Studienzeiten und mangelnde Effizienz der Hochschulen, wie sie sich in verschiedenen Indikatoren ausdrückt, dem Fehlen pretialer Lenkung im Hochschulbereich zugeschrieben, das „organizational slack", „rent-seeking activities", „shirking" und andere Faktoren geringer Performanz in großem Umfang zuläßt.

Verstärkt seit den Jahren fühlbarer budgetärer Beschränkungen der Hochschulpolitik durch strukturelle Defizite der öffentlichen Haushalte[5] richtet sich daher eine Vielzahl von Reformvorschlägen zur Finanzierung der Hochschulen und der Hochschulbildung auf die Lösung dieser Probleme; ein verändertes Finanzierungssystem soll dabei insbesondere die öffentlichen Haushalte, direkt oder indirekt, entlasten, durch marktmäßige Steuerungselemente die allokative und dynamische Effizienz des Hochschulbereichs erhöhen sowie unerwünschte Verteilungswirkungen des bisherigen Finanzierungssystems korrigieren.[6]

---

[5] Nach einer Zunahme des Anteils der Bildungsausgaben am BIP im Zeitraum 1965 - 1975 und einem Höhepunkt um 1975 hat sich in mehreren OECD-Ländern, u. a. auch in der Bundesrepublik und Österreich, seit 1975 eine leichte Abnahme der Quote der Bildungsausgaben ergeben. Vgl. *OECD 1982.*

[6] Vgl. die in Anmerkung 4 zitierte Literatur, ferner *Schmidt 1984; Bodenhöfer/Ötsch/Terlaak 1980.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anders als die breit geführte bildungspolitische Diskussion um die Berufsbildung und die Hochschulen wurde die Zukunft des Weiterbildungsbereichs eher innerhalb der „educational class" selbst diskutiert und dies vor allem im Hinblick auf das Entwicklungspotential eines ‚quartären' Sektors — ein Hoffnungsgebiet für Schulen und Hochschulen, Pädagogen und Bildungsforschung bei demographisch bedingtem Schwund von Schüler- und Studentenzahlen. Als Finanzierungsproblem treten hier die indirekten Kosten des entgangenen Einkommens bei Unterbrechung oder Einschränkung der Erwerbstätigkeit in den Vordergrund, die im Berufsverlauf zunehmend ins Gewicht fallen. Auch die einige Jahre intensiv geführte Diskussion um das Modell der „recurrent education" gehört in diesen Zusammenhang; ein Wechsel von Lernphasen mit Abschnitten der Berufstätigkeit setzt die Finanzierung auch der Opportunitätskosten der intermittierenden Ausbildung im Verlauf der Erwerbstätigkeit voraus. Darüber hinaus kann ein Finanzierungssystem der Weiterbildung so gestaltet werden, daß es Nachfrage weckt, daß sich ein vielfältiges, flexibles und innovatives Angebot entwickelt und daß allgemeine bildungspolitische, gesellschaftspolitische und arbeitsmarktpolitische Ziele besser erreicht werden. Alle diese Momente finden sich in vorgeschlagenen Finanzierungskonzepten für den Bereich der Weiterbildung.[7]

3 Mischsysteme der Bildungsfinanzierung — Historische Entwicklung und ökonomische Rationalität

Je gegebene nationale Systeme der Bildungsfinanzierung sind historisch gewachsen, uneinheitlich und in der Regel Mischsysteme. Der Bereich der Elementarbildung ist meist weder obligatorisch noch kostenfrei für die Nachfrager, wenn auch kostendeckende Gebühren eher die Ausnahme darstellen. Einem kostenfrei möglichen Pflichtschulbesuch (Primarbereich und Sekundarbereich I) — ex lege ohne Opportunitätskosten des Schulbesuchs — stehen in weiterführenden Schulen (Sekundarbereich II) zum Teil Kostenbeiträge, zum Teil die Übernahme von privaten direkten (z. B. Schulbücher) und indirekten Kosten (z. B. Schüler-Bafög) in den öffentlichen Haushalt gegenüber.

Schulische Formen der beruflichen Bildung bedeuten zumeist die Übernahme der institutionellen Kosten der Ausbildung durch die öffentliche Hand, während für die privaten Kosten ähnliche Regelungen wie bei den weiterführenden Schulen gelten. Betriebliche Ausbildung wird in der Regel durch die ausbildenden Betriebe finanziert; eine Ausbildungsvergütung vom Betrieb kann dem produktiven Beitrag der Aus-

[7] Ein Überblick findet sich in *Kuhlenkamp/Schütze 1982.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kosten / Kostenträger/ Finanzierungsquelle	Kostenarten: Institutionelle Kosten der Ausbildung	Indirekte Kosten der Ausbildung: Kosten des Lebensunterhalts	Indirekte Kosten der Ausbildung: Entgangenes Einkommen	Direkte Ausbildungskosten
A. Private Haushalte				
1. Laufendes Einkommen	Kostendeckende/ teilkostendeckende Gebühren	Eigenes Einkommen (Werkarbeit) Interfamiliäre und Intrafamiliäre Transfers	Interfamiliäre und Intrafamiliäre Transfers	Eigenes Einkommen (Werkarbeit) Interfamiliäre u. Intrafamiliäre Transfers
2. Steuervergünstigungen/ Transfers		Ausbildungsinduzierte Steuervergünstigungen und Transfers	Ausbildungsinduzierte Steuervergünstigungen und Transfers	Ausbildungsinduzierte Steuervergünstigungen u. Transfers
3. Vermögen	Kostendeckende und teilkostendeckende Gebühren: — Bildungsdarlehen — Bildungssparen — Ausbildungsversicherung	— Bildungsdarlehen — Bildungssparen — Ausbildungsversicherung		
B. Unternehmen				
1. Unternehmensertrag	Ausbildung im Unternehmen	Ausbildungsvergütung	Lohnfortzahlung	Zuschüsse, Sachleistungen
2. Steuervergünstigungen/ Subventionen	Kostendeckende/ teilkostendeckende Gebühren für externe Ausbildung	Stipendien		

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C. Parafisci/Fonds/ Stiftungen 1. Umlage-finanzierung 2. Steuer-finanzierung 3. Vermögens-erträge/ Spenden	Eigene Bildungs-einrichtungen mit kostenfreiem Zugang Kostenerstattung an Bildungseinrichtun-gen/Ausbildende Unternehmen Bildungsgutscheine für kostendeckende/ teilkostendeckende Gebühren	Ausbildungs-vergütung Stipendien	Stipendien	Zuschüsse, Sachleistungen
D. Öffentlicher Haushalt 1. Allgemeines Steuerauf-kommen 2. Zwecksteuern 3. Bildungs-anleihen	Staatliche Bildungs-einrichtungen mit kostenfreiem Zugang/ nom. Gebühren Bildungsgutscheine für kostendeckende/ teilkostendeckende Gebühren Steuervergünsti-gungen/Subventionen an Bildungseinrich-tungen/Ausbildende Unternehmen Investitionen staat-licher Bildungsein-richtungen	Stipendien Negative Einkom-mensteuer Ausbildungs-einkommen Preissubventionen Zinssubventionen und Ausfallgarantie für Bildungsdarlehen Steuerbegünstigungen für Bildungssparen und Ausbildungs-versicherungen	Bildungsgehalt	Steuervergünsti-gungen (Werbekosten) Transfers (Familien-lastenausgleich) Sachleistungen (Schulbücher etc.) Preissubventionen

Abbildung 1: Formen der Bildungsfinanzierung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zubildenden zur betrieblichen Leistungserstellung entsprechen oder sie bedeutet entweder eine Überwälzung von Opportunitätskosten der Ausbildung oder eine Bezahlung der geleisteten Arbeit unter dem Grenzprodukt.

Soweit neben einem dominant staatlich organisierten Bildungssystem private Ausbildungsinstitutionen bestehen, ergeben sich vielfältige andere Finanzierungsformen und -strukturen. Ein hohes Maß an Vielfalt und Unterschieden im internationalen Vergleich weist jedoch vor allem der gesamte post-sekundäre Bildungsbereich auf, wo kostendeckende Gebühren (z. B. private Hochschulen) ebenso anzutreffen sind wie die volle Übernahme von Opportunitätskosten bei kostenfreien Ausbildungsleistungen (z. B. Bundeswehrhochschulen) und wo private Kosten des Hochschulbesuchs im Familienverband, aus öffentlichen Mitteln (z. B. Stipendien, steuerliche Entlastungen) oder aus eigenem künftigem Einkommen (Darlehen) getragen werden.

Die Vielfalt möglicher Finanzierungsformen kann in der Gegenüberstellung von Kostenarten und Kostenträgern bzw. Finanzierungsquellen (Abbildung 1) zusammengefaßt werden, wobei die für verschiedene Bildungsbereiche zutreffende Kombination einzelner Zellen dieser Übersicht insgesamt ein gemischtes Finanzierungssystem ergibt. In unterschiedlicher Form sind dies Mischsysteme von öffentlicher und privater Finanzierung, von Finanzierung aus laufendem und künftigem Einkommen der Haushalte, von institutioneller und individueller Förderung, von marktmäßig gesteuertem, regelgebundenem oder administrativ-planerisch bestimmtem Mittelaufkommen, von Finanzierungsbeiträgen nach dem Äquivalenzprinzip oder mit Umverteilungseffekten über den öffentlichen Haushalt, von direkter Kostenanlastung und Finanzierungsregelungen mit undurchsichtigem Be- und Entlastungseffekt usw.

In ihrer spezifischen Form sind nationale Finanzierungssysteme für den Bildungsbereich das Produkt einer historischen Entwicklung und dabei von institutionell-organisatorischen Strukturen des Bildungssystems, der Entwicklung des Bildungswesens, seiner gesellschaftlich-ökonomischen Rahmenbedingungen und seiner philosophisch-kulturellen Grundlagen mit bestimmt. Dieser historische und weit gefaßte Bedingungszusammenhang schließt jedoch nicht aus, daß ökonomisch-theoretische Argumente die Finanzierung von Bildung erklären und veränderte Finanzierungsformen begründen können.

Bildung ist ein gemischtes Gut. Während jedoch über den Charakter von Bildung als privatem Gut — in Form kulturell-gesellschaftlicher Teilhabe- und Lebenschancen sowie höheren Einkommens — noch ein

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hohes Maß an Übereinstimmung besteht, ist die Bedeutung des öffentlichen Guts-Charakters, sind die Dimensionen der öffentlichen Guts-Eigenschaften von Bildung und ist schließlich auch das relative Gewicht der privaten und öffentlichen Guts-Eigenschaften — etwa im Vergleich von Pflichtschul-, Berufs- und Hochschulbildung — weitgehend umstritten. Abgesehen von theoretischen Unklarheiten in der bisherigen Debatte zu diesem Problem[8] schließt jedenfalls die gänzliche Inoperationalität dieser Unterscheidung hiervon abgeleitete Begründungen sowohl für den status quo des Finanzierungssystems als auch für seine Veränderung, insbesondere entsprechend dem relativen Gewicht privater und sozialer Erträge von Bildung, von vornherein aus.

Solange die Frage privater und sozialer Erträge von Bildung vor allem empirisch so wenig geklärt ist wie derzeit noch, ergibt sich hieraus kein Argument für eine veränderte Verteilung von Finanzierungslasten (zumindest wenn unterschiedliche Finanzierungsstrukturen für verschiedene Bildungsbereiche nicht deutlich allgemeinen Vorstellungen vom Charakter der erworbenen Bildung zuwiderlaufen[9]). In erster Annäherung mag das Problem externer Erträge von Bildung auch praktisch wenig relevant erscheinen, solange eine steigende Bildungsnachfrage jedenfalls nicht die Gefahr einer Unterinvestition in Bildung signalisiert. Zudem ist nicht ausgeschlossen, daß Art und Bedeutung der sozialen Erträge von Bildung sehr viel stärker von Zielen und Inhalten von Bildungsgängen bestimmt werden als von den Strukturen und dem Wachstum der Bildungsproduktion, auf die sich die Regelungen eines Finanzierungssystems richten.

Ähnlich kritisch fällt die Wertung des verteilungspolitischen Arguments als ökonomisch-theoretische Begründung für ein verändertes Finanzierungssystem aus. Im Rahmen der gesamten staatlichen (Umverteilungs)-Aktivität weist der Bildungsbereich erhebliches Gewicht auf; die staatliche Finanzierung des Bildungsbereichs ist zum Teil unmittelbar verteilungswirksam ausgestaltet und bewirkt darüber hinaus im Weg der Objektsubvention mittelbar Veränderungen der Verteilungsposition von Individuen und Gruppen. Besonderes Interesse haben dabei die Verteilungseffekte der Hochschulfinanzierung gefunden. Über den positiven Aspekt der tatsächlichen Verteilungswirkungen

---

8 Vgl. *Lüdeke 1985.*

9 Für die optimale Allokation kommt es auf den Ausgleich der sozialen Ertragsraten an. Gleiche private Ertragsraten zwischen subventionierten (z. B. Hochschulbildung) und nicht oder nur geringfügig subventionierten Bildungszweigen (z. B. berufliche Bildung im dualen System) auf einem funktionierenden Markt der Bildungsproduktion bedeuten eine höhere soziale Ertragsrate des nicht subventionierten Zweiges. Dabei spielen jedoch auch Umfang und Art der — nicht bekannten — jeweiligen externen Erträge eine Rolle.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hinaus wurde hieran die normative Frage einer unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten zieladäquaten Finanzierungsstruktur der Hochschulbildung angeschlossen.

Die Frage der Verteilungseffekte der Hochschulfinanzierung bzw. der Gerechtigkeit (Gleichheit) im Hinblick auf die Lasten- und Nutzenverteilung der staatlichen Ausgaben für die Hochschulbildung stellt sich für die Unterscheidung

— zwischen Hochschulbesuchern und Nichtbesuchern

— zwischen Hochschulbesuchern unterschiedlicher Fachrichtungen

— und zwischen den Generationen.

Bei langfristig steigenden Bildungschancen bzw. steigenden Raten des relativen Hochschulbesuchs kann von einem regressiven Verteilungseffekt der Hochschulfinanzierung zwischen den Generationen gesprochen werden:[10] die ältere, erwerbstätige Generation mit schlechteren Bildungschancen finanziert durch ihren Beitrag zum allgemeinen Steueraufkommen die Hochschulbildung der jungen Generation mit höheren Raten des relativen Hochschulbesuchs und allgemein besseren materiellen Lebenschancen aufgrund des langfristigen Wachstumsprozesses.

Ein alternatives Finanzierungskonzept kann an der realen Ressourcenaufbringung für die Hochschulbildung durch die jeweils Erwerbstätigen nichts ändern. Jedoch würde eine Belastung der Hochschulbesucher mit den Kosten bzw. mit einem Teil der Kosten ihrer Ausbildung die Lasten zwischen den Angehörigen unterschiedlicher Altersgruppen anders verteilen; diejenigen der älteren Generation, die nicht eine Hochschule besucht haben, würden entweder geringere Lasten tragen (niedrigere Steuern) und/oder zusätzliche staatliche Leistungen erhalten. Die Abgrenzbarkeit von Generationen ist jedoch fragwürdig, da nicht nur „Ältere" sondern auch bereits erwerbstätige Gleichaltrige zum Steueraufkommen beitragen, das der Finanzierung der Hochschulbildung dient. Zudem ist fraglich, ob Individuen und Altersgruppen statt Haushalte (Familien) die verteilungspolitisch relevanten Einheiten darstellen.

Stellt man stattdessen die Ausgaben- und Steuerinzidenz nach Einkommensklassen von Haushalten gegenüber, so bezieht man die Nutzen von Jugendlichen, die die Hochschulen besuchen, auf das Einkommen der Eltern, d. h. es zeigt sich die Redistribution der Hochschulfinanzierung zwischen Einkommensgruppen von Haushalten. In dieser

---

[10] Vgl. *v. Weizsäcker 1971*, S. 544/45; *Woll 1973*, S. 149.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Redistribution liegt zugleich ein intergenerativer und intragenerativer Umverteilungseffekt, da die Hochschulfinanzierung nicht nur von den Eltern der Hochschulbesucher getragen wird. Als geeigneter Ansatzpunkt für die Untersuchung der Verteilungswirkungen der Hochschulfinanzierung erscheint daher die personelle Einkommensverteilung auf der Ebene von Haushalten. Die Betrachtung dieser Verteilungsstruktur entspricht auch einer allgemeinen verteilungspolitischen Zielvorstellung der Verminderung der Streuung der Haushaltseinkommen nach Einkommensklassen.

Aus theoretischen Gründen wie aus Gründen der Datenverfügbarkeit wird bei einem dritten empirischen Ansatz für die Verteilungswirkungen des Bildungsbudgets nicht von der Ausgaben- und Steuerinzidenz nach Einkommensklassen der privaten Haushalte ausgegangen, sondern von den bildungsspezifischen Lebenseinkommen und der Frage, welcher Saldo von empfangenen Transferleistungen und geleisteten Steuerbeiträgen sich jeweils über die Lebenszeit ergibt.[11] Verschiedene Gruppen erhalten entsprechend der Dauer ihrer Bildung in unterschiedlichem Umfang Bildungstransfers und finanzieren entsprechend der Höhe ihrer Steuern in unterschiedlichen Anteilen wiederum das Bildungswesen. Gewichtet mit dem Anteil des Bildungsbudgets am gesamten Steueraufkommen werden bei diesem Transfer/Steuer-Salden-Ansatz die jeweiligen anteiligen Steuerleistungen über die Lebenszeit den erhaltenen realen und monetären Bildungstransfers gegenübergestellt und derart die Salden der ‚Bildungsgewinner' bzw. ‚Bildungsverlierer' ermittelt (Nettotransfers bzw. Nettosteuern).

Die Umverteilungswirkungen der staatlichen Bildungsfinanzierung werden für die verschiedenen Stufen und Bereiche des Bildungswesens, entsprechend unterschiedlicher Nachfragefunktionen für die jeweiligen Bildungsleistungen, sehr verschieden zu beurteilen sein. Für den Primarschulbereich und Teile des Sekundarschulbereichs wird insgesamt ein progressiver Verteilungseffekt anzunehmen sein, da bei einer in etwa proportionalen Steuerbelastung[12] die Inanspruchnahme dieser Bildungsleistungen durch die Staatsbürger nicht proportional zum Einkommen steigt. Eine Finanzierung dieser unentgeltlich angebotenen Bildungsleistungen aus dem allgemeinen Steueraufkommen wird daher bedeuten, daß bestehende Wohlstandsunterschiede tendenziell vermindert werden.

---

[11] Vgl. *Pfaff/Fuchs 1975* und für Österreich: *Bodenhöfer/Ötsch/Terlaak 1980.*

[12] Die gesamte Steuerbelastung im Verhältnis zur Höhe der privaten Einkommen weist progressiv und regressiv wirksame Komponenten auf, die sich zu einer in etwa proportionalen Steuerbelastungsfunktion ausgleichen können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für den tertiären Bereich dagegen ist aufgrund einer positiven Korrelation der Nachfrage nach Hochschulbildung mit dem Familieneinkommen der Studierenden eine regressive Verteilungswirkung des steuerfinanzierten staatlichen Bildungsangebots zu erwarten. Aufgrund einer immer noch dominierenden sozialschichtspezifischen Rekrutierung der Hochschüler kann davon ausgegangen werden, daß die Inanspruchnahme des unentgeltlichen Bildungsangebots der Hochschulen proportional bzw. überproportional zum Einkommen steigt. Es ist daher zu erwarten, daß diese Leistungen, wenn man die Einnahmen- und Ausgabenseite des Hochschulbudgets berücksichtigt, bestehende Wohlstandsunterschiede vergrößern, d. h. daß unerwünschte Verteilungswirkungen der Hochschulausgaben des Staates auftreten. In diese Richtung weisen auch die Ergebnisse empirischer Untersuchungen, die vor allem für die USA vorliegen.[13] In der gleichen Weise zeigt der Transfer/Steuer-Salden-Ansatz Umverteilungseffekte des Bildungsbudgets auf, die einer egalitären Norm der Verteilungspolitik widersprechen.[14] Damit würde eine weitgehend aus dem allgemeinen Steueraufkommen getragene Finanzierung der Hochschulbildung verteilungspolitischen Zielsetzungen zuwiderlaufen, wenn diese Zielsetzung als Verminderung von realen Einkommensunterschieden verstanden wird.

Abgesehen von dem Fehlen verteilungspolitischer Zielvorstellungen in operationalisierter Form, erscheint es jedoch grundsätzlich problematisch, einen einzelnen Umverteilungsprozeß, als Ergebnis eines relativ kleinen Ausschnitts der gesamten staatlichen Aktivität, isoliert zu betrachten. Verteilungspolitisch kommt es auf die aus allen Umverteilungen resultierende endgültige Verteilung der realen Einkommen an. Die Umverteilungsvorgänge aus dem Nebeneinander der verschiedenen monetären Transfers bzw. realen Leistungen und Belastungen sind jedoch kaum transparent. Entsprechende Analysen lassen sich nur anhand von konstruierten Modellfällen (typische Haushalte mit jeweils unterschiedlichem Markteinkommen, unterschiedlicher Familienstruktur und unterschiedlichen wirtschaftlichen Aktivitäten) durchführen, indem die jeweilige Summe der Belastungen aus einzelnen Tatbeständen dem Markteinkommen und den verschiedenen Transferleistungen gegenübergestellt wird.

Für staatliche Leistungen aus dem allgemeinen Steueraufkommen kann im Hinblick auf die Verteilungswirkungen ihrer Finanzierung auch nicht ohne weiteres von einer Inzidenz wie für die gesamten

---

[13] Vgl. *Hansen/Weisbrod 1969* und die an diese Studie anschließende Diskussion im Journal of Human Resources, Bd. 5 und 6 (1970 und 1971); *Hansen 1970; Windham 1970; Grubb 1971; Pollock 1973; Crean 1975; Mc Guire 1976.*

[14] Vgl. *Pfaff/Fuchs 1975; Bodenhöfer/Ötsch/Terlaak 1980.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Steuereinnahmen ausgegangen werden, wie diese Annahme in der Regel gemacht wird. Dies ist nur eine unter verschiedenen Möglichkeiten.[15] Es kommt auf die relevanten Alternativen und deren Verteilungswirkungen an: wie wären sonst diese Mittel verwendet worden? wäre auf bestimmte Steuermehreinnahmen verzichtet worden, wären andere Ausgaben erhöht worden usw.? Das heißt, ohne Angabe der Alternativen auf der Einnahmen- und/oder Ausgabenseite des Budgets lassen sich die Verteilungswirkungen nicht angeben. Eine als distributiv effizient aus den Verteilungswirkungen des Bildungsbudgets abgeleitete Forderung nach Veränderungen des Finanzierungssystems für den Bildungsbereich, oder für einen Teilbereich wie die Hochschulbildung, steht daher auf analytisch wie normativ brüchiger Grundlage.

Ökonomisch-theoretisch reicht die Frage der Beurteilungskriterien für ein System der Bildungsfinanzierung jedoch weiter als die Frage der allokativen Effizienz im Hinblick auf soziale Erträge von Bildung und der Verteilungsgerechtigkeit (der distributiven Effizienz) des Finanzierungssystems. Wenn sich von diesen beiden Kriterien, die in der bisherigen Diskussion besondere Beachtung gefunden haben, für die Reform der Bildungsfinanzierung keine operablen Schlußfolgerungen ableiten lassen, ist damit offensichtlich noch nicht über den Beitrag bildungsökonomischer Analysen zur Erklärung und Kritik der Finanzierung von Bildung bzw. zum Entwurf eines rationalen Finanzierungssystems entschieden. Das Konzept allokativer Effizienz reicht sehr viel weiter: im Hinblick auf den Grad der Zielerreichung für das Bildungssystem bzw. seine Teilbereiche schließt es ‚Effektivität' als externe Effizienz ebenso mit ein wie die interne Effizienz der Bildungsproduktion; unter der Bedingung dynamischer Umwelt und Systembeziehungen des Bildungssektors muß es durch das Konzept dynamischer Effizienz ergänzt werden.

Diese weiteren Aspekte werden unter dem Begriff des Steuerungssystems für den Bildungssektor zusammengefaßt. Dabei besteht ein enger Zusammenhang von Finanzierungsfragen und Steuerungsproblemen: die Finanzierung von Bildung bestimmt den Bildungszugang und die Fachrichtungsentscheidungen mit, ebenso wie die inneren Organisationsformen und die Ablaufprozesse in den Bildungseinrichtungen, die Abstimmungsprozesse von Bildungsnachfrage und Bildungsangebot mit dem Arbeitsmarkt, die Struktur und Qualität des Output wie der eingesetzten Faktoren usw. Diese Frage des Steuerungssystems für den Bildungssektor ist in der Literatur in der Gegenüberstellung des planerisch-administrativen Modells und des Marktmodells diskutiert worden.

---

[15] Vgl. *Andel 1969.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4 Bildungsfinanzierung und Steuerungssystem

4.1 Steuerungssystem und institutionelle Struktur des Bildungswesens

Die vielfältigen Beziehungen und Abhängigkeiten des Bildungssektors sowie dessen innere Struktur und Entwicklung, aus denen sich die Anforderungen an ein leistungsfähiges Steuerungssystem ergeben, sind in der nachfolgenden Abbildung 2 zusammengestellt. Es werden drei Dimensionen der Steuerungsprobleme für den Bildungssektor als ‚System' unterschieden — institutionell-organisatorische Struktur, Curricula und Produktionsfunktion — sowie vier Dimensionen der Beziehungen zu anderen gesellschaftlichen Subsystemen: Bevölkerung, Arbeitsmarkt, Wissensproduktion und Staat. In jeder Dimension ergeben sich verschiedene einzelne Abstimmungsprobleme, Einflußfaktoren, Rückkoppelungsprozesse usw., die insgesamt die Anforderungen an das Steuerungssystem ausmachen. Zudem sind allgemeine Steuerungseinflüsse aus dem sozio-kulturellen bzw. dem polit-ökonomischen Rahmen des Bildungssystems wirksam. In der unteren Zeile der Übersicht sind die jeweiligen allgemeinen Ziele für den Steuerungsprozeß dargestellt.

Im Marktmodell ist es der allgemeine wirtschaftliche Anreiz- und Kontrollmechanismus der Veränderung individueller Nutzen- bzw. einzelwirtschaftlicher Gewinnpositionen, der diese Steuerungsprobleme lösen soll. Im planerisch-administrativen Modell ist es Aufgabe staatlicher Bildungspolitik und Bildungsplanung entsprechende Entwürfe für die Entwicklung des Bildungssystems festzulegen, während die Bildungsverwaltung die Umsetzung solcher Entwürfe administriert und kontrolliert. Die Ansätze einer nachfrage- bzw. bedarfsorientierten Bildungsplanung sind in Abbildung 2 deutlich erkennbar[16], während der Ertragsratenansatz unmittelbar vom Ziel der Allokationseffizienz (= Ausgleich der marginalen sozialen Ertragsraten für verschiedene Bildungsgänge) ausgeht; die Frage der internen Effizienz hat die Bildungsplanung wenig beschäftigt, sie blieb effizienzsichernden bürokratischen Verfahrens- und Entscheidungsregeln sowie deren bürokratischer Kontrolle — ergänzt durch externe Prüfinstanzen wie die Rechnungshöfe — überlassen.

Bildung ist ein besonderes Gut. Das Dominieren von Charakteristika eines privaten Gutes läßt grundsätzlich eine Organisation der Bildungs-

[16] In der System-Umwelt-Beziehung geht die nachfrageorientierte Bildungsplanung vom System der Bevölkerung aus und leitet Umfang und Struktur der Bildungsnachfrage über demographische Faktoren und Faktoren der Bildungsbeteiligung ab; die bedarfsorientierte Bildungsplanung geht von der Arbeitskräftenachfrage nach Beruf und Qualifikation in den Sektoren Wirtschaft, Wissensproduktion und Staat aus.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

produktion über den Markt zu. Für den Bildungsmarkt ergibt sich jedoch ein besonderes Problem der unvollkommenen (asymetrischen) Information über die Qualität des Gutes ‚Bildung' bzw. der angebotenen Dienstleistungen von Bildungseinrichtungen. Die Qualitätseigenschaften von Bildungsangeboten können durch die Nachfrager ex ante nicht oder nur unter hohen Kosten beurteilt werden. Wie Akerlof's Analyse des Marktes für Gebrauchtwagen gezeigt hat, besteht unter solchen Marktbedingungen eine starke Tendenz, daß analog zum Gresham'schen Gesetz schlechte Qualität gute Qualität aus dem Markt drängt.[17] Wenn die Nachfrager die Qualitätseigenschaften eines Angebots nur aufgrund von Durchschnittsinformationen über den betreffenden Markt beurteilen können, werden die Kosten besserer Qualität nicht honoriert und das Marktangebot konzentriert sich auf den untersten Qualitätsbereich.

Das Problem unzureichender Qualitätsinformation der Nachfrager ergibt sich daraus, daß das Gut ‚Bildung' kaum „inspection-qualities" aufweist, die eine Beurteilung vor dem Kauf zulassen; es dominieren „experience-qualities", die erst im Verlauf des Bildungsprozesses und nach seinem Abschluß beurteilt werden können sowie „credence-qualities", die auch ex post nur unvollkommen beurteilt werden können (ähnlich wie der Heilungserfolg einer spezifischen medizinischen Behandlung).[18]

Wenn nun trotz solcher Informationsvoraussetzungen der Nachfrager in der Realität funktionsfähige Märkte über große Qualitätsbereiche hinweg bestehen, bedarf deren Existenz zusätzlicher Erklärungen. Diese Erklärungen liegen in den von Anbietern gesetzten Marktsignalen zur Qualität ihrer Leistung sowie in der Bedeutung andauernder Geschäftsbeziehungen, bei denen die „Namen" der Anbieter wichtige Qualitätsinformationen liefern: wenn eine falsche Deklaration von Qualitätsmerkmalen über eigene oder mitgeteilte Qualitätserfahrungen der Nachfrager die künftigen Verkäufe beeinträchtigt, sind die Kosten des Marktsignals (Zusicherung guter Qualität) für den Anbieter negativ mit der Qualität der Leistung verknüpft; in monopolistischer Produktdifferenzierung trägt der „Name" des Anbieters den Charakter einer impliziten Qualitätsgarantie.[19]

Für die (ex post zu beurteilenden) „experience-qualities" eines Gutes ist die Frage der Qualitätskonstanz in ihrer Rückwirkung auf künftige

---

[17] Vgl. *Akerlof 1970.*

[18] Die Unterscheidung von „inspection" oder „search-qualities" und „experience-qualities" geht zurück auf *Nelson 1970;* die zusätzliche Unterscheidung von „credence-qualities" wurde von *Darby/Karni 1973,* eingeführt.

[19] Vgl. *Hauser 1979,* S. 739 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sozio-kultureller Rahmen		Bildungssystem		
		Institutionell-organisatorische Struktur	*Curricula*	*Produktionsfunktion*
Politisches System → Gesellschaftliches System → Ökonomisches System → Wissenschafts-System → Kulturelles System → Rechts-System →	Allgemeine Steuerungseinflüsse	— Aufbau — Stufen — Zweige . . — Zugangs- u. Übergangsmöglichkeiten — Zertifikate u. Berechtigungen — Rechtsverfassung	— Ziele — Inhalte — Lernformen/ Mittel	— Output-Struktur u. Qualität — Ausbildung — Forschung — Dienstleistungen — Input-Struktur u. Qualität — „Technologie" der Produktion
		Ziele:		
Entwicklung des Bildungssystems entsprechend sozio-kultureller Ansprüche an das Bildungswesen		Effektivität im Hinblick auf bildungspolitische Ziele bzw. sozio-kulturelle Ansprüche		Effektivität im Hinblick auf einzelinstitutionelle Ziele Effizienz Soziale Rationalität (Arbeitszufriedenheit)

Abbildung 2: Steuerungsprobleme

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

System-Umwelt-Beziehungen

Bevölkerung	*Arbeitsmarkt*	*Wissensproduktion*	*Staat*
— Bildungsnachfrage — Umfang — Struktur — Bildungsziele	— Arbeitskräftenachfrage (Erstausbildung) nach — Beruf — Qualifik. — Wirtschaftszweigen — Weiterbildungsbedarf	— Nachfrage nach Forschungsleistungen — Nachfrage nach Forschungspersonal	— Budgetkonkurrenz — Regulierung — Arbeitskräftenachfrage

Ziele:

Statisch	Gerechtigkeit (Gleichheit) (Bildungsmarktgleichgewicht)	Statische Allokations-Effizienz (Strukturelles Arbeitsmarktgleichgewicht)	—	Effektivität i. H. auf politische Ziele Statische Allokations-Effizienz
Dynamisch	Nachfrageexpansion (neue, diversifizierte Angebote)	Dynamisches Arbeitsmarktgleichgewicht (Höherqualifizierung, Flexibilität)	Fortschritt	Effektivität i. H. auf politische Ziele

des Bildungssektors

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verkäufe und Gewinne von zentraler Bedeutung. Ein gewichtigeres Problem des Marktversagens ergibt sich im Fall von „credence-qualities" eines Leistungsangebots. Hier muß, mangels zureichender Beurteilungsmöglichkeit der Qualität des Angebots auch ex post, weniger Rücksicht auf künftige Erlöseinbußen genommen werden, der Spielraum für Qualitätsverschlechterungen oder die Möglichkeit, den Absatz unabhängig von der Qualität über Werbung zu steigern, ist größer. In diesem Fall muß das Vertrauen des Käufers darauf, daß der Anbieter seine Verpflichtungen „ehrlich" und nach bestem Wissen erfüllt, die eigene Qualitätsprüfung ersetzen.[20] Dies führt zu der Frage, ob ein Informationssignal „Glauben" verdient oder ob es bei den Nachfragern unterschiedliche Einschätzungen der Vertrauenswürdigkeit verschiedener Institutionen gibt.

Die Dichotomie ‚Markt' und ‚Plan' bzw. ‚private, gewinnorientierte Unternehmen' und ‚Staat' ist zu einfach, um die Realität vielfältiger Formen institutioneller Arrangements für die Organisation der Produktion und der Austauschbeziehungen am Markt zu erfassen. Verschiedene Institutionen des privaten und öffentlichen Sektors (private, gewinnorientierte Unternehmen, gemeinnützige Unternehmen, Stiftungen, Vereine, soziale Organisationen, Verbände, Kammern, usw.) unterscheiden sich nicht nur in ihrer Zielfunktion, sondern auch in gesellschaftlich und rechtlich auferlegten Beschränkungen des Verhaltens. Diese Beschränkungen lassen sich letztlich auf verschiedene Gründe des Marktversagens zurückführen, das durch institutionelle Mechanismen korrigiert werden kann bzw. das zu anderen institutionellen Formen führt. In jedem Fall wirken solche Beschränkungen auch als Marktsignal, indem sie ein bestimmtes Verhalten erwarten lassen. Für das Angebot eines Gutes mit „credence-qualities" wird nun das Interesse der Nachfrager an vertrauenswürdigen Institutionen besonders groß sein, d. h. es werden sich institutionelle Formen entwickeln, denen in höherem Maße vertraut wird.

Im Bildungsbereich (und mit den entsprechenden Konsequenzen für die Bildungsfinanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen) hat diese Konstellation — gemeinsam mit anderen Gründen des Marktversagens — in vielen Ländern zu einem direkten staatlichen Angebot von Bildung geführt. In der historischen Perspektive der Entwicklung von Bildungssystemen wären für den empirischen Beleg dieser These die Prozesse der „Verstaatlichung" verschiedener Bildungsbereiche von besonderem Interesse, denen an dieser Stelle nicht nachgegangen werden kann; insbesondere auch die Herausbildung von Zertifikaten des

[20] Vgl. *Hauser 1979*, S. 751.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bildungsabschlusses mit ihrer umfassenden Signalfunktion für den Arbeitsmarkt ist hier von Bedeutung. Grundsätzlich jedenfalls scheint einem staatlich organisierten Bildungsangebot ein besonderer Grad der Vertrauenswürdigkeit beigemessen zu werden. Hierfür spielt die in bildungspolitischen Absichtserklärungen explizierte und demokratisch legitimierte Zielfunktion ebenso eine Rolle wie das prinzipielle Vertrauen in die Gemeinwohlorientierung und die Kompetenz der Entscheidungs- und Handlungsträger im Bildungsbereich, in die Objektivität, Transparenz und Regelgebundenheit quasi-bürokratischer Verfahren und in die Wirksamkeit der politisch-administrativen Kontrolle des gesamten Systems.

Neben dem staatlichen Bildungsangebot, und in verschiedenen Ländern zumindest in Teilbereichen dominant, bestehen private Bildungsangebote. Gründe des Marktversagens bzw. der Qualitätssicherung haben dabei in der Regel zu staatlichen Qualitätsvorschriften der verschiedensten Art für diese privaten Bildungsangebote geführt (Lizenzierung, Akkreditierungsverfahren, Qualitätsstandards, staatliche Aufsicht usw.), oder auch zu Regelungen einer angebotsseitigen Selbstbindung („Gütesiegel" durch verbandliche Normen usw.), die solche staatlichen Regelungen ersetzen können. Bildung als ein Gut mit ausgeprägten „credence-qualities", bei dem die direkte Beurteilung der Leistung durch Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des Anbieters ersetzt werden muß, macht damit für einen funktionsfähigen Markt die Herausbildung solcher marktergänzenden Institutionen notwendig.

Darüber hinaus scheint am Bildungsmarkt die unterschiedliche Einschätzung der Vertrauenswürdigkeit verschiedener institutioneller Formen des privaten Bildungsangebots eine Rolle zu spielen. So sind private Bildungseinrichtungen in der Regel in der Trägerschaft durch Stiftungen, religiöse Gemeinschaften, Vereine, Verbände, gemeinnützige Unternehmen usw., organisiert, nicht aber in Form von privaten, gewinnorientierten Unternehmen. Private, gewinnorientierte Bildungsanbieter sind praktisch auf ein relativ kleines Marktsegment von speziellen, relativ kurzen und unmittelbar berufsqualifizierenden Ausbildungsgängen beschränkt (Private Berufsfachschulen, Fernkursangebote usw.). Die Erklärung für die Bedeutung von Institutionen des „non profit"-Sektors für das private Bildungsangebot liegt in der Erwartung der Nachfrager, daß sich das Verhalten verschiedener Typen von Institutionen systematisch unterscheidet. Entsprechend werden zum Beispiel Kinder im Pflichtschulalter den Ordensschwestern einer katholischen Privatschule anvertraut, während dieselbe Institution und dieselben Bildungsnachfrager nicht auf die Idee kommen, etwa einen Programmierkurs dort anzubieten oder nachzufragen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Vertrauen der Nachfrager in verschiedene Typen von Institutionen kann sich im Zeitverlauf verschieben. Die Erfahrung oder die Einschätzung von Politikversagen im Bereich des staatlichen Bildungsangebots kann zum Beispiel zu einem verstärkten Interesse an privaten Bildungsangeboten und zum Entstehen neuer, konkurrierender privater Bildungsangebote führen. Grundsätzlich allerdings bilden sich Vertrauen und „Glaube" auf lange Frist (so muß sich etwa das Informationssignal des Zertifikats eines neuen oder andersartigen Ausbildungsangebots auch erst am Arbeitsmarkt als vertrauenswürdig erweisen, da die Qualifikation von Arbeitskräften für die Beschäftiger ebenso „experience-qualities" und „credence-qualities" aufweist). Diese Tatsache wird, abgesehen von anderen Hemmnissen, jedenfalls auch eine plötzliche starke Verschiebung in der institutionellen Struktur des Bildungsangebots — etwa die Privatisierung eines bislang staatlichen Angebots oder die Verstaatlichung privater Schulen — ausschließen.

Neben Bildungseinrichtungen des öffentlichen Sektors, von Institutionen des ‚non profit'-Sektors und von privaten, gewinnorientierten Unternehmen spielt im Bildungsbereich die institutionelle Form der Selbsthilfegruppe eine Rolle, d. h. die Kooperation von Bildungsnachfragern zur gemeinsamen Produktion und zur gemeinsamen Nutzung von Bildung bzw. von Bildungseinrichtungen. Bei dieser institutionellen Form, rechtlich etwa als Schulverein konstituiert, entfällt das Problem der unvollkommenen, asymetrischen Information über die Qualität des Gutes ‚Bildung' weitgehend. Darüber hinaus gibt die ökonomische Theorie von Klubs Aufschlüsse zur Rationalität (und zur zunehmenden Bedeutung) dieser institutionellen Form des Bildungsangebots.[21]

Gegenüber den verfügbaren Alternativen öffentlicher Bildungsangebote und von Angeboten anderer privater Träger müssen für eine solche Gruppe — wenn nicht erhebliche Kostenvorteile der Selbsthilfe eine Rolle spielen — die Nutzenvorteile eines derartigen selbstorganisierten Bildungsangebots entscheidend sein. In Weiterentwicklung der Theorie der diskriminierenden Klubs, nach der die Klubmitglieder nicht nur aus dem bereitgestellten Gut, sondern auch aus „members' characteristics" Nutzen ziehen können, kann in diesem Fall von Nutzengrößen der sozialen Integration, der direkten Einflußmöglichkeiten auf die Produktion, der engagierten Mitarbeit, der Partizipation an Entscheidungen usw. ausgegangen werden; darüber hinaus kann für die Gruppe ein ihren speziellen Präferenzen entsprechendes Bildungsangebot verfügbar werden, das ohne die spezifische institutionelle Form seiner

[21] Zur Interpretation von Freiwilligengruppen als Problem der ökonomischen Klubtheorie vgl. *Badelt 1984.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Organisation nicht zustande kommen würde.[22] Diese Nutzenaspekte der Selbstorganisation können durchaus höhere Transaktionskosten und/oder höhere Produktionskosten solcher Formen des Bildungsangebots aufwiegen und überwiegen, d. h. trotz kosten- bzw. preisgünstigerer Alternativen zur Bildung der Gruppe und zur Bereitstellung eines in Inhalt und Form sowie in Produktions- und Entscheidungsverfahren präferierten Bildungsangebots führen.

Im Grunde handelt es sich dann bei dem selbstorganisierten Bildungsangebot um Bildungsleistungen einer bestimmten Qualität, wie sie das „gleiche" Produkt der öffentlichen Schulen oder anderer privater Träger nicht aufzuweisen hat. Das relevante Beispiel für selbstorganisierte Bildungsangebote freiwillig kooperierender Gruppen stellen offensichtlich die Waldorfschulen dar, die eine spezifische Qualität der Leistung und der institutionellen Form, in der sie bereitgestellt werden, der direkten Mitwirkungsmöglichkeit der Eltern sowie der Finanzierung aufweisen. Für die Eltern bedeutet dieses Bildungsangebot beträchtlich höhere Kosten als die Inanspruchnahme der unentgeltlichen „gleichen" Leistungen staatlicher Schulen, zu deren Finanzierung sie neben ihrem Schulbeitrag zur Unterhaltung der selbstorganisierten Schule in gleicher Weise beitragen müssen. Trotz dieser höheren Kosten haben die Waldorfschulen in den vergangenen Jahren eine besondere Attraktivität bewiesen, die sich in steigenden Schülerzahlen und in einer Reihe von Neugründungen niederschlägt. Neben dem „gleichen" Bildungsangebot müssen daher für diese institutionelle Form zusätzliche Nutzenaspekte eine Rolle spielen, die in der Einschätzung der Bildungsnachfrager tatsächlich eine andersartige und präferierte Bildungsleistung bedeuten.

4.2 Steuerungsmechanismen und Bildungsfinanzierung

Die Bereitstellung von Leistungen des Bildungswesens ist demnach durch eine Vielfalt institutioneller Arrangements der Bildungsproduktion möglich. Innerhalb der verschiedenen Teilbereiche des Bildungssystems können verschiedene institutionelle Formen nebeneinander stehen; im Vergleich der Teilbereiche können unterschiedliche Formen dominieren. Insgesamt wird sich ein Mischsystem der Organisation ergeben. Ebenso spielen im internationalen Vergleich offensichtlich beträchtliche Unterschiede der institutionellen Struktur der Bildungsproduktion eine Rolle. Im Sinne einer ökonomischen Theorie sozialer Institutionen können diese Formen und Unterschiede als historisch bestimmte gesellschaftliche Antworten auf spezifische, wiederkehrende

[22] Vgl. *Badelt 1984*, S. 65 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Probleme einer Gesellschaft interpretiert werden, die in dieser Weise effiziente Lösungen darstellen.[23]

Verschiedene Typen von Institutionen weisen jeweils spezifische Vorteile und Mängel auf, die zur Dominanz bestimmter Angebotsformen in einem Markt oder zu einer optimalen Aufteilung der Gesamtaktivität auf verschiedene Organisationsformen der Produktion und der Austauschbeziehungen führen können. So wird dem staatlichen Bildungsangebot (wie auch anderen staatlichen Dienstleistungsbetrieben) ein Mangel an Effizienz, Flexibilität und Innovationsleistung zugeschrieben[24] und aus den spezifischen Anreizstrukturen und Kontrollmechanismen des planerisch-administrativen Steuerungssystems erklärt. Zudem führen verstärkte administrative Bemühungen zur Effizienzsteigerung zu einer zunehmenden Verrechtlichung und Uniformität, zur Zentralisierung von Entscheidungen, zur Bürokratisierung und zur Einführung von Verfahren und Prinzipien der allgemeinen öffentlichen Verwaltung, die die Autonomie der einzelnen Bildungseinrichtungen und gerade auch deren Flexibilität und Innovationsleistung in Frage stellen.

Umgekehrt wird von privaten Bildungseinrichtungen unter dem Einfluß von Markt und Wettbewerb ein hoher Grad an Reagibilität des Angebots auf Veränderungen der Bildungsnachfrage und des Arbeitsmarktes, eine diversifizierte Angebotsstruktur entsprechend jeweiliger komparativer Vorteile bzw. entsprechend spezifischer Nachfragebedingungen, ein hoher Innovationsgrad, eine flexible, leistungsfördernde Organisation, ein intensiver Qualitätswettbewerb und ein hoher Grad interner Effizienz erwartet.

Andererseits wird vermutet, daß das Bildungsangebot staatlicher Institutionen in seinen Zielen und Inhalten, in der Förderung der Bildungsnachfrage und in seiner Zugänglichkeit dem öffentlichen Gut-Charakter von Bildung in höherem Maße entspreche, während das Bildungsangebot privater Institutionen zur Orientierung an direkt oder kurzfristig arbeitsmarktrelevanten bzw. unmittelbar verwertbaren Qualifikationen tendiere.

Auch wenn die Tendenz derartiger spezifischer Vorteile und Mängel der verschiedenen Typen von Institutionen damit zutreffend charakterisiert ist — was als empirische Frage aufgrund des Fehlens entsprechender Belege weitgehend offen bleiben muß — ist doch die Feststel-

---

[23] Vgl. *Schotter 1981; Schenk 1981* und *1982.*

[24] Besondere Beachtung hat das Problem der Effizienz für den Hochschulbereich gefunden. Vgl. u. a. *Lumsden 1974; Verry/Davies 1976,* S. 31 ff.; *Mertens 1976; Bolsenkötter 1976; Woodhall/Blaug 1965; Peston 1969; Carter 1972; Layard/Jackmann 1973; Sadlak 1978.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lung bedeutsam, daß die Typen institutioneller Arrangements der Bildungsproduktion eine Vielzahl möglicher Abstufungen zwischen den Formen ‚private, gewinnorientierte Unternehmen' und ‚Staat' aufweisen und als solche in der Realität praktisch nur anzutreffen sind. Das heißt, daß wettbewerbliche und pretiale Steuerungselemente im planerisch-administrativen Modell der staatlichen Bildungsproduktion bzw. die staatliche Regulierung des Angebots privater Institutionen die jeweiligen Defizite reduzieren und eine optimale Kombination des Steuerungssystems im Hinblick auf Effektivität, Effizienz und soziale Rationalität des Bildungssystems realisieren können. Eine Gefahr derartiger Mischsysteme liegt nur in der Möglichkeit der „Überfremdung" eines Steuerungssystems, die zur Kumulierung der je spezifischen Nachteile und damit zur schlechtesten der möglichen Welten führen würde.

Institutionelle Arrangements der Bildungsproduktion, das Steuerungssystem des Bildungssektors und das Finanzierungssystem für Bildung sind eng miteinander verbunden. Staatliche Institutionen der Bildungsproduktion finanzieren sich in der Regel aus dem allgemeinen Steueraufkommen; sie suchen ihr Budget (Planstellen, Sachausstattung usw.) zu maximieren unter einer „Glaubwürdigkeitsbeschränkung" im Hinblick auf die Kennziffern und Kostengrößen anderer Bildungseinrichtungen (die einzelne Institution, die effizienter als der Durchschnitt betrieben würde, würde sich im Prozeß der Mittelzuteilung selbst benachteiligen).[25] Ihr Leistungsangebot ist überwiegend kostenfrei oder zu nur nominellen Gebühren zugänglich. Private Institutionen finanzieren sich dagegen in signifikantem Ausmaß — keineswegs jedoch notwendig in vollem Umfang, da vielfach staatliche Subventionen eine erhebliche Rolle spielen — durch den Verkauf ihrer Leistungen am Markt. Ihr Budget ist damit von der Wettbewerbsposition der einzelnen Anbieter am Markt bzw. von einem Preis/Qualitätsvorsprung ihres Leistungsangebots abhängig.

Im Hinblick auf die Finanzierung der direkten und indirekten privaten Kosten von Bildung steht eine weitergehende Übernahme dieser Kosten in den öffentlichen Haushalt in Affinität zu den Zielen eines staatlich organisierten Bildungsangebots, während im Fall privater Bildungsinstitutionen dem Steuerungssystem des Marktes ein höherer Anteil der aus dem Einkommen der privaten Haushalte oder aus eigenem künftigen Einkommen zu finanzierenden Kosten entspricht. Die entscheidende Crux für die Beantwortung dieser letzteren Frage liegt

[25] Im wesentlichen handelt es sich hierbei um ein Bedarfsanmeldungs- bzw. Verhandlungssystem mit taktischen Elementen (wie Überanforderungen in der Erwartung von Kürzungen) und mit spezifischen bürokratisch-planerischen Allokationsentscheidungen, die neben bildungs- und wissenschaftsbezogenen Kriterien stark von politischen Überlegungen bestimmt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

offensichtlich in dem ungeklärten Problem des relativen Gewichts privater und sozialer Erträge von Bildung.

Einem Mischsystem der Steuerung für den Bildungssektor entspricht auch ein Mischsystem seiner Finanzierung. Im Hinblick auf die optimale Kombination planerisch-administrativer und wettbewerblich-pretialer Steuerelemente für die staatliche Bildungsproduktion bzw. im Hinblick auf die optimale staatliche Regulierung privater Institutionen des Bildungsangebots ergibt sich damit die Frage notwendiger Veränderungen des Finanzierungssystems, um die Effektivität, Effizienz und soziale Rationalität des Bildungssystems zu erhöhen. Diese Veränderungen müßten auf die Reduzierung der je spezifischen Mängel staatlicher bzw. privater Institutionen gerichtet sein.

Liegt das spezifische Defizit staatlicher Institutionen der Bildungsproduktion im Mangel an Effizienz, Flexibilität und Innovationsleistung, würde dies die Einführung oder Verstärkung von Prinzipien und Mechanismen der Finanzierung und Mittelbewirtschaftung bedeuten, die die Leistungsorientierung der einzelnen Bildungseinrichtungen fördern. Für das Budgetmittelaufkommen kann dies durch die teilweise Bindung von Mittelzuweisungen an die Erreichung bestimmter Ziele erreicht werden, von der eine leistungsorientierte Angebotssteuerung ausgeht.[26] Bei der Budgetverwendung könnte ein höherer Grad der Autonomie in der Mittelbewirtschaftung die leistungsorientierte Angebotserstellung und die Innovationsrate der Bildungseinrichtungen fördern (zum Beispiel eigenständige Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln im Portefeuille-System[27]). Zudem können spezifische, auf Personen zugeschnittene Leistungsanreize, insbesondere Karriere- und Besoldungsanreize, eingeführt und verstärkt werden, um eine höhere

---

[26] Im einfachsten Fall ergibt sich etwa bei einer Mittelzuweisung an die Hochschulen entsprechend der Höhe der Durchschnittskosten je Student multipliziert mit Zielzahlen der Studierenden je Hochschule eine ‚Prämie', und damit ein Anreiz zur Erhöhung der Effizienz bzw. des Anteils und der Qualität der Lehre, wenn sich bei Überschreitung der Zielzahl die Kosten je Student gegenüber dem Durchschnitt vermindern. Entsprechende Skalenerträge würden damit, über die Möglichkeit zur Finanzierung eines verbesserten, diversifizierten Angebots, zu einem schnelleren Wachstum der effizienteren Hochschulen führen. Dabei müssen die Finanzierungsvorteile für höhere Effizienz der Hochschulen fühlbar und kalkulierbar sein sowie eventuelle Mehrkosten deutlich übersteigen.

In anderer Weise würde zum Beispiel eine Grundfinanzierung des Lehrbetriebs der Hochschulen, ergänzt durch variable Mittelzuweisungen, die auf den Forschungsoutput bezogen sind, eine zusätzliche Motivation für Forschung schaffen und die Lehre/Forschungs-Relation der Hochschulaktivitäten zugunsten der Forschung verändern gegenüber einer insgesamt gleich hohen Mittelzuweisung ohne diese Bindung. Ein ähnlicher Effekt könnte durch zweckgebundene Mittelzuweisungen für Aktivitäten der Hochschulen im Bereich der Studienreform oder für andere Innovationen erreicht werden.

[27] Vgl. *Lüder/Budäus 1976.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Leistungsmotivation und Arbeitszufriedenheit zu schaffen.[28] Derartige institutionell-organisatorische Neuerungen bzw. ökonomische Anreize und Quasi-Marktmechanismen können, ohne das System staatlicher Bildungsproduktion grundsätzlich in Frage zu stellen, dessen Leistungsfähigkeit beträchtlich erhöhen.

Ein prinzipiell anderer Weg, durch organisatorisch-finanzwirtschaftliche Maßnahmen die Leistungsorientierung staatlicher Institutionen der Bildungsproduktion zu erhöhen, liegt im Übergang von der direkten, angebotsbezogenen Finanzierung der institutionellen Kosten zu einer (teilweisen) indirekten, nachfragebezogenen Finanzierung (z. B. über Studiengebühren bzw. Bildungsgutscheine). Die erwarteten Steuerungseffekte eines nachfrageabhängigen Mittelaufkommens aus Gebühren setzen jedoch, neben einem signifikanten Beitrag zum gesamten Budget der Bildungseinrichtungen ähnliche institutionell-organisatorische Neuerungen im Bereich der Budgetverwendung und der Mittelbewirtschaftung voraus, ohne die sich die höhere Finanzautonomie der Institutionen kaum leistungsfördernd auswirken kann.

Das Kriterium der Effektivität des Bildungssystems bezieht sich auf die Ziele staatlicher Bildungspolitik, die für staatliche Institutionen der Bildungsproduktion unmittelbar, für private Institutionen über die staatliche Regulierung ihres Angebots vermittelt wirksam werden. Als Beurteilungskriterium für das System der Bildungsfinanzierung sind die jeweiligen „Zielerreichungsgrade" bei einem komplexen Zielbündel mit weitem Interpretationsspielraum einzelner Ziele (zum Beispiel Chancengleichheit) eher als eine heuristische Vorstellung zu charakterisieren, die zugleich einen Argumentationsrahmen auch für politische Präferenzen abgibt.

Wiederum auf den Hochschulbereich bezogen stellt zunächst die Autonomie der Hochschulen eine wichtige Rahmenbedingung der Hochschulpolitik dar: ein rechtlicher Status, der der Institution die Wahrnehmung ihrer Aufgaben in Lehre und Forschung in Freiheit von unmittelbarer staatlicher Einflußnahme und Kontrolle bzw. in Freiheit von direkten wirtschaftlichen Verwertungsinteressen ermöglichen soll. Von einem autonomen Selbstverwaltungsstatus der Hochschulen lassen sich jedoch Rechte und Pflichten bzw. Organisations- und Finanzierungsregeln der Hochschulen nicht direkt ableiten.

Eine volle Abhängigkeit der Hochschulen von staatlichen Mittelzuweisungen bedeutet bei einer unmittelbaren Beziehung von Staat und Hochschulen die Gefahr von wissenschaftsfremden Dirigismen und der

---

[28] Vgl. *Eichhorn 1978.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politischen Beeinflussung von Sachentscheidungen, das heißt, den Konflikt mit der Freiheit und Autonomie der Hochschulen. Von budgetrechtlichen Reformvorschlägen abgesehen, die den Hochschulen größere Entscheidungskompetenzen in der Haushaltsabwicklung einräumen würden, kann diese Gefahr grundsätzlich reduziert oder aufgehoben werden, indem die Abhängigkeit von staatlichen Mittelzuweisungen durch ein eigenes Mittelaufkommen der Hochschulen vermindert wird, oder indem eine intermediäre Institution zwischen den Staat als Finanzierungsträger und die einzelnen Hochschulen als Empfänger staatlicher Mittel tritt.

Verfügen die Hochschulen nicht über ein Mittelaufkommen aus eigenem Vermögen (oder über ein laufendes Spendenaufkommen von signifikanter Größenordnung), so kann die Abhängigkeit von staatlichen Mittelzuweisungen nur durch Gebühren für die Inanspruchnahme von Leistungen der Hochschulen (Studiengebühren, Benutzungsgebühren, Verwaltungsgebühren) oder durch Umlagen zur Kostenerstattung vermindert werden. Für einen höheren Grad an Autonomie der Hochschulen kommt es dabei nicht auf einen weitgehenden Ersatz der staatlichen Mittelzuweisungen durch derartige eigene Einnahmen an. Auch ein relativ kleiner Beitrag eigener Einnahmen zum Gesamtbudget kann, bei gesicherter Grundfinanzierung durch den Staat, als hinreichende Bedingung einer von staatlicher Weisung und unmittelbarem Staatseinfluß freien Politik der einzelnen Hochschulen gelten. Dies vor allem deshalb, weil bei gesicherter Grundausstattung und verfassungsmäßig garantierter Freiheit von Lehre und Forschung, die Autonomie der Aufgabenerfüllung der Hochschulen in erster Linie die Fähigkeit zur Aufnahme neuer Problemstellungen und Forschungsprojekte, die Bereitschaft zum Risiko sowie die Entscheidung außerhalb bürokratischer Instanzenwege und starrer Normen voraussetzt. Eine Finanzautonomie der Hochschulen in diesem Sinne würde weder eine Rechtsaufsicht des Staates noch die Kontrolle der Finanzgebarung durch unabhängige Kontrollinstanzen wie Rechnungshöfe oder spezielle Prüfinstanzen ausschließen.

Ein alternativer Weg zur „qualifizierten Finanzautonomie" der Hochschulen liegt in einer Mediatisierung der Hochschulen gegenüber dem Staat bei der Haushaltsplanung und -abwicklung durch die Zwischenschaltung von Kuratorien oder ähnlicher hochschulnaher Organe, denen die Etathoheit für die einzelnen Hochschulen übertragen ist.[29] Bei einer staatsmittelbaren Finanzierung dieser Art ist die Finanzautonomie beschränkt durch die parlamentarische Budgethoheit, die sich jedoch auf einen Globalhaushalt (für die einzelne Hochschule oder für den Hoch-

[29] Vgl. *Oppermann 1969; Wissenschaftsrat 1967.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schulbereich insgesamt) richtet, unter Umständen mit mehrjähriger Vorausplanung und Festlegung im Hinblick auf die Notwendigkeit längerfristiger Planung von Lehre und Forschung der Hochschulen. Ein entsprechendes Modell stellt zum Beispiel das englische „University Grants Committee" dar, über das die staatlichen Mittel an die Hochschulen fließen und das staatliche Interessen mit der Autonomie der Hochschulen vereinbar machen soll.[30]

Der Autonomie der Hochschulen in der Definition und Erfüllung ihrer Aufgaben würde durch entsprechende Reformen der Hochschulfinanzierung — als Modifikation des planerisch-administrativen Steuerungssystems und des hierarchischen Modells der Finanzgebarung — eine reale Basis gegeben. In ähnlicher Weise müßte statutarische Selbstbindung oder staatliche Regulierung privater Institutionen der Bildungsproduktion — aber auch ein staatlicher Finanzierungsbeitrag, insbesondere zum Aufwand für Forschung — die Autonomie wissenschaftlicher Lehre und Forschung im Fall marktmäßiger Steuerung sichern.

Inhaltlich stellt demgegenüber ein höheres Maß an Chancengleichheit beim Zugang zur Hochschule die entscheidende Zielsetzung der Hochschulentwicklung unter bildungs- und gesellschaftspolitischem Aspekt dar; die Zielsetzung der Befriedigung des Bedarfs von Wirtschaft und Gesellschaft an hochqualifizierten Arbeitskräften tritt dagegen eher zurück und wird zunehmend zur arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingung, die vor allem für die Struktur der Hochschulbildung entsprechend den Aufnahmemöglichkeiten des Beschäftigungssystems bedeutsam wird.

Chancengleichheit wird dabei über die formale Gleichheit des Zugangs zur Hochschule hinaus als bildungspolitisches Korrekturprinzip verstanden. Damit wird zum Kriterium, welches System der Finanzierung der Hochschulen und der Hochschulbildung dem Chancengleichheitsziel am besten entspricht. Änderungen des Finanzierungssystems müssen zumindest den Wesensgehalt dieser Zielorientierung der Hochschulpolitik beachten und sollten sie darüber hinaus aktiv fördern. Neben der Frage der individuellen Beteiligung an den institutionellen Kosten der Hochschulbildung über Studiengebühren betrifft dieses Problem vor allem die Ausgestaltung eines Systems der Ausbildungsförderung. Im Einfluß auf Umfang und soziale Selektivität des Hochschulzugangs ist das System der Ausbildungsförderung nicht nur unter dem

---

30 Vgl. *University Grants Committee 1970; Clement 1980.* Zu verweisen ist ebenso auf die Kuratorialverfassung des Hochschulbereichs in Westberlin und im Saarland (als Sonderfälle im Vergleich der deutschen Bundesländer).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bildungs- und gesellschaftspolitischen Aspekt der Verteilung von Bildungschancen von Interesse, sondern auch aus Gründen allokativer Effizienz im Hinblick auf die Produktivitätsgewinne der Ausschöpfung von Begabungsreserven. Letztlich bestimmt sich seine Ausgestaltung danach, welche bildungsmäßige Qualifikationsstruktur eine Gesellschaft realisieren möchte.

Literaturverzeichnis

Akerlof, G. A. 1970: The Market for ‚Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics, August, S. 488 ff.

Andel, N. 1969: Zur These von den unsozialen Verteilungswirkungen öffentlicher Schulden, in: Public Finance, Bd. 24.

Badelt, Chr. 1984: Freiwilligengruppen als Problem der ökonomischen Klubtheorie, in: Kyklos, Bd. 37, 1, S. 59 - 81.

Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 1982: 11. Jg., Sonderheft März: Finanzielle Förderung der beruflichen Bildung.

Bodenhöfer, H.-J. / *Ötsch*, W. / *Terlaak*, R. 1980: Finanzierung der Hochschulexpansion, Wien.

Bolsenkötter, H. (Hrsg.) 1976: Ökonomie der Hochschule — Eine betriebswirtschaftliche Untersuchung, Bd. 1 - 3, Baden-Baden.

Carter, C. F. 1972: The Efficiency of Universities, in: Higher Education, Bd. 1, 1.

Clement, W. 1980: Die britische Universitätsfinanzierung und Marginalien zur Hochschulfinanzautonomie. Arbeitshefte des Instituts für Sozialökonomie der Wirtschaftsuniversität Wien, Nr. 9, Wien.

Crean, J. F. 1975: The Income Redistribution Effects of Public Spending on Higher Education, in: Journal of Human Resources, Bd. 10, 1.

Darby, R. R. / *Karni*, E. 1973: Free Competition and the Optimal Amount of Fraud, in: Journal of Law and Economics, April, S. 67 ff.

Eichhorn, P. 1978: Leistungsanreize zur Verbesserung der Verwaltungseffizienz, in: *Helmstädter*, E. 1978: Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, Berlin, S. 739 - 754.

Grubb, W. N. 1971: The Distribution of Costs and Benefits in an Urban Public School System, in: National Tax Journal, Bd. 24, 1.

Hansen, W. L. / *Weisbrod*, B. A. 1969: Benefits, Costs and Finance of Public Higher Education, Chicago.

Hansen, W. L. 1970: Income Distribution Effects of Higher Education, in: American Economic Review, Bd. 60, 2.

Hauser, H. 1979: Qualitätsinformationen und Marktstrukturen, in: Kyklos. Bd. 32, 4, S. 739 ff.

Hight, J. E. / *Pollock*, R. 1973: Income Distribution Effects of Higher Education Expenditures in California, Florida and Hawaii, in: Journal of Human Resources, Bd. 8, 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel 1977: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten der Kommission, Bonn.

Kuhlenkamp, D. / *Schütze,* H. G. (Hrsg.) 1982: Kosten und Finanzierung der beruflichen und nichtberuflichen Weiterbildung, Frankfurt a. M.

Layard, R. / *Jackman,* R. 1973: University Efficiency and University Finance, in: *Parkin,* M. (Hrsg.) 1973: Essays in Modern Economics, London.

van Lith, U. 1981: Der Markt als Organisationsprinzip des Bildungssektors, in: *Issing,* H. (Hrsg.) 1981: Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Berlin.

Lüdeke, R. 1985: Theorie der staatlichen Bildungsfinanzierung im Rahmen einer Theorie der Staatsausgaben, in diesem Band.

Lüder, K. / *Badäus,* D. 1976: Effizienzorientierte Haushaltsplanung und Mittelbewirtschaftung (Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 116), Göttingen.

Lumsden, K. G. (Hrsg.) 1974: Efficiency in University (The La Paz Papers), Amsterdam.

McGuire, J. M. 1976: The Distribution Effects of Public Spending on Higher Education, in: Journal of Human Resources, Bd. 10, 1.

Mertens, P. 1976: Efficiency Indicators for German Universities. Paper for the Third General Conference of Member Institutions-OECD-IMHE Programme (vervielf. Manuskript), Paris.

Nelson, P. 1970: Information and Consumer Behavior, in: Journal of Political Economy, Bd. 78, 2, S. 311 ff.

Oppermann, T. 1969: Hochschulfinanzierung — Status, Tendenzen und Chancen, in: Wissenschaftsrecht, Wissenschaftsverwaltung, Wissenschaftsförderung, 2. Jg., H. 1, S. 8 ff.

Peston, M. 1969: Towards an Economic Theory of Higher Education, in: Higher Education Review, Bd. 1, 3.

Pfaff, M. / *Fuchs* G. 1975: Education, Inequality and Life Income: A Report on the Federal Republic of Germany, in: *OECD* (Hrsg.) 1975: Education, Inequality and Life Chances, Bd. 2, Paris.

Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung 1974: Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung (Abschlußbericht), Bielefeld.

Sadlak, J. 1978: Efficiency in Higher Education — Concepts and Problems, in: Higher Education, Bd. 7, 2.

Schenk, K.-E. 1981: Märkte, Hierarchien und Wettbewerb, München.

— 1982: „Institutional Choice" und Ordnungstheorie, Tübingen.

Schmidt, H. 1984: Die Finanzierung der Hochschulausbildung, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 104. Jg., H. 2, S. 151 ff.

Schotter, A. 1981: The Economic Theory of Social Institutions, Cambridge.

University Grants Committee and Central Office of Information 1970: The University Grants Committee, London H.M.S.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verry, D. / *Davies*, B. 1976: University Costs and Outputs, Amsterdam.

Watrin, Ch. 1975: Studenten, Professoren und Steuerzahler, in: *Sauermann*, H. / *Mestmäcker*, E. J. (Hrsg.) 1975: Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, Tübingen.

von Weizsäcker, C. C. 1971: Lenkungsprobleme der Hochschulpolitik, in: *Arndt*, H. / *Swatek*, D. (Hrsg.) 1971: Grundfragen der Infrastrukturpolitik für wachsende Wirtschaften, Berlin.

Wissenschaftsrat 1967: Empfehlungen des Wissenschaftsrates zum Ausbau der Hochschulen bis 1970, Köln.

Windham, D. M. 1970: Income Distribution Effects of Higher Education, in: American Economic Review, Bd. 60, 2.

Woodhall, M. / *Blaug*, M. 1965: Productivity Trends in British University Education, 1938 - 1962, in: Minerva, Bd. 3, 4.

Woll, A. 1973: Hochschulausbildung in der sozialen Marktwirtschaft, in: *Tuchtfeld*, E. (Hrsg.) 1973: Soziale Marktwirtschaft im Wandel, Freiburg.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alternative Definitionen von Bildung und einige Auswirkungen auf die Zurechnung von Kosten und Nutzen

Von *Friedrich Edding*, Berlin

1 Definitionen allein von der Institution her sind unbefriedigend

Bildungsökonomische Untersuchungen kommen nicht darum herum, sich um eine Definition ihres als Bildung bezeichneten jeweiligen Gegenstandes zu bemühen, denn dies Objekt ist für viele Fragen nicht eindeutig vorgegeben. Es genügt oft nicht, sich an diese oder jene Institutionen zu halten, von denen angenommen wird, daß dort Bildung stattfindet. Bildungsökonomen sollten diese Annahmen hinterfragen und auch nach den Inhalten forschen. Dabei haben sie zu beachten, was andere Disziplinen der Wissenschaft dazu beigetragen haben. Vor allem Philosophen, Anthropologen, Pädagogen, Psychologen und Soziologen haben dafür gesorgt, daß es inhaltliche Definitionen von Bildung in vielen Varianten gibt. Sie lassen sich teils eher analytisch beschreibenden, teils eher normativ zielgerichteten Absichten zuordnen *(Pleines 1978; Benner 1983)*.

Auf einem abstrakten Niveau der analytisch beschreibenden Definition ist eine weitgehende Übereinstimmung (als kleinster gemeinsamer Nenner) in folgenden Aussagen zu erkennen: Bildung meint eine Vielfalt von Einwirkungen, die mehr oder minder dauerhaft natürliche Personen und Kollektive verändern. Durch bildende Einwirkung verändert werden vor allem Verhaltensweisen, Wissen, Können, Ausdrucksvermögen und Genußfähigkeit. In dieser abstrakten Beschreibung von inhaltlichen Qualifikationen sagt die Reihenfolge nichts über Gewicht, Rang oder Priorität. Es wird auch nicht unterstellt, daß solche Veränderungen im Sinne ganzheitlicher Wirkung in einem gewollten Integrationsvorgang stattfinden müssen. Anerkannt ist lediglich, daß ein in Personen oder Kollektiven beobachtbares Ergebnis der genannten Veränderungen als jeweiliger Bildungsstand gelten kann. Er wird auch als Disposition oder Potential bezeichnet.

Im Unterschied zu den engeren Begriffen Erziehung, Unterricht, Ausbildung und Training — auch darin gibt es eine annähernde Übereinstimmung — meint Bildung sowohl geplante wie auch nicht geplante Einflüsse, darunter vor allem solche, die durch das Leben in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einer bestimmten Gesellschaftsverfassung sowie durch vielerlei Teilorganisationen der Gesellschaft (Familie, Arbeitsstätte, Fernsehen u. a.) stattfinden. Geplante und ungeplante Bildung können sich gegenseitig stützen oder auch teilweise aufheben.

In dieser weiten Definition ist der Begriff Bildung wertneutral. Er versucht, einen möglichst großen Zusammenhang von Einwirkungen und eine sehr vielfältige beobachtbare Realität ohne Bewertung zu erfassen. Für ökonomische Untersuchungen, die eine Zuordnung von Kosten und Nutzen anstreben, ist diese Definition unbrauchbar im Sinne von inoperabel. Doch sie ist nicht zu ignorieren, weil sie darauf hinweist, daß geplante Bildung immer wertorientiert auf Ziele gerichtet ist sowie auf Teile eines Gesamtzusammenhangs von Wirkungen beschränkt bleibt, die weitgehend der Kontrolle und der messenden Erkenntnis entzogen sind. Dieser umfassende Begriff von Bildung erinnert insbesondere den Ökonomen daran, daß er sich nicht nur mit der Wirkung der geplanten Bildung auf die Wirtschaft zu befassen hat, sondern umgekehrt auch mit den mächtigen Bildungswirkungen, die insbesondere von Wirtschaftsordnung, Betriebsverfassung, Berufslaufbahn und Arbeitsplatzgestaltung ausgehen.

Welche Werte und Ziele in welchem Teil der geplanten Bildung jeweils maßgebend sind, wieweit freie persönliche Entfaltung möglich bleibt, und wer welche Chancen der Teilnahme an geplanter Bildung erhält, das wurde bisher vor allem durch staatliche Verfassungen und durch Entscheidungen dafür zuständiger Regierungsorgane entschieden (cujus regio ejus educatio). Außer unterschiedlichen inhaltlichen Bildungszielen folgt die Bildungspolitik unterschiedlichen verteilungs-, arbeitsmarkt- und familienpolitischen Absichten. Die Wirkungen bildungspolitischer Entscheidungen unter bildungsökonomischen Gesichtspunkten zu beurteilen, ist nicht nur wegen der Mischung sachlicher Ziele und politischer Prinzipien schwierig. In der Regel verbinden sich mit diesem Zielbündel auch die Interessen von Teilsystemen oder Gruppen der Gesellschaft, Macht und Privilegien zu erhalten oder zu vergrößern. Welcher Nutzen wem aus welcher Maßnahme erwächst, ist deshalb meistens nicht eindeutig zu klären.

Der Nutzen von Bildung in der weiten und insofern realitätsnahen Definition wird an zahlreichen Indikatoren zu messen versucht, die für den internationalen und intertemporalen Vergleich zur Verfügung stehen *(Psacharopoulos 1983; Meyer/Hannan 1979; Szalai/Andrews 1980; Hyman u. a. 1975)*. Sie betreffen neben Kenntnissen zum Beispiel die Nachfrage nach kulturellen Gütern, die Beteiligung an Weiterbildung, am politischen Leben, an der Mitbestimmung in Betrieben, nicht zuletzt die gesamtwirtschaftliche Produktivität. Diese Zusammenhänge sind

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zwar für den Ökonomen nicht uninteressant, er kann jedoch nur selten eine befriedigende Zuordnung solcher Nutzen zu vorhergegangenem Bildungsaufwand vornehmen. Das ist schon deshalb so, weil es eine Kostenrechnung nur für die geplante Bildung geben kann. Welche Wirkungszusammenhänge zwischen geplanter Bildung und der Fülle der ungeplanten (auch planwidrigen, insofern negativen) bildenden Einwirkungen zu berücksichtigen sind, entzieht sich dem zuverlässigen Messen. Die Vermutung, daß die ungeplanten Einflüsse überwiegen, ist ebenso spekulativ wie die umgekehrte Vermutung. Auf diesen Tatbestand ist hinzuweisen, weil er alle Aussagen über die meßbare Wirksamkeit von Bildungskosten relativiert.

Bildungsökonomische Untersuchungen, die auf empirischer Basis arbeiten wollen, müssen in der Regel auf geplante Bildung beschränkt bleiben. Wenn sie sich der Beschränktheit ihrer Ergebnisse bewußt sind, ist dieser Ansatz an einem Ausschnitt der gesamten bildenden Wirkungen legitim. Doch dies rechtfertigt nicht, nur eine institutionelle Defintion zu berücksichtigen, wie es bisher in der Bundesrepublik vielfach der Fall gewesen ist. Die institutionelle Definition heißt hier: Bildung ist, was von Einrichtungen angeboten wird, die von staatlichen oder staatlich autorisierten Organen zur Vermittlung von Bildung zugelassen worden sind. Eine solche Definition ist für den Ökonomen bequem. Er kann die Frage nach den Inhalten anderen überlassen. Für die Frage nach den Kosten bietet sich das Studium der Haushalte an, in denen die zur Vermittlung von Bildung zugelassenen Institutionen ihre Ausgaben dokumentieren. Diese Ausgaben werden nicht selten als Bildungsinput behandelt, die Abschlußzertifikate als Output. Der Betrag der Ausgaben je Zertifikat bezeichnet dann die Bildungseffizienz.

Dabei wird nicht gefragt, welchen unmittelbaren Wert die in Bildungsinstitutionen verbrachten Zeiten als gelebte Zeit haben. 10 bis 20 Jahre Schule nur nach dem Abschlußzeugnis zu bewerten, erscheint schon deshalb als falsch. Außerdem wird nicht beachtet, daß Zertifikate in der neueren Diskussion nur noch mit großer Reserve als Bildungsnachweis anerkannt werden *(Becker / von Hentig 1983; Kell 1983).* Sie gelten eher als Nachweise einiger weniger Arten von Intelligenz auf ausgewählten Gebieten fachlichen Wissens sowie von Willenskraft und Gedächtnisstärke. Andere und umfassendere Bildungsziele mögen in den Programmen der Zertifikate ausstellenden Institutionen genannt sein. Aber darin kommt nur die Absicht zum Ausdruck, solche umfassendere Bildung zu vermitteln. Zum Teil mag der Absicht auch ein wirksames Vermittlungsbemühen entsprechen. Input ist jedoch nicht gleich Output. Der Schüler oder Student nimmt nach aller Erfahrung nur einen Teil der Angebote auf.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine einfache Beziehung von Input durch Ausgaben und Bildungsoutput herzustellen, ist auch deshalb nicht akzeptabel, weil Schulen und Hochschulen Mehrzweckeinrichtungen sind. Schulen sind nicht nur Bildungsanbieter und Zertifikatsgeber. Sie haben außerdem die sehr wichtige Funktion, den Nachwuchs zu verwahren und zu beschäftigen, um so die Eltern zu entlasten und ihnen unter anderem Erwerbstätigkeit zu ermöglichen. Die Verwahrfunktion mag bei den Hochschulen eine geringere Rolle spielen. Sie vermindern jedenfalls das Angebot von Erwerbstätigkeit sehr erheblich, und sie vermitteln einem großen Teil des Nachwuchses für eine lange Lebensphase einen privilegierten Status, der unabhängig vom Absolvieren eines Studienprogramms ein geschätzter Zweck ist. Aber hier hat vor allem die Funktion der Forschung großes Gewicht. Forschung, wo immer betrieben, ist zwar eine Voraussetzung von Hochschulbildung. Sie wird jedoch in der Regel nicht mit der Absicht betrieben, Bildung zu vermitteln, folgt vielmehr ihren eigenen Gesetzlichkeiten. Es erscheint schon deshalb als fragwürdig, wenn etwa die gesamten direkten Ausgaben der Hochschulen als Bildungskosten deklariert und in einer Berechnung von Ausgaben je Studium und folgendem Lebenseinkommen für eine Ertragskalkulation verwandt werden. Andererseits entstehen durch den privilegierten Status der Studenten gesellschaftliche Kosten, die weit über die in den Hochschulhaushalten zusammengefaßten direkten Ausgaben hinausgehen.

In die von Bildungsökonomen bevorzugte institutionelle Definition von Bildung wurden zunächst nur Schulen und Hochschulen aufgenommen. Ausbildung mit starker Betonung betriebspraktischen Lernens und des Einübens von Können für spezielle berufliche Leistungen wurde nicht zur Bildung gerechnet. Das ist geistesgeschichtlich und gesellschaftspolitisch zu erklären. Es war aber auch begründet in der Schwierigkeit, auf diesen Gebieten Daten, insbesondere Kostendaten zu erfassen. Die Betriebe als Träger der Ausbildung waren in dieser Hinsicht nicht berichtspflichtig. Eine ähnliche Schwierigkeit bestand für das Gebiet der Weiterbildung. Erst in den 70er Jahren gelang es, aufgrund repräsentativer Erhebungen Kosten für die betriebliche Aus- und Weiterbildung zu berechnen *(Sachverständigenkommission ... 1974; Noll u. a. 1983; Falk 1982; Kuhlenkamp / Schütze 1982).* Auch die öffentlichen Ausgaben für Einrichtungen nichtbetrieblicher Weiterbildung wurden jetzt großenteils erfaßt und in Gesamtberechnungen der Bildungsausgaben einbezogen. Von da an waren die nichtstaatlichen Träger von Bildungseinrichtungen, ihre Aufwendungen und ihre Ziele in sehr großem Umfang zu berücksichtigen, eine Wende von Bedeutung.

Das „Bildungsbudget", das seit einigen Jahren regelmäßig vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft veröffentlicht wird, läßt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die große Erweiterung der Definition erkennen, aber auch einige Mängel, die mit einer institutionellen Definition verbunden sind.

Im Elementarbereich überwiegt die Verwahrfunktion, aber er wird trotzdem ganz in das Bildungsbudget aufgenommen, allerdings nur der öffentlich finanzierte Teil. Die Schulen und Hochschulen sind, wie oben ausgeführt wurde, Mehrzweckunternehmen. Aber die Ausgaben für diese Einrichtungen stehen zur Gänze im Bildungsbudget. Die Ausgaben für Forschungsförderung und die von der privaten Wirtschaft gemeldeten Kosten von Forschung und Entwicklung erscheinen in diesem Budget als Aufwendungen für Bildung. Es ist zu fragen, ob es sich hier nicht um Subventionen und Kosten auf einem Leistungsgebiet handelt, das mit Bildung nur indirekt zu tun hat (zum Teil durch das Angebot von Praktika). Die Produktion von Wissen und die Kosten der Entwicklung von Gütern sind etwas ganz anderes als die Vermittlung von Wissen. Andere Mängel des Bildungsbudgets beruhen darauf, daß es auf Daten basiert, die von Institutionen gemeldet werden. Und zwar werden sie gemeldet, wie sie den Funktionen dieser behördlichen Ressorts sowie den Aufgaben von Wirtschaftsunternehmen und überbetrieblichen Wirtschaftsorganisationen entsprechen. So werden etwa die öffentlichen Ausgaben für Weiterbildung in der Landwirtschaft nicht in das Budget aufgenommen, weil sie nicht unter Weiterbildung verbucht sind, sondern unter dem Titel Förderung der Landwirtschaft. Eine Förderung der Weiterbildung der Wirtschaft durch die Bundesanstalt für Arbeit ist in den „Maßnahmen" dieser Anstalt enthalten, aber ein zweites Mal auch in der Zeile „Berufsbildung und Weiterbildung" der privaten Wirtschaft. Von Privatpersonen getragene Kosten werden nicht belegt oder auch nur erwähnt. Kosten durch Steuerausfall und Nichtleistung von Versicherungsbeiträgen werden nicht in Betracht gezogen.

Die Summenzeile „Ausgaben insgesamt", die für 1981 ein Bildungsbudget von 145 Mrd. DM ausweist, ist wegen dieser und ähnlicher Mängel sehr fragwürdig. Die Übernahme von Daten, wie sie von Institutionen und Ressorts bereitgestellt werden, hat aber auch verursacht, daß teils Opportunitätskosten mitgezählt wurden, teils nicht. In den Daten über Aus- und Weiterbildung der privaten Wirtschaft sind sie enthalten. Bei der Weiterbildung im öffentlichen Dienst Beschäftigter dagegen wird die Abwesenheit vom Arbeitsplatz nicht als Kosten verbucht. Würden die sogenannten kalkulatorischen Kosten, die aber großenteils reale gesellschaftliche Kosten sind, konsequent in das Bildungsbudget aufgenommen, so würde sich dessen Gesamtumfang erheblich vergrößern, auch wenn andere Teile der Rechnung wegfielen, weil sie mit Bildungsaufgaben wenig zu tun haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bildungsbudget

Bildung- und Forschungsausgaben der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft nach Aufgabenbereichen

in Millarden DM

Aufgabenbereich	Öffentliche und private Ausgaben für Bildung und Forschung im Jahr					
	1970	1975	1978	1979	1980	1981
	Bildungsausgaben in der Abgrenzung des Bildungsbudgets					
Elementarbereich, außerschulische Jugendbildung	0,9	2,4	2,9	3,3	3,8	3,9
Schulen	16,6	33,0	37,2	40,0	43,6	45,8
Hochschulen	6,9	13,6	14,9	16,0	17,7	18,6
Weiterbildung	0,6	1,1	1,8	2,1	2,1	2,3
Förderungsmaßnahmen	1,5	4,2	4,9	5,3	6,2	6,1
darunter: Ausbildungsförderung[a]	.	2,6	2,8	3,0	3,6	3,6
Gemeinsame Forschungsförderung durch Bund und Länder	1,2	2,6	3,0	3,3	3,6	3,8
Zusammen	27,6	56,8	64,7	69,9	77,0	84,1
	Sonstige öffentliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung (einschließlich Verteidigung)					
Zusammen	3,7	6,2	7,1	8,4	9,2	9,4
	Ausgaben für Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit					
Zusammen	0,9	3,3	2,2	3,3	4,6	5,8
	Bildungs- und Forschungsausgaben der Privatwirtschaft (einschließlich Stiftungen und Spender)					
Berufsbildung, Weiterbildung[b]	6,9	10,0	13,0	14,0	15,5	22,8
Forschung und Entwicklung[c]	7,9	12,0	17,2	19,6	21,7	22,8
Zusammen	14,8	22,0	30,2	33,6	37,2	45,6
	Ausgaben insgesamt					
Insgesamt	47,0	88,3	104,2	115,2	128,0	144,9

a) Ausgaben nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz.
b) Schätzung; 1981 neue Schätzung auf der Grundlage aktueller Untersuchungen des BIBB.
c) Schätzung; ab 1978 erweiterter Berichtskreis.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in Prozent des Sozialprodukts						
Aufgabenbereich	Öffentliche und private Ausgaben für Bildung und Forschung im Jahr					
	1970	1975	1978	1979	1980	1981
	Bildungsausgaben in der Abgrenzung des Bildungsbudgets					
Elementarbereich, außerschulische Jugendbildung	0,13	0,24	0,23	0,24	0,26	0,25
Schulen	2,44	3,19	2,89	2,84	2,91	2,95
Hochschulen	1,01	1,32	1,13	1,14	1,18	1,20
Weiterbildung	0,08	0,11	0,14	0,14	0,14	0,15
Förderungsmaßnahmen	0,23	0,41	0,38	0,37	0,41	0,39
darunter:						
Ausbildungsförderung	.	0,25	0,22	0,22	0,24	0,23
Gemeinsame Forschungsförderung durch Bund und Länder	0,17	0,25	0,23	0,24	0,24	0,25
Zusammen	4,07	5,50	5,01	4,98	5,15	5,42
	Sonstige öffentliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung (einschließlich Verteidigung)					
Zusammen	0,54	0,60	0,55	0,60	0,61	0,61
	Ausgaben für Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit					
Zusammen	0,13	0,32	0,17	0,24	0,31	0,37
	Bildungs- und Forschungsausgaben der Privatwirtschaft (einschließlich Stiftungen und Spender)					
Berufsbildung, Weiterbildung	1,02	0,97	1,01	1,00	1,04	1,47
Forschung und Entwicklung[a)]	1,16	1,16	1,34	1,45	1,47	1,47
Zusammen	2,18	2,13	2,35	2,45	2,50	2,94
	Ausgaben insgesamt					
Insgesamt	6,92	8,55	8,08	8,27	8,57	9,34

a) Ab 1978 erweiterter Berichtskreis.

Quelle: *BMBW:* Grund- und Strukturdaten 1982/83, S. 208 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein großer Teil der Inkonsistenzen, Auslassungen und Doppelzählungen im Bildungsbudget ließe sich bereinigen. Je nach dem Zweck, für den solche Rechnungen benutzt werden sollen, ist zu prüfen, wieweit dabei die institutionelle Definition durch eine mehr den Inhalt Bildung klärende Definition zu korrigieren ist. Wenn es um die Frage geht, welchen Kosten welcher Nutzen zuzuordnen ist und was daraus für die richtige Verteilung der Finanzierungslasten folgt, dann wird jedenfalls nach den Inhalten der kostenverursachenden geplanten Bildung noch sehr viel eingehender gefragt werden müssen.

2 Zwei polare Definitionen vom Inhalt her

Geplante Bildung als Einwirkung meint die organisierte Vermittlung von Verhaltensweisen und Fähigkeiten, genauer gesagt: das Bemühen um solche Vermittlung durch Angebote. Welche Verhaltensweisen und Fähigkeiten mit welchen Prioritäten vermittelt werden sollten, ist strittig. Da die Ziele divergieren, gehen auch die Nutzenbeurteilungen weit auseinander. Solche unterschiedlichen Zielrichtungen werden, zum Beispiel, durch folgende Prinzipien bezeichnet:

Emanzipation durch Selbstverwirklichung	—	Erziehung zum gesellschaftlichen Menschen durch Einbindung in die Tradition
Freie Entfaltung aller Anlagen	—	Formation zum Funktionieren für jeweils gegebenene Anforderungen
Chancengleichheit und nachhaltige Förderung aller	—	Frühe Auslese und Konzentration der Förderung auf die Selegierten
Wertfreie Vermittlung fachlichen Wissens	—	Vermittlung von ethischen Normen und ganzheitliche Sinndeutung

In der Praxis der Bildungseinrichtungen sind einseitige Verwirklichungen des einen oder anderen Prinzips eher selten. Totale Durchsetzung eines Prinzips ist schwer zu erreichen, zumal die Erkenntnis der gesellschaftsschädigenden und wohlstandsmindernden Folgen von Totalität weit verbreitet ist. Doch es wird durchaus nicht allgemein anerkannt, daß es sich hier um Spannungen handelt, die aus dem Wesen des Menschen und der Entwicklung der menschlichen Gesellschaft nahezu zwangsläufig hervorgehen.

Was solche Spannungen für die Beurteilung des Nutzens von Bildung bedeuten können, wird im folgenden an einer Zielkontroverse demon-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

striert, die in der Bundesrepublik Deutschland im besonderen Maße Bildungspolitik und Gesellschaftsentwicklung bestimmt.

— In der einen Definition und Zielrichtung meint Bildung vor allem das Vermitteln der Fähigkeit und des Interesses, *am tradierten Kulturgut verstehend teilzunehmen.* Die Kenntnis dieses Kulturgutes ist teils Voraussetzung, teils Folge dieses verstehenden Interesses. Dauerhafte geistige Bereicherung ist der angestrebte Nutzen.

— In der anderen Interpretationsrichtung meint Bildung vor allem das Vermitteln der Fähigkeit und Bereitschaft, *Wissen in verantwortlichem Handeln anzuwenden.* Die Absicht, Handlungsfähigkeit und Bereitschaft herzustellen, bestimmt danach die Auswahl der Kenntnisse, die vermittelt werden, und die Art der Vermittlung. Kenntnisse sollen durch Erfahrung im Handeln zu Können werden sowie zu Einsatzbereitschaft. Das Selbstvertrauen, vielerlei neu auftretende Probleme durch Kenntniserwerb und Handeln lösen zu können, erscheint als wichtigster Nutzen. Von der Verbreitung dieser Art von Selbstvertrauen wird eine starke Wirkung auf den Wohlstand im weitesten Sinne erwartet.

Übertreibend werden diese Richtungen als „Bildung nach rückwärts" und „Bildung nach vorwärts" bezeichnet. Es erscheint aufklärender, diese Spannung durch die folgenden beiden Reihen von Tätigkeits- und Erfahrungsbegriffen zu verdeutlichen:

Aufnehmen von Informationen, geistiges Erleben	— Einwirken auf Sachen und Menschen
Verstehen, Abstrahieren	— Gestalten, Verändern
Spekulieren, Theoretisieren	— Handeln, Experimentieren
Buchlernen, schriftliche Problemlösung	— Sinnliche Erfahrung, Erfahrung realer Konflikte
Kontemplation, Betrachtung von Varianten möglichen Handelns	— Entscheiden, Kooperieren zur Verwirklichung gesetzter Ziele

Wenn die Priorität des Ziels, Handlungsfähigkeit und -bereitschaft zu vermitteln, gefordert wird, dann meint der Begriff Handeln nicht die in der linken Reihe genannten Tätigkeiten. Er meint vielmehr solche, die mit konkreten Zielen verantwortlich auf Dinge und Menschen einwirken wollen. Priorität des Hinführens zur Handlungsfähigkeit verlangt die Ausrichtung aller auf der linken Seite stehenden Tätigkeiten auf dieses Ziel. Das muß nicht eine zeitliche Priorität bedeuten. Handeln hat oft bessere Aussichten des Gelingens, wenn ihm Tätigkeiten aus der linken Reihe vorangegangen sind. Die Disposition für das

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Handeln wird in der Regel nicht isoliert von anderen Einwirkungen nur durch das Handeln zustande kommen. Aber das Bildungsziel Handlungsbereitschaft kann doch einen hohen autonomen Rang beanspruchen.

Denn Handeln bringt zugleich mit der Veränderung im Objekt eine bildende Wirkung im Subjekt des Handelns hervor. Diese Rückwirkung verändert auf eine andere Weise als etwa die Aufnahme von Informationen und das abstrahierende Denken sowohl das Verstehen wie auch das Können und die Motivation *(Keeton u. a. 1977; Fintelmann 1979).* Die Doppelwirkung macht den Vorgang auch ökonomisch besonders interessant, zumal wenn Produktionsprozesse zugleich Lernprozesse sind.

Die Priorität des Bildungsziels, das vor allem am Verstehen der kulturellen Tradition und an der Vermittlung der Fähigkeit zu abstraktem Denken orientiert ist, wird auf zwei Arten begründet.

— Teils wird diese Bildung als indirekte Vorbereitung für das Handeln in einer späteren Lebensperiode verstanden, dessen Anforderungen im einzelnen unbekannt sind und auf das hin deshalb nicht längere Zeit vorher genau passend gelernt werden kann.

— Teils wird behauptet, die Bildung habe ihren Wert in sich selbst, sollte „klassisch" auf lange Zeit konstant geplant sein und in keiner Weise im Blick auf künftiges Handeln vermittelt werden.

Die hier bezeichnete Spannung zwischen Bildungsrichtungen, die sehr unterschiedlichen Prioritäten folgen, könnte als fruchtbares Aufeinanderangewiesensein verstanden werden. Die geschichtliche Entwicklung hat diese Möglichkeit jedoch bisher nicht zu breiter Verwirklichung kommen lassen. Wo Bildung als Wert in sich selbst erscheint, da wird oft sogar das Vorhandensein einer Spannung geleugnet.

Bildung gemäß der ersten Definition dominiert in den Einrichtungen, die traditionell als Kern des Bildungswesens gelten: in den Schulen und Hochschulen. Diese Bildung kann vereinfachend als *„Schulbildung"* bezeichnet werden. Bildung gemäß der zweiten Definition ist bestimmend für den Teil der beruflichen Ausbildung und Weiterbildung, der überwiegend in Arbeitsstätten oder in enger Verbindung mit der Tätigkeit in einem Betrieb stattfindet. Diese Bildung kann vereinfachend *„praktische Bildung"* genannt werden.

Der so bezeichneten vorfindlichen Aufteilung liegt die Auffassung zugrunde, daß *Schulbildung nur in besonderen geschützten Räumen* gelingen kann, wo sie die Möglichkeit hat, sich ihren Zielen in großer Ferne von der Welt des Handelns zu widmen. Auf der anderen Seite

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

folgt diese Aufteilung einer Auffassung, wonach sich *praktische Bildung nur im Vollzug des Handelns* erlernen läßt, und zwar im verantwortlichen Mitarbeiten in Arbeitsstätten, die überwiegend nicht primär Bildungszielen dienen.

Je ferner ein Bildungsprogramm von aktuellen Problemen und je distanzierter von Anforderungen der Berufspraxis es ist, als desto höher erscheint sein Rang vielen Vertretern der Schulbildung. Bemühungen, mehr selbständiges Arbeiten in Projekten, Werkstätten und Labors sowie Betriebspraktika in die Lehrpläne aufzunehmen, gelten dann als verfehlt. Dies gilt sogar für technische Gymnasien *(Grüner 1983).*

In den primär auf praktische Bildung gerichteten Programmen werden dagegen die Inhalte und Lernziele des „klassischen" Bildungskanons weniger gepflegt und großenteils durch Angebote ersetzt, die mehr an aktuellen Bedürfnissen und an der Hinführung zu beruflicher Kompetenz orientiert sind. Rollenspiele, Projekte, Werkstattarbeit und vor allem Ausbildung am Arbeitsplatz oder Betriebspraktika haben hier eine wichtige Funktion *(Fauser u. a. 1983).*

Aus dieser Spannung folgen außer den inhaltlichen Unterschieden der Bildungsprogramme Probleme der Trägerschaft sowie starke Divergenzen in der Frage, wie lange die Vermittlung schulischer Art dauern und in welcher Lebensphase sowie in welchem Umfang die Erfahrung in außerschulischen Einrichtungen hinzutreten sollte. Die eine Richtung hält möglichst ununterbrochenes schulisches Lernen bis weit in das dritte Lebensjahrzehnt für eine Bedingung gebildeter Lebensführung, die andere tritt für frühen Eintritt in nichtschulische Lernerfahrung und für anschließenden Wechsel zwischen schulischer und praktischer Bildung ein *(Edding 1981).* Für Erwägungen des Verhältnisses von Kosten und Nutzen und zur Verteilung der Finanzlasten ergeben sich aus der dargestellten Spannung erhebliche Probleme.

3 Einige Nutzenerwägungen und Finanzierungsperspektiven

Wird Bildung als Selbstzweck betrieben, so ist ein externer Nutzen offenbar nicht beabsichtigt. Wenn diese Bildung zugleich relativ hohe Kosten verursacht und den Nachwuchs erst sehr spät für Erwerbstätigkeit freigibt, dann wird das ökonomische Problem sehr deutlich. Da diese Schulbildung es prinzipiell nicht für ihre Aufgabe hält, auf die Verbindung des Wissens mit dem Handeln vorzubereiten und diese Fähigkeit einzuüben, folgt daraus bei den schließlich in Erwerbstätigkeit Übertretenden oft der sogenannte Praxisschock, der nicht selten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine anhaltende Demotivierung bewirkt. Jedenfalls sind die erforderlichen Zeiten der Einarbeit bei Absolventen solcher Bildung relativ lang. Insgesamt ergeben sich für diese Art von Bildung und für die daran anschließenden Übergänge in Erwerbstätigkeit vergleichsweise sehr hohe direkte und indirekte Kosten. Wäre diese Bildung wirklich nur Selbstzweck, diente sie also ausschließlich der persönlichen geistigen Bereicherung, stünde hohen Kosten ein externer Nutzen von Null gegenüber. Daraus könnte geschlossen werden, daß diese Kosten ausschließlich privat zu finanzieren seien.

Nun gibt es zwar die Auffassung, daß Bildung idealiter Selbstzweck sei — ebenso wie dies von Wissenschaft vielerseits behauptet wird —, und diese Auffassung hat zweifellos eine große Wirkung. Aber diese Wirkung geht nicht so weit, daß sich eine esoterische Bildung tatsächlich voll durchgesetzt hätte. Bei den inhaltlichen Qualifikationen, die von den Vertretern der Schulbildung angestrebt werden, fehlt zwar durchweg das Ziel, Handlungsfähigkeit und Bereitschaft zu vermitteln, aber in fast allen Definitionen von Bildung in den Programmen — wenn nicht der Hochschulen, so doch der Schulen — ist das Ziel enthalten, auf Verhaltensweisen im Sinne der jeweils anerkannten Normen einzuwirken (Schulen verstehen sich auch als Erziehungseinrichtungen). Insoweit ist also das Vermitteln von Handlungsfähigkeit nicht ganz ausgeschlossen. Zweifellos wird das Einwirken auf die Verhaltensweisen in der Regel als ein Einpassen in die geltenden Normen der Gesellschaft verstanden, also nicht als Selbstzweck, sondern als nützliche Einübung in Rollen der vorfindlichen Lebenspraxis. In diesen Rollen werden unter anderem Arbeitstugenden wie Konzentrationsfähigkeit, Fleiß und Genauigkeit erwartet. Diese Tugenden gelten als Sekundärziele, und sie machen sicherlich nur einen Teil des Ziels aus, das als Handlungsfähigkeit und -bereitschaft bezeichnet wurde. Aber diese in der Schulbildung anerkannten Sekundärziele gehen doch über das hinaus, was der Selbstbereicherung zugerechnet werden kann.

Die Fähigkeit und Neigung zum Lernen und das damit verbundene Selbstvertrauen sind weitere sekundäre Lernziele, die in der Schulbildung im günstigen Fall vermittelt werden. Sie schaffen Voraussetzungen für Handlungsbereitschaft und für darauf aufbauende Weiterbildung (aber nur etwa 20 Prozent der Erwachsenen beteiligen sich an Weiterbildung). Im übrigen dient ein erheblicher Teil der Schulbildung dem Ziel, ein möglichst großes Maß von Gemeinsamkeit in der Gesellschaft zu schaffen, so im sozialen Verhalten, in der Fähigkeit, gesetzliche Rechte und Pflichten wahrzunehmen, in den elementaren Techniken, in der Teilhabe am wissenschaftlich und künstlerisch gepflegten kulturellen Erbe.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Soweit das Bemühen um eine Gemeinsamkeit, die dem Zusammenhalten der Gesellschaft und ihrem Funktionieren dient, Erfolg hat, wäre dies dem externen Nutzen zuzurechnen. Aber bei allen genannten Lernzielen läßt sich auch eine weitgehende Zuordnung zum privaten Nutzen vertreten *(van Lith 1983; Lüdeke 1982 und 1983).* Welche Bildung überwiegend der Gesellschaft oder überwiegend dem Individuum nützt, ist auch deshalb schwer zu entscheiden, weil geistige Nahrung, zum Beispiel Beschäftigung mit Kunst und Philosophie, zwar die Person bereichert, aber doch zu fragen bleibt, wie es sich auf die Leistung von Individuen für die Gesellschaft auswirken würde, wenn diese Möglichkeit immaterieller persönlicher Bereicherung nicht gegeben wäre. Dies gilt allerdings auch von der materiellen Nahrung, von der Gesundheitspflege und anderem.

Ob der Nutzen von Schulbildung überwiegend der Art ist, daß er ohne Abnahmezwang und/oder Kostenfreiheit der angebotenen Bildungsgüter suboptimal bliebe, bleibt danach eine offene Frage. Hier kommen auch sozialpolitische, insbesondere familienpolitische Ziele maßgebend mit ins Kalkül.

Kosten und Nutzen einer von dem Bedarf der Welt des Handelns distanzierten Schulbildung zu beurteilen, ist jedenfalls schwieriger, als es in der ersten Überlegung aussah. Der externe Nutzen ist sicher größer als Null. Doch es bleibt festzuhalten, daß in den längsten und kostspieligsten Bildungsgängen eines der vielerseits für gesellschaftspolitisch besonders wichtig gehaltenen Bildungsziele, nämlich das Hinführen zum Handeln, keine Priorität hat, wenn nicht gar im Sinne des l'art pour l'art völlig vernachlässigt wird. Es bleibt festzuhalten, daß insofern der externe Nutzen dieser langen Bildungsgänge fragwürdig erscheinen muß und daß dies auch ihre ausschließliche oder überwiegende öffentliche Finanzierung in Frage stellt. Andere Funktionen wie das Verwahren und Beschäftigen des Nachwuchses sowie die Zertifikatsvergabe können diesen Zweifel nicht vermindern. Im Gegenteil, diese überaus wichtigen, die Nachfrage maßgebend bestimmenden Funktionen sind doch wohl überwiegend dem privaten Nutzen zuzurechnen und rechtfertigen insofern keine öffentliche Finanzierung.

Wer die faktische Situation in der Bildungspolitik kennt, der muß starke Zweifel haben, ob es in absehbarer Zeit überhaupt möglich wäre, die Programme und die tatsächlichen Leistungen der Schulen und Hochschulen in breiter Wirkung so zu ändern, daß hier das Ziel, Handlungsfähigkeit und -bereitschaft neben den übrigen Bildungszielen und diese Ziele mitbestimmend zu vermitteln, voll anerkannt wird. Es ist vielmehr davon auszugehen, daß eine starke Tradition Reformversuchen dieser Art zähen Widerstand entgegensetzen wird. Schulbildung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wird demnach mit großer Wahrscheinlichkeit fortfahren, sich für zentrale gesellschaftspolitische Ziele wie Demokratieverwirklichung, Bereitschaft zum verantwortlichen Handeln und Produktivitätsförderung gar nicht oder nur mit geringer Priorität als zuständig zu betrachten.

Die faktische Situation ist weiter dadurch gekennzeichnet, daß Bildungsprogramme gymnasial/akademischer Art, die vor langer Zeit für einen Anteil von 5 bis 10 Prozent des Nachwuchses konzipiert worden sind, gegenwärtig von 25 bis 30 Prozent absolviert werden und wahrscheinlich bald von einem noch erheblich höheren Anteil. Die Annahme erscheint gut begründet, daß ein großer Teil der diesen Bildungsweg Beschreitenden dies nicht um ihrer Inhalte willen tut, sondern wegen des sozialen Zwangs, der vom geltenden gesellschaftlichen Belohnungssystem ausgeht. Eine sich prinzipiell vor allem als Wert in sich selbst verstehende Schulbildung wird paradoxerweise von einem großen Teil der Partizipanten vor allem wegen ihres Tauschwertes auf dem Arbeitsmarkt und wegen der gesellschaftlichen Reputation nachgefragt.

Es gilt bei Politikern der großen Parteien und in den zuständigen Verwaltungen als nicht machbar, die Koppelung von Zertifikaten und Lohntarifen aufzuheben *(Dore 1977)*. Auch wer eine starke Neigung hat, eine mehr praktische Bildung zu wählen, wird darum in vielen Fällen diesem Wunsch nicht nachgeben. Schulbildung wird weiterhin zunehmend (größere Anteile kleinerer Jahrgänge) nicht wegen ihrer Inhalte, sondern wegen der Zertifikate absolviert werden. Die Zweifel an ihrem externen Nutzen werden dadurch verstärkt, zumal Lernen ohne in der Sache begründete Motivation vor allem die möglichen externen Erträge mindern dürfte.

„Schulbildung" dominiert, aber es gibt ausbaufähige Ansätze einer „praktischen Bildung", teils integriert mit Schulbildung, teils als großenteils betriebspraktische Erstausbildung, teils als Weiterbildung in und neben der Berufstätigkeit. Die Integration wird fast ausschließlich in den oberen Klassen der staatlichen Hauptschule versucht sowie in einigen nichtstaatlichen Schulen, vor allem solchen mit Ganztagsbetrieb. Mit der Einführung von Arbeitslehre und von Schülerpraktika in den Hauptschulen soll in der Idee ein eigenständiger Weg praktischer Bildung beginnen. Die sogenannten weiterführenden staatlichen Schulen haben dafür bisher kaum Interesse gezeigt. Ausnahme sind einige nichtstaatliche Schulen, die in den engen Grenzen, die von der staatlichen Schulverwaltung und den Organisationen der Wirtschaft bestimmt werden, praktische Bildung als Allgemeinbildung pflegen. Ein besonderer externer Nutzen solcher Bemühungen wird nicht anerkannt. Diese Schulen erhalten wie alle nichtstaatlichen Schulen nur eine Teilfinanzierung der laufenden Kosten *(Goldschmidt / Roeder 1979)*.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mit dem größten Einsatz von Ressourcen wird praktische Bildung in der betrieblichen Erstausbildung gefördert, und zwar in der Regel in Verbindung mit schulischer Bildung durch verschiedene Träger. Es ist oft mit guten Gründen die Auffassung vertreten worden, daß es sich hier potentiell oder tatsächlich um eine alternative Form von Allgemeinbildung handelt. Das kurzfristige einzelwirtschaftliche Interesse steht dem entgegen, wenn es auf möglichst frühe und hohe Erträge dieser Ausbildung für ihren Träger gerichtet ist. Dann besteht eine Tendenz, die Ausbildung nur in einer speziellen Produktion und in Hilfsarbeit zu vollziehen. Die im längerfristigen Interesse von Lernenden und Firmen erwünschte Breite der praktischen Bildung und damit die Kompetenz für wechselnde Aufgaben ergibt sich idealiter durch eine geplante Folge von Spezialisierungen in und nach der Erstausbildung sowie durch Einbezug zugeordneter schulischer Bildung auf der ganzen Strecke. Die damit zu erwerbenden Verhaltensweisen und Fähigkeiten erscheinen auf viele nichtberufliche Aufgaben transferabel.

Demgemäß ist zu fragen, ob nicht die im Kern betriebspraktische Ausbildung größeren, sowohl praktischen wie gesamtgesellschaftlichen Nutzen bringt oder bringen könnte als die expandierende nur schulische Bildung. Es ist zu fragen, ob dies in einer bestimmten Lebensphase für alle das Optimum wäre oder ob es als gleichrangige Alternative zur schulischen Bildung entwickelt werden sollte. Zweifellos ist die von Milton Friedman 1955 veröffentlichte und seither fast zum Dogma gewordene Auffassung falsch, derzufolge die berufliche Ausbildung nur privaten Nutzen bringt und dementsprechend nur privat finanziert werden sollte *(Friedman 1975)*.

Das ist auch im Zusammenhang mit der Öffnung in rekurrierende Weiterbildung zu sehen, die idealiter schulische Bildung nicht nur im Wechsel mit Praxis, sondern auch in bezug auf Aufgaben in der Praxis vermittelt. Die Tatsache, daß sich Weiterbildung überwiegend in Trägerschaft von Firmen und Organisationen der Wirtschaft vollzieht, schließt nicht aus, daß hier Funktionen von möglicherweise erheblichem gesamtgesellschaftlichem Nutzen wahrgenommen werden.

Dieser Nutzen wäre vermutlich noch höher bei einem akademischen Studium neben und in Verbindung mit einem Beruf. Bisher gibt es ein solches Angebot kaum, jedenfalls kein zu akademischen Abschlüssen führendes. Wer ein Hochschuldiplom will, muß sich bisher in der Regel nach dem höchst fragwürdigen Laufbahnmuster richten, das nach dem Prinzip „Erst alle Theorie, dann alle Praxis“ vor allem eine geschlossene schulische Bildung von 20 und mehr Jahren prämiert.

In der Finanzierungsweise wird die Vermutung hohen externen Nutzens eines Teils der von nichtstaatlichen Trägern vermittelten Bildung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bisher nur wenig berücksichtigt. Es gibt steuerliche Entlastungen unbekannten Volumens und direkte Subventionen aus den öffentlichen Haushalten. Es gibt im Volumen unbekannte Aufwendungen privater Haushalte. Nettokosten, die in der außerschulischen Berufsausbildung und in der Weiterbildung der Wirtschaft entstehen, werden überwiegend als Betriebskosten behandelt und vermutlich größtenteils auf Preise und Löhne überwälzt. Ob diese Finanzierungsweisen der Nutzenverteilung angemessen sind, bedarf neuen Nachdenkens.

Dem Interesse der Gesellschaft wird nach Auffassung des Referenten nicht Genüge getan, wenn die Entwicklung weiterhin überwiegend durch staatliche Monopole sowie durch die Macht- und Gewinninteressen von Teilorganisationen gesteuert wird. Es sollte deshalb neu überlegt werden, wo und in welcher Weise dem Interesse der Gesellschaft an Bildung künftig entweder durch Stärken von Marktmechanismen bei einem hohen Anteil privater Finanzierung oder durch Anreize aus öffentlichen Mitteln oder durch staatliche Vollfinanzierung gedient werden kann.

Bei Überlegungen, die aus unterschiedlichen inhaltlichen Definitionen von Bildung folgen, ist auch zu beachten, daß sich einige Bedingungen der Bildungsaktivität und ihrer Finanzierung seit einiger Zeit erheblich geändert haben und sich voraussichtlich in gleicher Richtung weiter ändern werden. Das gilt vor allem von der zunehmenden Verlagerung der Teilnahme an geplanter Bildung in die Lebensphase jenseits der traditionellen Bildungsperiode. Die Proportion zwischen Erwerbstätigkeit und Nichterwerbstätigkeit während der Lebenszeit verschiebt sich zugunsten der nicht für Erwerbstätigkeit genutzten Zeit. Verschiedene Formen der Weiterbildung in und neben der Berufstätigkeit expandieren. Neue Träger von Bildung erhalten eine Chance, darunter Arbeitsstätten, Verbände, Vereine und kommerzielle Bildungsvermittler. Die Struktur der an Bildung teilnehmenden Bevölkerung ändert sich zugunsten der über eigenes Einkommen verfügenden und zu informierten Nachfrageentscheidungen fähigen Altersgruppen.

Diese Entwicklungen dürften vor allem solcher Bildung zugute kommen, die Handlungskompetenz gegenüber den verschiedenen Aufgaben Erwachsener zu vermitteln vermag. Mögliche gleichsinnige Rückwirkungen auf die Bildung im Jugendalter erscheinen als diskussionswert.

Das hier Vorgetragene führt zu dem Schluß, daß es an der Zeit wäre, eine Aufarbeitung der neueren bildungsökonomischen Erkenntnisse für den Zweck der Politikberatung zu organisieren. Sie sollte die Definitionen von Bildung klären, dementsprechend ihre gesellschaftlichen Kosten feststellen, die Verteilung des Nutzens abschätzen und die möglichen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Konsequenzen für künftige Bildungsfinanzierung darstellen. Da kein einzelnes Ressort auf Bundes- oder Landesebene und kein einzelnes Forschungsinstitut für diese umfassende Aufgabe hinreichend zuständig und kompetent ist, käme wohl vor allem die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung als Träger einer solchen Aufarbeitung in Frage.

Literaturverzeichnis

Becker, H. / von Hentig, H. (Hrsg.) 1983: Zensuren, Lüge — Notwendigkeit — Alternativen. Stuttgart: Klett-Cotta.

Benner, D. 1983: „Grundstrukturen pädagogischen Denkens und Handelns", in: Enzyklopädie der Erziehungswissenschaft, Bd. 1. Stuttgart: Klett-Cotta.

Dore, R. 1977: The Diploma Disease. London: Allen & Unwin (Unwin Education Books, Bd. 32).

Edding, F. 1981: „Economic Approaches to Recurrent Education", in: Jordan, M. (Hrsg.): Recurrent Education in Western Europe. Windsor: NFER Nelson Publishers.

Falk, R. 1982: „Kosten der betrieblichen Aus- und Weiterbildung", in: Göbel, U., und Schlaffke, W. (Hrsg.): Berichte zur Bildungspolitik 1982/83 des Instituts der Deutschen Wirtschaft. Köln: Deutscher Institutsverlag.

Fauser, P. u. a. 1983: Lernen mit Kopf und Hand. Weinheim: Beltz.

Fintelmann, K. 1979: Studie über die Integrierbarkeit beruflicher und allgemeiner Bildung. Bonn: BMBW (Schriftenreihe Bildungsplanung des BMBW, Nr. 26).

Friedman, M. 1975: „Die Rolle des Staates im Erziehungswesen", in: Hegelheimer, A. (Hrsg.): Texte zur Bildungsökonomie, Frankfurt a. M.: Ullstein.

Goldschmidt, D. / Roeder, P. 1979: Alternative Schulen? Stuttgart: Klett-Cotta (Beiträge von Johann Peter Vogel und Cornelia Mattern).

Grüner, G. 1983: „Das technische Gymnasium", in: Die berufsbildende Schule, Bd. 4.

Hyman, H. H. u. a. 1975: The Enduring Effects of Education. Chicago und London: University of Chicago Press.

Keeton, M. T. u. a. 1977: Experiential Learning. San Francisco: Jossey Bass.

Kell, A. 1983: „Das Berechtigungswesen zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem", in: Enzyklopädie der Erziehungswissenschaft. Stuttgart: Klett-Cotta.

Kuhlenkamp, D. / Schütze, H. G. (Hrsg.) 1982: Kosten und Finanzierung der beruflichen und nichtberuflichen Weiterbildung. Frankfurt a. M.: Diesterweg.

Lith, U. van 1983: Markt, persönliche Freiheit und die Ordnung des Bildungswesens. Tübingen: Mohr (Walter-Eucken-Institut, Vorträge und Aufsätze).

Lüdeke, R. 1982: „Externe Erträge und Umlagenfinanzierung", in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 11. Jg.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— *1983:* Fiskalische Systeme bei der Hochschulausbildung. Berlin: Duncker & Humblot (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 135).

Meyer, J. W. / Hannan, M. T. (Hrsg.) 1979: National Development and the World System. Chicago und London: University of Chicago Press.

Noll, I. u. a. 1983: Nettokosten der betrieblichen Berufsausbildung. Berlin: Beuth (Schriften zur Berufsbildungsforschung, Bd. 63).

Pleines, J.-E. (Hrsg.) 1978: Bildungstheorien. Freiburg i. Br.: Herder.

Psacharopoulos, G. 1983: „Educational Research at the World Bank", in: The World Bank Research News, Bd. 4, H. 1, S. 3 - 17.

Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung 1974: Abschlußbericht. Bielefeld: Bertelsmann.

Szalai, A. / Andrews, F. M. (Hrsg.) 1980: The Quality of Life. London: Sage.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Theorie der staatlichen Bildungsfinanzierung im Rahmen einer Theorie der Staatsaufgaben

Von *Reinar Lüdeke*, Passau

1 Einführung

Die ‚Bildungsökonomie' hat in Deutschland als wissenschaftliche Disziplin eine recht eigenständige Entwicklung genommen. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß zu Beginn dieser Entwicklung neuartige *Bildungsplanungskonzepte* für die öffentlichen Hände entworfen wurden, man Hoffnungen auf *interdisziplinäre Erfolge* hegte und als Aufgabe allgemein die rasche Lösung *konkreter, drängender Probleme* im vorgegebenen Ordnungsrahmen dominierte.

Die bestehende öffentliche Bildungsfinanzierung gehörte zu diesem Ordnungsrahmen. Eine Problematisierung erfolgte nur in den Bereichen, in denen — wie bei der Lehrlingsausbildung — noch die private Finanzierung vorherrschte oder in denen — wie bei der öffentlichen Hochschulfinanzierung — schon ein erster Blick Zweifel an der verteilungspolitischen Wünschbarkeit weckte. Ansonsten prägte die Prognose des öffentlichen Finanzbedarfs und Pläne zur Deckung dieses Bedarfs das Bild.

Mit den wirtschaftlichen Schwächeerscheinungen der 70er Jahre, die sich in schon beinahe krisenhaften Entwicklungen der öffentlichen Finanzen widerspiegelten, wurde auch die öffentliche Bildungsfinanzierung in den Rang eines konkreten, drängenden Problems gehoben. Wenn in diesem Zusammenhang über eine Theorie der staatlichen Bildungsfinanzierung im Rahmen einer Theorie der Staatsaufgaben referiert wird, so nicht, um mit Hilfe neuer, aus der Not geborener Paradigmata Problemlösungen zu finden. Gerade umgekehrt wird der Versuch unternommen, Fragen der staatlichen Bildungsfinanzierung als exemplarische Anwendung einer sehr traditionsreichen Theorie öffentlicher Finanzierung zu behandeln. Erkenntnisse aus der finanzwissenschaftlichen Disziplin (public finance) sollen auf den Bildungsbereich angewandt Grundlage sein für das Ob, Wie und Wieviel staatlicher Bildungsfinanzierung. So wie sich dadurch einerseits die Public-Finance-Theorie zu bewähren hat, indem man aus den Gefilden ab-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

strakter Denkmuster herabsteigt in konkrete Politikbereiche, so ist andererseits die Bildungsökonomie aufgerufen, zu belegen, daß sich die kulturelle Selbstverständlichkeit der öffentlichen Finanzierung zumindest aller direkten Kosten der formalen Ausbildungsprozesse aus Eigenschaften des Bildungsbereichs ableiten läßt, die zu denselben Finanzierungsformen bei anderen Gütern und Dienstleistungen mit vergleichbaren Eigenschaften führen würden.

In einem ersten Abschnitt (2) wird deshalb ein Überblick gegeben über eine Theorie staatlicher finanzieller Interventionen auf der Grundlage einer Theorie der Staatsaufgaben, wie sie sich von der finanzwissenschaftlichen Disziplin herkommend entwickeln läßt. Den normativen Hintergrund bildet die paretianische Wohlfahrtsökonomie. Die öffentliche Voll- oder Mitfinanzierung von Gütern und Dienstleistungen z. B. bei Vorliegen externer Erträge findet ihr oft vernachlässigtes Gegenstück in der finanziellen Belastung z. B. bei Vorliegen externer Kosten. Deutlich zu unterscheiden sind Finanzierungsempfehlungen mit und ohne Berücksichtigung der tatsächlichen politischen Willensbildungsprozesse. Erstere stehen vor allem bei konstitutionellen Entscheidungen im Mittelpunkt. Angewandt werden Erklärungsansätze aus dem breiten Feld der ‚Ökonomischen Theorie der Politik'. In einem zweiten Abschnitt (3) erfolgt ein Überblick über Art und Umfang der Bildungsfinanzierung in der Bundesrepublik und über die gängigsten Argumente zugunsten staatlicher Finanzierung mit einer Vorwegaussonderung fehlerhafter Überlegungen und einer Begründung, warum im weiteren nur bestimmte Bildungsexternalitäten, die Chancengleichheit im Bildungswesen und die inter- und intragenerative Verteilungsgerechtigkeit eine staatliche Mitfinanzierung der Bildung begründen sollen. Vom tatsächlichen politischen Willensbildungsprozeß wird hier ganz abstrahiert. In einem dritten Abschnitt (4) werden darauf aufbauend Umfang und Gestalt der staatlichen Bildungsfinanzierung in der Bundesrepublik problematisiert, insbesondere bestimmte fiskalische Institutionen als ‚nicht passend' abgelehnt und andere Institutionen bzw. Förderungen als unfundiert (in ihrer Gestalt nicht begründet) herausgestellt. In einem vierten Abschnitt (5) wird zunächst versucht, einige Erscheinungen der Bildungsfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland als Ergebnis politischer Auseinandersetzungen zu erklären. Auf dieser Grundlage geht es um die konstitutionelle Fragestellung, ob und wie der Staat in seinem Handlungsspielraum bei der Bildungsfinanzierung beschränkt werden sollte, wenn die tatsächlichen politischen Willensbildungsprozesse (public choice) bei dieser Entscheidung mitberücksichtigt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2 Staatsaufgaben, Staatsfinanzierung, Staatsausgaben und paretianische Wohlfahrtsökonomie

2.1 Theoretische Grundlagen

Ausgehend von einer Gesellschaft, in der der Güter- und Dienstleistungssektor ganz überwiegend marktwirtschaftlich organisiert ist, wird man keine Voreingenommenheit zugunsten des Marktes darin sehen können, wenn eine Theorie der Staatsaufgaben aus einer ‚Theorie des Marktversagens' abgeleitet wird.[1] Abgesehen von der Festlegung des rechtlichen Ordnungsrahmens (Eigentumsrechte usw.), die eine Staatsaufgabe per se ist und wesentlich den Umfang und die Gestalt des Marktversagens mitbestimmt, läßt sich aus einem Marktversagen eine Staatsaufgabe nur ableiten, wenn auf der Basis einer ‚Theorie des Staatsversagens' erklärt werden kann, daß staatliche Interventionen trotz solcher Mängel einen komparativen Vorteil gewährleisten. Selbst von diesem Nachweis aus ist es an sich noch ein langer Weg zur Forderung nach einer Staatsfinanzierung und Staatsausgaben, gilt es doch vorher den Nachteil staatlicher Gebote und Verbote zu belegen und den Vorteil finanzieller Anreize (bis zum Nulltarif für bestimmte Güter und Dienstleistungen) gegenüber finanziellen Sanktionen z. B. alternativer Tätigkeiten herauszuarbeiten.[2]

Markt- und Staatsversagen ist nur vor dem Hintergrund einer Bezugsgröße wohldefinierter Ziele zu bestimmen. Innerhalb der Finanzwissenschaft dominiert das Konzept der paretianischen Wohlfahrtsökonomik. In engem Bezug zu der Musgraveschen Einteilung der staatlichen Budgetaufgaben in allokationspolitische und distributionspolitische Funktionen läßt sich anhand der Abbildung 1 die Grundidee des allokativen und distributiven Markt- und Staatsversagens verdeut-

---

[1] Eine gewisse Voreingenommenheit könnte darin zum Ausdruck kommen, daß nicht auch der Markt selbst aus einer Theorie des Staatsversagens gerechtfertigt werden muß. Die Dominanz des Marktes kann z. B. Konsequenzen für die Präferenzbildung bei den Individuen haben, und diese Präferenzen (u. U. Vorherrschen selbstsüchtiger und Zurückdrängung sozialer, solidarischer Verhaltensweisen) mögen das Gewicht des Staatsversagens mitbestimmen. Vgl. zu solchen Vorwürfen *Bergsten 1981*, S. 75 - 78; *Burkitt/Spiers 1983*, S. 18/19. Die vorgeschlagene, an ‚marginalen' Veränderungen orientierte Vorgehensweise läßt sich ohne jede Voreingenommenheit rechtfertigen, wenn die Grundsatzentscheidung über die gesellschaftliche Organisationsweise als Datum hingenommen wird.

[2] Eine systematische Auseinandersetzung mit diesen alternativen interventionistischen Instrumenten erfolgt nicht. An einzelnen Stellen, an denen Argumente zugunsten dieser Instrumente angeführt werden, dürfte trotzdem deutlich werden, warum *in der Regel* fördernde finanzielle Eingriffe als überlegen anzusehen sind. Häufiger wird hingegen auf die Änderung des rechtlichen Ordnungsrahmens zur Minderung des Marktversagens als Alternative zu staatsinterventionistischen Lösungen verwiesen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

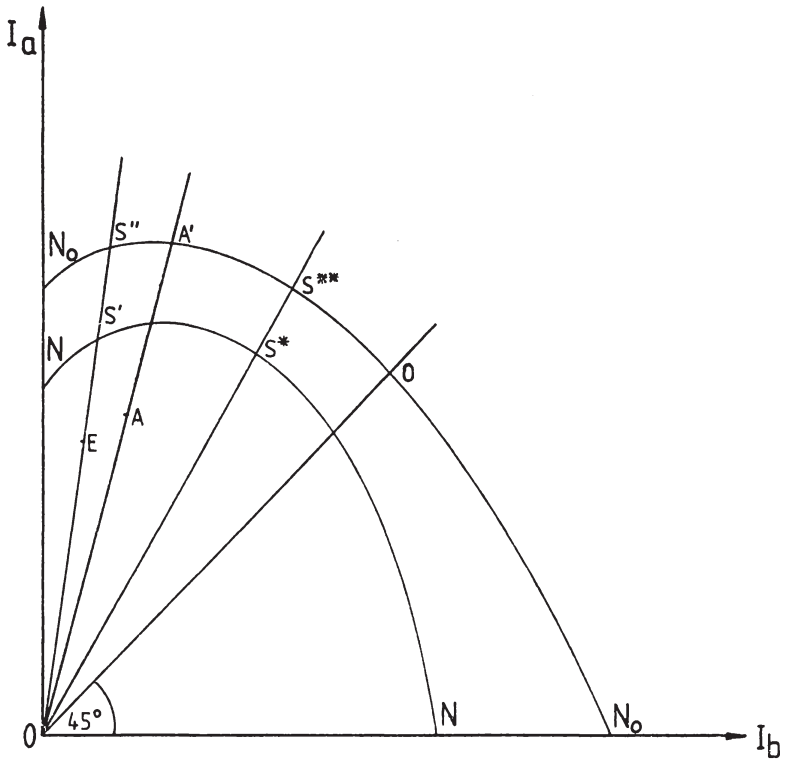


Abbildung 1: Allokatives und distributives Staatsversagen

lichen. Auf der Ordinate und Abszisse werden die Indifferenzniveaus I der beiden einzigen Bürger *a* und *b* in der Gesellschaft abgetragen.[3] *A* kennzeichnet die Ausgangssituation bei marktwirtschaftlicher Organisation der Wirtschaft, in der externe Effekte bei den Verursachern dieser Externalität nicht spürbar gemacht werden. Ansonsten sind alle Paretooptima des Tausches und der Produktion erfüllt. Bei paretooptimaler Berücksichtigung auch der Externalitäten und excess-burden-

[3] Wenn im weiteren Nutzen und Indifferenzniveau synonym verwandt werden, so hat das einzig stilistische Gründe. Aussagen über die theoretische Möglichkeit und praktische Durchführbarkeit intrapersoneller Nutzenmessungen und interpersoneller Nutzenvergleiche brauchen nicht gemacht zu werden, obwohl solche Möglichkeiten manchem die ethische Bewertung z. B. von Einkommensverschiebungen zwischen den Individuen erleichtern würden. Die Nutzen- und Indifferenzniveaus können sich — ebenso wie das spätere Paretokriterium als Wohlfahrtskriterium — gleichermaßen auf Erwartungswerte oder auf tatsächlich realisierte Werte beziehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

freier Einkommensumverteilung zwischen a und b gibt die Kurve $\overline{N_0 N_0}$ die möglichen Kombinationen der Indifferenzniveaus wieder, und die Situation 0 stelle bei Bedarfsgerechtigkeit als dominierender Verteilungszielsetzung das gesellschaftliche Wohlfahrtsmaximum dar. Maßstab für das allokative Marktversagen ist die Strecke zwischen A und A', gemessen z. B. in standardisierten Einkommenseinheiten[4], und Maßstab für das distributive Marktversagen die Strecke zwischen A' und 0, gemessen z. B. durch die Differenz zwischen den Variationskoeffizienten des Einkommens.

Überläßt man dem Staat zur Milderung des distributiven und allokativen Marktversagens eine Pigousche Internalisierungssteuer und ein System negativer Einkommensteuer, so gibt bei optimaler Motivation der Verwaltung $\overline{NN}$ die realisierbaren Nutzenkombinationen wieder.[5] Von diesen Möglichkeiten soll S^* die gesellschaftliche Wohlfahrt maximieren. Von einem allokativen und distributiven Staatsversagen vermag man selbst bei Realisierung von S^* zu sprechen, weil staatliche Interventionen nicht zur Situation 0 führen.[6] Als Maßstab dieses Versagens wären die gleichen Größen wie beim Marktversagen zu ermitteln (Staatsversagen erster Art).

Gelegentlich lassen Excess-Burden der Besteuerung und unvermeidliche Verwaltungskosten bereits allein eine Intervention trotz Marktversagens als ineffizient erscheinen. Obendrein ist aber zu berücksichtigen, daß im distributionspolitischen Willensbildungsprozeß neben den ethischen Präferenzen die engeren Eigeninteressen eine gewichtige Rolle spielen, daß wegen solcher Eigeninteressen die Pigousche Steuer fehlerhaft eingesetzt werden kann und daß Ressourcen gebunden werden, um im Verteilungskampf via Interessenvertretung usw. bestehen zu können. Wird als Folge solcher politischer Kosten statt der Situation S^* die Endsituation E realisiert, ist die Entfernung zwischen E und S' als Maß für allokatives, die Entfernung zwischen S' und S^* als Maß für

---

[4] Mißt man allen Situationen auf der äußeren $\overline{N_0 N_0}$-Kurve das gleiche Einkommen zu, so wird der Maßstab für allokatives Marktversagen verteilungsunabhängig. Zu den Meßmöglichkeiten und dem Nachweis der Überlegungen des ‚Equivalent Variation'-Maßstabes (money metric der Nutzenmessung) vgl. *McKenzie/Pearce 1982*.

[5] Die hier angesprochenen staatlichen Interventionen brauchen auf einzelnen Märkten nicht eine Reaktion auf allokatives und distributives *Marktversagen* zu sein, sondern können auch als Antwort auf allokatives und distributives *Staatsversagen* an anderer Stelle gedeutet werden. Nur alle Interventionen zusammengefaßt sind allein mit allokativem und distributivem *Marktversagen* zu rechtfertigen.

[6] Von einem distributiven Staatsversagen soll auch dann noch die Rede sein, wenn man zwar zur optimalen Verteilungssituation gelangen könnte, diese aber wegen Zielkonflikten mit der allokativen Effizienz nicht realisiert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

‚distributives'[7] Staatsversagen zweiter Art anzusehen. Bei den wiedergegebenen Verhältnissen der Abbildung 1 läge ein Verbot staatlicher Interventionen nahe.

Angesichts der Schwierigkeiten, Indifferenz- bzw. Nutzenniveaus der einzelnen Individuen zu operationalisieren, und angesichts der erheblichen Zweifel, mit denen viele den Versuchen interpersoneller Nutzenvergleiche begegnen, vermag eine Vorgehensweise, bei der die gesellschaftliche Wohlfahrt allein aus der Wohlfahrt der Individuen abgeleitet wird (gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion individualistischen Typs), zumindest zu überraschen. Akzeptiert man aber — explizit selten auf Widerspruch stoßend — das Paretokriterium als gesellschaftliches Wohlfahrtskriterium, so ist letztlich kein anderes Vorgehen statthaft. Nach dem Paretokriterium steigt die gesellschaftliche Wohlfahrt, wenn es einem Individuum besser geht, ohne daß es anderen schlechter geht (bei einer engeren Interpretation nur, wenn es allen besser geht). Diese Aussage dürfte breitester Zustimmung gewiß sein, wenn man auf jede ökonomistische Verengung des ‚Bessergehens' verzichtet. Daraus leitet sich aber zwingend ab, daß 1. das Wohlbefinden aller Individuen Argument in der gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion sein muß und daß 2. sonstige Argumente als eigenständige Wohlfahrtsdeterminanten höchstens noch in lexikographischer Ordnung auftauchen dürfen, also den Ausschlag allein bei sonst gleichen Nutzen der einzelnen Individuen geben können.[8] Die Bedeutung des Paretokriteriums liegt weniger in der Möglichkeit, die gesellschaftliche Wohlfahrt zweier Situationen ordinal zu ordnen — faktisch wird diese Möglichkeit so gut wie nie existieren —, sondern in der Eingrenzung der möglichen Gestalt gesellschaftlicher Wohlfahrtsfunktionen. Nur wer an eine gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion nicht die Forderung stellt, daß sie zur kon-

---

[7] Da bei der Wahl von S^* statt S' auch der (wahrscheinlich) unterschiedliche Abstand zur $\overline{N_0 N_0}$-Kurve eine Rolle spielen dürfte, ist diese Wahl nicht allein distributionspolitisch motiviert. Konzeptionell zufriedenstellender ist folgende Aufgliederung des gesamten allokativen und distributiven Staatsversagens: (1) Staatsversagen erster Art α) allokativ $S^{**} - S^*$ β) distributiv $S^{**} - O$, (2) Staatsversagen zweiter Art α) allokativ $(S'' - E) - (S^{**} - S^*)$ β) distributiv $S'' - S^{**}$.

[8] Ist in zwei (denkbaren) Situationen a und b der Nutzen aller Individuen mit Ausnahme eines einzigen Bürgers gleich groß, befindet sich dieser Bürger in der Situation a aber auf einem minimal höheren Indifferenzniveau, so gilt $a > b$ unabhängig davon, daß u. U. ‚soziale Indikatoren' oder sonstige eigenständige Wohlfahrtsdeterminanten in der Situation a extrem schlechte und in der Situation b extrem gute Werte aufweisen. Diese absolute Nachrangigkeit aller denkbaren Größen, die noch neben den Wohlfahrtsniveaus der Individuen in der gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion auftauchen können, verringert sich nur wenig, wenn nach einer engeren Fassung des Paretokriteriums nur eine *Besserstellung aller* oder sogar nur eine gleichmäßige Besserstellung aller zu einem eindeutigen Urteil führt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sistenten Einordnung aller theoretisch denkbaren Situationen gelangen muß, kann sowohl das Paretokriterium akzeptieren als auch z. B. Anhänger sozialer Indikatoren als eigenständiger Determinanten gesellschaftlicher Wohlfahrt sein.[9]

Hat man sich einmal für eine gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion individualistischen Typs entschieden, so liegt es nahe, die Staatsaufgaben nach obigen Interpretationen in allokations- und distributionspolitische Funktionen aufzuteilen und diese Funktionen als Antwort auf ein allokatives und distributives Marktversagen zu deuten. Bedient man sich dabei zur besseren Nutzung des breitgestreuten Wissens in der Gesellschaft statt der Gebote und Verbote des finanziellen Instrumentariums, könnten sich aus den einzelnen Gründen des Marktversagens Anlässe für eine staatliche Mitfinanzierung von Gütern und Dienstleistungen ergeben.

2.2 Anlässe staatlicher (Mit)Finanzierung im Rahmen einer Kunstlehre von der Politik

Da es sich bei der ‚öffentlichen Bildungsfinanzierung' letztlich stets um eine Bezuschussung, Subventionierung und Steuerbegünstigung von Gütern und Dienstleistungen handelt, sollen im weiteren übergreifend allgemeine Rechtfertigungsmöglichkeiten für finanzielle Eingriffe bei der Produktion und dem Kauf von Gütern und Dienstleistungen skizziert werden. Untersucht wird nur eine je Produktionseinheit einheitliche Regelung. Der Staat kann helfend intervenieren, indem er a) bei der Produktion auf Steuern verzichtet, die bei alternativem Einsatz der Ressourcen im Wirtschaftssektor angefallen wären, b) anläßlich der Produktion oder des Kaufs auf sonstige Steuerzahlungsverpflichtungen verzichtet, entweder beim Produzenten oder beim Nachfrager (tax expenditures), c) direkte finanzielle Zuschüsse an die Anbieter oder Nachfrager für die jeweilige Produktion oder den Kauf leistet (bis hin zur Vollfinanzierung). Da diese drei Ansatzpunkte weitgehend substitutiv sind, stellt jede Analyse der Staatsfinanzierung, die sich nur auf die reinen Staatsausgaben beschränkt, einen Torso dar.

In Abbildung 2 sind — bezogen auf ein beliebiges Gut X — mit $\overline{K_0' K_0'}$ die gesellschaftlichen Opportunitätskosten (Verringerung des Werts der Produktion, Freizeit usw. durch Ressourcenentzug zugunsten der Produktion von X) und mit $\overline{NN}$ die Nachfrage- und Grenzwertschätzungskurve wohlinformierter Individuen abgetragen. Mit t_0 wird

[9] Zu solchen inkonsistenten Urteilen, die (logisch) unvermeidbar sind, wenn z. B. die Einstufung zweier Situationen, die man nach dem Paretokriterium nicht vergleichen kann, nach sozialen Indikatoren oder sonstigen Werten erfolgt, vgl. *Lüdeke 1977*, S. 11 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

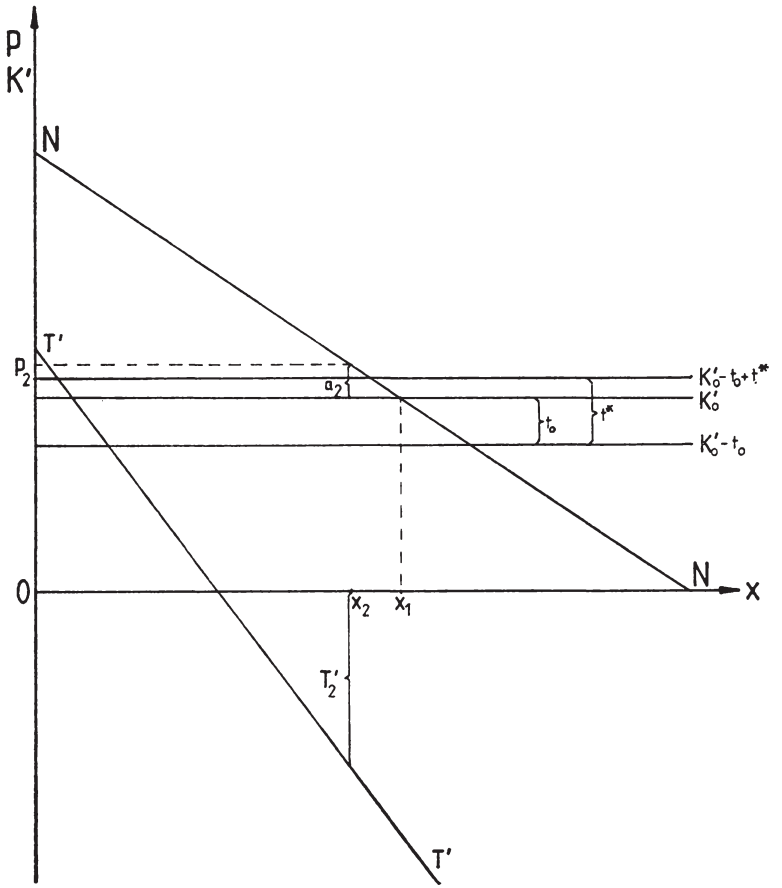


Abbildung 2: Minimierung steuerlicher Zusatzlasten

der Anteil der gesellschaftlichen Opportunitätskosten angegeben, der bei alternativer Ressourcenverwendung in Gestalt von (direkten und indirekten) Steuern anfiele, während t^* die steuerliche Belastung der Ressourcen anzeigt, wie sie durchschnittlich bei entsprechendem Ressourceneinsatz im Wirtschaftssektor zu erwarten ist.[10] Jede Besteuerung

[10] Bei nur indirekter Besteuerung und Konkurrenzverhältnissen auf allen Märkten wären aus der Sicht der Unternehmer in der Regel $K'_0 - t_0$ die eigentlichen Produktionskosten und t^* die Steuerbelastung je Produkteinheit, wenn sie wie im Durchschnitt der Wirtschaft ausfiele. Bei nur direkter Besteuerung wird $(K'_0 - t_0 + t^*)$ zu den privaten Produktionskosten, die mit den gesellschaftlichen Opportunitätskosten nur übereinstimmen, wenn sich der produktiv tätige Ressourcenbestand in der Wirtschaft bei Mehrproduktion von X nicht verändert. t_0 wird jetzt um so größer, je mehr von den eingesetz-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

im Zusammenhang mit der Produktion und dem Kauf von X, die je Produkteinheit niedriger als t^* ist, soll zusammen mit den direkten Zuschüssen, Subventionen usw. als unterstützende finanzielle (staatliche Mitfinanzierung) gedeutet werden.

Der *erste allokationspolitische Anlaß* für eine solche Mitfinanzierung, u. U. aber auch einer staatlichen Sonderbelastung hat seine Grundlage in den sogenannten Zusatzlasten der Besteuerung (Excess-Burden), die durch steuerbedingte Verzerrungen in den Entscheidungen der Individuen hervorgerufen werden. Ausgangspunkt der Analyse ist nicht ein allokatives Marktversagen, sondern das Unvermögen des Staates, Einkommenstransfers an sich ohne Zusatzbelastungen zu bewirken (allokatives Staatsversagen der ersten Art).

Auf den ersten Blick — und auch klar bestätigt durch die übliche Darstellungsweise in den finanzwissenschaftlichen Lehrbüchern — wird man die Produktionsmenge X_1 im Schnittpunkt zwischen der Grenzopportunitätskosten- und der Nachfragekurve als allokativ effizient ansehen. Das ändert sich aber, wenn man die Minimierung der steuerlichen Zusatzkosten als allokationspolitische Zielsetzung mitberücksichtigt und darüber hinausgehend (konzeptionell) annimmt, daß sich jede Änderung bei den einzelnen Steuereinnahmen in entsprechenden Änderungen der Budgetdefizite bzw. -überschüsse niederschlägt.[11] Bei vollständiger Konkurrenz gäbe $\overline{T'T'}$ die Grenzsteuereinnahmen ($\frac{dT}{dX} = T'$) einer Produktbesteuerung von X wieder, wenn der Staat mit Festlegung des Steuersatzes gerade die entsprechende markträumende Nachfragemenge induzierte. Die Grenzsteuern werden aus der üblichen Grenzerlöskurve eines Monopolisten abgeleitet, nur daß der Staat von diesen Grenzerlösen noch die Grenzopportunitätskosten (K_0') abziehen muß, um zu seinen eigenen Grenzerlösen (T') zu gelangen. Will der Staat nun beispielsweise von der Produktmenge X_2 beim Preis p_2 ausgehend durch marginale Verringerung der Produktion (via Steuersatzerhö-

ten Produktionsfaktoren alternativ versteuerbares Einkommen erhalten hätten und je höher ihr direkter Steuersatz (bei progressivem Einkommensteuersystem also auch: je höher ihr versteuerbares Einkommen) ist.

[11] In Anlehnung an eine Musgravesche Terminologie läßt sich dann auch von ‚absoluten (bzw. spezifischen) Excess-Burden der Besteuerung' sprechen. Führte konzeptionell jede Mehr- oder Mindereinnahme bei einer Steuer zu ausgleichenden Änderungen in den Einnahmen anderer existierender Steuern (differentielle Betrachtung) oder zu gleichgerichteten Änderungen bei den Staatsausgaben (budgetmäßige Betrachtung), so hätte es im folgenden wenig Sinn, überhaupt noch von Zusatzlasten der Besteuerung auszugehen. Als Alternative zur gewählten Konzeption verbleibt einzig die Annahme, daß Einnahmeänderungen bei realen Steuern stets durch Änderungen in den Einnahmen rein fiktiver, verzerrungsfreier Steuern kompensiert würden. Dies ist eine der üblichen Betrachtungsweisen in der Excess-Burden Literatur.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hungen) eine Erhöhung der Steuereinnahmen um T_2' erreichen, so muß er Verluste an allokativer Effizienz im Umfang der Strecke a_2 (Differenz zwischen der Grenzwertschätzung und den Grenzopportunitätskosten) in Kauf nehmen. $\frac{a_2}{T'}$ wären die Zusatzlasten der Besteuerung je Steuermark.[12] Leitlinie der Excess-Burden-Minimierung in der Gesellschaft ist es, die Relation a/T' in allen Produktions- und Güterbereichen gleich groß werden zu lassen. Eine Besteuerung der Wertschöpfung im Produktionsbereich X unterhalb des Niveaus, wie es in der Wirtschaft üblich ist, liegt aus dieser Sicht um so näher, je preiselastischer die Nachfrage ist und je weniger als Folge einer Mehrproduktion Steuern in anderen Bereichen der Wirtschaft ausfallen (je kleiner t_0 im Verhältnis zu K_0' ist).[13,14] Die Frage, ob diese finanzielle Besserbehandlung in Gestalt von relativ geringen indirekten oder direkten Steuern, Subventionen oder Zuschüssen an die Nachfrager erfolgt, hat eine ganz nachrangige Bedeutung.

Den *zweiten allokationspolitischen Anlaß* für Interventionen könnte die Existenz realer Externalitäten abgeben, verursacht durch die Produktion oder den Verbrauch von X, anfallend als Argumente in Konsum- und Produktionsfunktionen Dritter, ohne daß Vermarktungsprozesse einsetzen.[15] Ausgangspunkt ist jetzt also ein allokatives Marktver-

---

[12] Zu einigen Grundgedanken der graphischen Darstellung, bezogen allerdings nur auf rein öffentliche Güter ohne positive Grenzopportunitätskosten, vgl. *Baumol/Ordover 1977.*

[13] Wären $\frac{a_2}{T_2}$ die marginalen Excess-Burden der Besteuerung, die die gesamte Steuerbelastung minimierten, so betrüge die Steuerbelastung je Produkteinheit im betrachteten Produktionsbereich $(a_2 + t_0)$, es ließe sich also eine steuerliche Sonderbelastung des Bereichs rechtfertigen $[t^* < t_0 + a_2]$. Je kleiner aber t_0 würde — je mehr z. B. die benötigten Ressourcen aus niedrig oder unbesteuerten Bereichen stammen — und/oder je elastischer die Nachfrage verliefe — je kleiner deshalb a bei Konstanz von a/T' ausfiele —, desto wahrscheinlicher verwandelte sich die steuerliche Mehrbelastung dieses Bereichs in eine Begünstigung.

[14] Mit dieser Regel wird im Ansatz — unter vorläufiger Vernachlässigung distributionspolitischer Ziele — zusammenfassend das verdeutlicht, was Gegenstand einer umfangreichen Zahl komplexer mathematisch-ökonomischer Analysen aus dem Kreise der ‚Optimal-Taxation'-Theoretiker ist. Zum neuesten Stand dieser Theorie vgl. *Rose / Wiegard 1983,* insbes. Teil I (S. 17 - 91). Die selbstgewählte graphische Verdeutlichung gelingt trotz des knappen Raumes nur, weil auf die Herleitung des Anteils t_0/K'_0 und der Preisnachfrageelastizitäten aus den Nutzenfunktionen der Individuen (z. B. die Kreuzpreiselastizitäten zwischen den Gütern und die Substitutions- bzw. Komplementaritätsbeziehungen zwischen der unbesteuerten Freizeit und den sonstigen Gütern) verzichtet wird.

[15] Im Prinzip wären reale Externalitäten, die bei alternativem Ressourceneinsatz entstünden, aufzurechnen, es sei denn, man unterstellt, daß diese Externalitäten dort bereits durch finanzielle Interventionen internali-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sagen. In Abbildung 3 sind die Nachfrage-, Grenzsteuer- und Opportunitätskostenkurven von Abbildung 2 übernommen worden. Hinzugefügt wurde die W'_{Ex}-Kurve, die die marginale Wertschätzung der Externalitäten durch die Betroffenen wiedergibt (+ externe Erträge, − externe Kosten). Entgegen den üblichen, aber stark vereinfachenden Darstellungen kann es jetzt nicht einfach darum gehen, im Umfang externer Erträge staatliche Zuschüsse zu zahlen und im Umfang externer Kosten Internalisierungssteuern zu erheben. Vielmehr ist eine Integration mit der vorangegangenen Excess-Burden-Problematik erforderlich. Erhöht man bei der Produktion von X mit den Steuereinnahmen auch die Preise, so kann man in der dadurch verursachten Verringerung externer Erträge (b +) Zusatzlasten, in einer Verringerung externer Kosten Zusatzerträge (b −) sehen. Als allokationspolitische Gesamtaufgabe gilt, die Relation $(a + b)/T'$ in allen Produktionsbereichen gleich groß werden zu lassen, um damit die gesamten Excess-Burden zu minimieren. Wäre diese Situation in Abbildung 3 bei X_3 erreicht $\left(\frac{b_3 + a_3}{T'_3} = \frac{a_2}{T'_2}\right)$, bedürfte es mit dem Preis p_3 trotz der positiven externen Erträge noch nicht einmal einer vollständigen Steuerbefreiung im Zusammenhang mit der Produktion von X, um die allokationspolitisch gewünschten Reaktionen zu bewirken ($p_3 > K_0' - t_0$). Die Verringerung dieser Besteuerung nur unter das Niveau, das bei alternativer Verwendung der Ressourcen tatsächlich realisiert worden wäre ($p_3 < K_0' \rightarrow t_x < t_0$), würde im vorliegenden Fall dem Ziel allokativer Effizienz gerecht.[16]

Bei der Entscheidung, ob interveniert werden soll, sind stets die Verwaltungskosten mitzuberücksichtigen. Ist X_2 die optimale Produktionsmenge unter Vernachlässigung der Externalitäten, ergibt die Summation der Strecke $(a + b)$ zwischen X_3 und X_2 einen (in Einkommenseinheiten ausgedrückten) Maßstab für den Zuwachs an (Brutto)Wohl-

---

siert worden sind. Hiervon soll im weiteren vereinfachend ausgegangen werden. Außerdem wird stets Paretorelevanz der betrachteten Externalitäten in dem Sinne unterstellt, daß durch Interventionen wenigstens noch eine fiktive Besserstellung aller (unter Vernachlässigung der Umverteilungskosten und der politischen Realisierbarkeit) möglich ist.

[16] Wenn in der herkömmlichen Argumentationsweise z. B. gefordert wird, daß der Staat im Umfang externer Erträge subventionieren solle, um den Verursacher der Externalität die gewünschten Auswirkungen spürbar zu machen und damit dessen Entscheidung optimal zu lenken, wird übersehen, daß die steuerliche Refinanzierung der Subvention wieder Excess-Burden verursacht. Berücksichtigt man diese mit, könnte auch — bei Abgehen von einer integrativen Lösung wie in Abbildung 3 — gefordert werden, daß die Subvention zuzüglich dieser Excess-Burden einer Refinanzierung mit den externen Erträgen übereinzustimmen hat. Zu einem solchen Ansatz, der zu gleichen Resultaten führt, vgl. *Lüdeke 1983*, S. 191 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

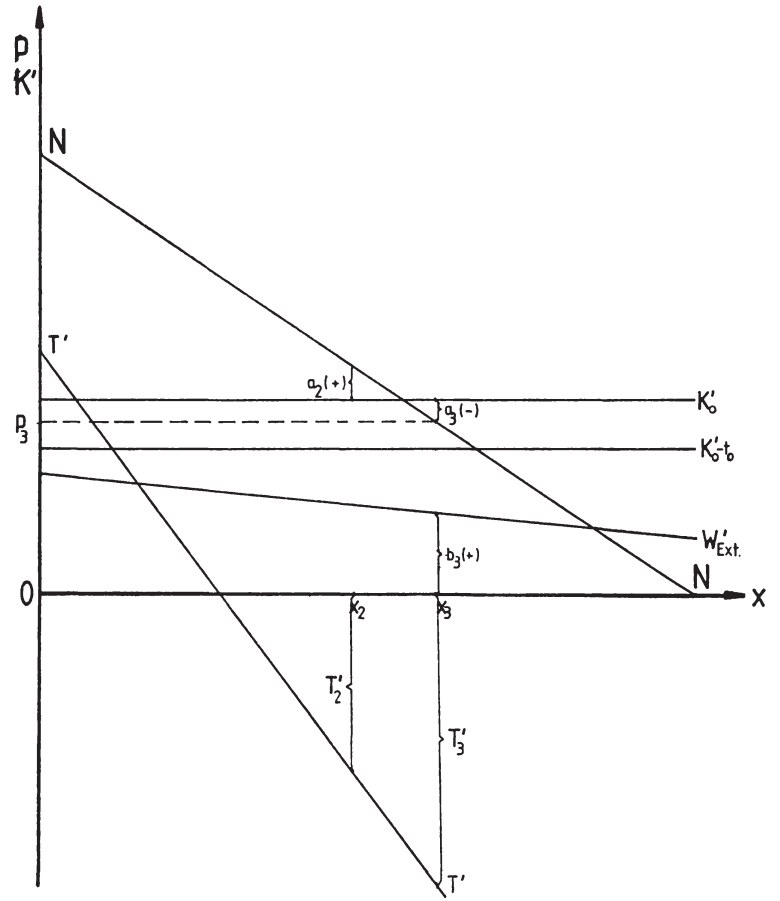


Abbildung 3: Externe Effekte

fahrt.[17] Da aber durch den Übergang von X_2 nach X_3 Steuerausfälle entsprechend der T'-Kurve eintreten, sind diese Steuerausfälle mit den Zusatzlasten je Steuermark zu multiplizieren und das Produkt von den obigen (Brutto)Wohlfahrtsgewinnen abzuziehen, um zu einem Maßstab

[17] Keine Konkurrenz zwischen alternativen Wohlfahrtsmaßstäben wie z. B. dem ‚equivalent variation measure' und dem ‚compensating variation measure' entstünde, wenn die Einkommenselastizität der direkten ($\overline{NN}$) und der indirekten Nachfrage ($\overline{W'_{\text{Ext}}\,W'_{\text{Ext}}}$) Null wäre. Alle Maße führten zum gleichen Resultat (der angedeuteten Fläche). Zu den verschiedenen, der paretianischen Wohlfahrtsökonomie entstammenden Wohlfahrtsgrößen und möglichen Differenzen bei Einkommenselastizitäten ungleich Null vgl. *Hause 1975*, S. 1147 - 1152.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Nettowohlfahrtszuwachses zu gelangen. Allokationspolitisch läßt sich eine Entscheidung, wegen der Externalitäten zu intervenieren, nur rechtfertigen, wenn dieser Nettowohlfahrtszuwachs den Wert des unvermeidlichen zusätzlichen Verwaltungsaufwandes (bei Minimalkosten) überschreitet. Dabei ist zu beachten, daß der Verwaltungsaufwand wieder steuerfinanziert ist und deshalb um die steuerlichen Excess-Burden erhöht werden muß, bevor ein Vergleich mit den obigen Nettowohlfahrtszuwächsen erfolgen kann. Je preisunelastischer die Nachfragekurve und je unbedeutsamer der Wert der marginal anfallenden Externalitäten (W'_{Ext}) sind, um so eher erübrigt sich letztlich jede Mitberücksichtigung der Externalität.

Fallen die externen Erträge (bzw. Kosten) erst beim Verbrauch von X an, entstehen Zweifel, ob eine Intervention bei der Produktion bzw. beim Kauf des Gutes der allokationspolitischen Funktion des Staates gerecht wird. Wäre ein Eingriff auch direkt beim Verbrauch möglich, hätte dieser noch (obendrein) verhaltenslenkende Wirkungen unmittelbar bei der Externalitätserzeugung, nicht nur bei Schaffung der Voraussetzungen für die Externalität. Angesichts der großen Rolle, die häufig Bildungsexternalitäten beim Einsatz der Ausgebildeten in der Ausreifungsphase der Bildungsinvestitionen für die Begründung öffentlicher Bildungsfinanzierung spielen, ist hierin ein gewichtiges Problem zu sehen. Einzig die implizite Versicherung und der implizite Kredit, die der Staat als möglicherweise kostengünstige Beiprodukte mit der Subventionierung schon der Produktion bzw. des Kaufs statt des Verbrauchs anbieten kann, vermag u. U. diese Interventionsweise zu rechtfertigen.

Risiko- und Kreditaspekte spielen auch eine zentrale Rolle beim *dritten allokationspolitischen Anlaß* für eine staatliche Mitfinanzierung des Kaufs oder der Produktion von X, den möglichen Steuermehreinnahmen bei einer zeitlich späteren Verwendung des Gutes (X als Investitionsgut). Die abdiskontierten Steuereinnahmen stellen aus der Sicht des Investors einen externen Ertrag dar.[18] Zwei Unterschiede ergeben sich gegenüber den ansonsten vergleichbaren realen Externalitäten. Einmal ist der externe Ertrag vom Staat künstlich geschaffen worden, was nach einer Rechtfertigung verlangt. Hier bietet sich neben mehr technischen Schwierigkeiten einer Steuerbefreiung der Investitionserträge (von sonstigen Erträgen justitiabel nicht trennbar) die implizite Risikoversicherung und Kreditgewährung an, die entsteht, wenn

[18] Werden aber die benötigten Ressourcen einer anderen investiven Verwendung entzogen, so stehen diesen externen Erträgen externe Kosten in Gestalt verringerter Investitionsertragsteuern gegenüber. Auf diesen Aspekt wird bei Begründung der öffentlichen Bildungsfinanzierung eingegangen, soweit der Bildungsaufwand zu Lasten realer Investitionen geht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Staat seine Ertragsbeteiligung durch eine Kostenbeteiligung ergänzt. Von dort ist der Weg zu einer speziellen Investitionsertragsteuer als Gegenposten zu einer speziellen staatlichen Mitfinanzierung der Investition nicht weit. Zum zweiten müßte wegen der steuerlichen Excess-Burden der Wert einer Steuermark größer sein als der Wert einer Mark im normalen Tauschverkehr. Dieser Aspekt verlangt, daß externe Steuererträge anders behandelt werden als die übrigen externen Erträge. Im Grundsatz müßte die Besteuerung der Wertschöpfung von X, wie sie aufgrund der vorangegangenen Überlegungen angemessen wäre, um den Wert der Ertragsbesteuerung gekürzt werden. Eine Besteuerung von X im Umfang der üblichen Besteuerung in der Wirtschaft (t^*, Abbildung 2) ließe sich nur rechtfertigen, wenn diese Besteuerung ohne Beachtung der staatlichen Ertragsbeteiligung z. B. wegen sehr niedriger Preiselastizitäten entsprechend höher gelegen hätte.

Allokatives Marktversagen steht wieder eindeutig im Vordergrund des *vierten* möglichen *Anlasses* finanzieller Investitionen, der „pekuniären Externalitäten" des Marktes. Diese entstehen dann, wenn die Marktbedingungen nicht mehr denjenigen der „vollständigen Konkurrenz" entsprechen und dadurch die Preissignale nur noch verzerrt die gesellschaftlichen Knappheitsverhältnisse widerspiegeln. Wird X produktiv verwandt (z. B. als Investitionsgut), so sind die gesellschaftlichen Erträge höher als die privaten Erträge der Nachfrager von X, sofern als Folge monopolistischer und monopsonistischer Vermachtung eine „Exploitation" des Faktorbesitzers erfolgt (pekuniäre externe Erträge). Auf der anderen Seite kann der private Ertrag den gesellschaftlichen übersteigen, wenn er z. T. auf „Verdrängungsgewinnen" und/oder reinen Produktivitätssignalen basiert. Economies of Scales und/oder monopolistische Angebotsstrukturen lassen darüber hinaus aus der Sicht eines Nachfragers marginal relevante externe Erträge beim Produzenten entstehen. Diese verwandeln sich in externe Kosten, wenn entsprechend verbreiteten Preiskalkulationsregeln (z. B. Vollkostenkalkulation) bei guter Auslastung der Kapazitäten der Preis unter die privaten Grenzkosten sinkt. Alle diese Gründe marginal relevanter pekuniärer Externalitäten, seien sie positiv oder negativ gewertet, könnten in quantitativ oder qualitativ ähnlicher Weise auftreten, wenn die bei der Produktion von X gebundenen Ressourcen alternativ in anderen Bereichen eingesetzt worden wären. Zumindest die pekuniären Externalitäten bei der Verwendung von X lassen sich graphisch wie die realen Externalitäten (W'_{Ex}) in Abbildung 3 darstellen, mit entsprechenden Konsequenzen für die Besteuerung und Bezuschussung des Gutes X. Wenn diese pekuniären Externalitäten bei der Forderung nach staatlicher Mitfinanzierung in der Regel eine geringe Rolle spielen, so

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

u. a. deshalb, weil es neben dem großen Informationsmangel über Gewicht und Vorzeichen vorrangig Aufgabe der Ordnungspolitik (z. B. der Wettbewerbspolitik) sein sollte, diese Externalitäten zum Verschwinden zu bringen.

Dient *X* auch als Instrument politischer Willensbildung, so könnten die „politischen Externalitäten" den *fünften allokationspolitischen Anlaß* finanzieller Interventionen abgeben. Bemühungen von Bürgern oder Bürgergruppen, das staatsbürokratische Handeln über Informationen und Aufsicht enger an die Interessen der Bürger zu binden und dadurch die Verwirklichung bürokratischer Eigeninteressen zu verringern, ließe wegen externer Erträge eine öffentliche Mitfinanzierung geraten erscheinen. Allokatives Staatsversagen der zweiten Art gäbe hier den Anlaß der Interventionen. Umgekehrt läge aus dem Blickwinkel allokativer Effizienz eine Besteuerung nahe, soweit es sich um Bemühungen handelt, über eine Verminderung der eigenen Steuerbelastungen und eine Vermehrung monetärer oder realer Transfers (einschließlich der Struktur und dem Umfang öffentlicher Güter) Vorteile für die eigene Gruppe zu Lasten dritter Gruppen zu erlangen. Dazwischen liegen tendenziell „neutral" die Bemühungen, Werteinstellungen zu ändern, „politisches Bewußtsein" zu schaffen, sofern das nicht nur ein Mittel zum (distributions- oder allokationspolitischen) Zweck ist.

Sind beim Kauf von *X* zwei Bürger sowohl von der Finanzierungs- als auch von der Ertragsseite betroffen, so sind zwei Entscheidungsverfahren denkbar: Entweder trifft einer die Wahl mit Bindungskraft für den zweiten oder beide müssen mit der Wahl einverstanden sein. Kommt es zwischen den Betroffenen nicht zu erfolgreichen Verhandlungen um Finanzierungs- und Ertragsanteile, ist beim zweiten Verfahren letzten Endes derjenige ausschlaggebend, der die geringsten Nachfragewünsche hat. Die dabei entstehenden „Verbundexternalitäten" beim jeweils nicht entscheidenden Beteiligten sollen als *sechster allokationspolitischer Anlaß* finanzieller Intervention herausgehoben werden, weil sie in der Diskussion der Bildungsfinanzierung bereichsweise eine große Rolle gespielt haben: (1) Eltern, die über die Bildung ihrer Kinder entscheiden, sind u. U. nicht ausreichend am Wohl ihrer Kinder interessiert, (2) die Anzahl und Struktur besetzter Lehrlingsausbildungsstellen bestimmen die Auszubildenden (Ausbildungsplatzüberschüsse) oder die Ausbildungsunternehmen (Ausbildungsplatzdefizite), u. U. ohne hinreichende Mitberücksichtigung der Interessen der jeweils anderen Gruppe. In der Regel können bereits Privatrechtsreformen (Reformen der Property Rights) bewirken, daß diese Externalitäten entweder ganz verschwinden oder doch ihre Pareto-Relevanz verlieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn als *siebter allokationspolitischer Anlaß* staatlicher Finanzierung technische Schwierigkeiten (zu teuer, Betonung der Do-ut-Des Beziehungen „verderben" den Charakter der Leistung) oder gar die Unmöglichkeit einer Ausschließung über den Preismechanismus des Marktes angeführt werden, sind wir bei der klassischen Begründung einer *öffentlichen Vollfinanzierung* angelangt. Trotz der großen Bedeutung dieses Argumentationsstranges in der Finanzwissenschaft soll dieser Aspekt nur ganz beiläufig erwähnt werden, weil er offenkundig nicht zur Rechtfertigung einer öffentlichen Bildungsfinanzierung geeignet ist.[19] Dies ist insofern von einiger Bedeutung, als die staatliche Vollfinanzierung des institutionellen Aufwands das normale Erscheinungsbild im Bildungssektor darstellt, die Ausschließungsschwierigkeiten aber den einzigen Anlaß darstellen, der a priori einen Nulltarif der privaten Bildungsnachfrager rechtfertigen könnte.

Wird der interne Nutzen, den das Gut X den nachfragenden Individuen stiftet, aufgrund fehlerhafter Informationen oder mangelhafter Rationalität bei der Informationsverarbeitung unterschätzt oder überschätzt, liegt ein meritorisches oder demeritorisches Gut vor. Dies ist mit dem *achten* auch der letzte mögliche *allokationspolitische Anlaß* für öffentliche finanzielle Interventionen. Trägt man die Differenz zwischen dem tatsächlichen Grenznutzen und dem vom Nachfrager erwarteten Grenznutzen in Abb. 3 analog wie die W'_{Ext} ein, so erfolgt die Integration in die bisherige Analyse formal problemlos. Fügt man zum Wert der fünf unterschiedenen marginalen Externalitäten hinzu 1. die marginale Unterschätzung (+) oder Überschätzung (−) des Gutes X, 2. bei Konkurrenzverhältnissen auf dem betrachteten Markt die Differenz zwischen dem Preis und den Grenzopportunitätskosten (a in Abbildung 3), so muß das Verhältnis dieser Größe zusammen zur Grenzsteuereinnahme T' in allen Produktionsbereichen gleich groß sein. Wenn trotz dieser formal gleichen Behandlung die Unter- und Überschätzung des Wertes von Gütern als Anlaß für finanzielle Interventionen häufig ganz anders beurteilt wird, so u. a. deshalb, weil man hofft, mit einer (u. U. staatlich geförderten) Informationsverbesserung finanzielle Interventionen bei der Produktion und dem Kauf des Gutes selbst überflüssig zu machen und obendrein den differenzierten Besonderheiten der Einzelfälle besser gerecht werden zu können.

---

[19] Dabei ist allerdings zu beachten, daß Kosten der Ausschließung immer in Relation zum allokationspolitischen Nutzen dieser Ausschließung gesehen werden müssen. Hat der private Bildungsnachfrager aus anderen Gründen ohnehin nur noch einen sehr kleinen Teil der Gesamtkosten zu tragen und/oder ist die Nachfrage sehr preisunelastisch, könnten sich auch an sich sehr geringe Ausschließungskosten als zu hoch erweisen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Reagierte der Staat auf die bisherigen allokationspolitischen Interventionsanlässe optimal, hätte er nach der Skizze in Abbildung 1 zwar den — in Einkommenseinheiten gemessenen — Abstand zwischen den Kurven $\overline{N_0 N_0}$ und $\overline{NN}$ minimiert, er hätte dabei aber keinerlei Rücksicht auf die möglicherweise unerwünschten distributiven Resultate genommen. Steigt die Nachfrage nach X ausgehend vom allokationspolitisch optimalen X_3 in Abbildung 3 als Folge einer Bezuschussung oder Steuerreduzierung marginal, wird sich das Realeinkommen verschiedener Gruppen verändern: 1. Das Einkommen der Produktnachfrager steigt um $-X_3 \frac{dp_x}{dX}$, wenn X ein Konsumgut ist; 2. Das „Einkommen" der extern Betroffenen ändert sich per Saldo um W'_{Ext}; 3. Das Einkommen derjenigen Faktoren, die bei der Produktion von X relativ intensiv benötigt werden, steigt, bei weniger intensiv eingesetzten Faktoren wird es tendenziell fallen; 4. Wegen der Preiszusammenhänge wird das Realeinkommen der Käufer anderer Produkte steigen oder fallen (z. B. fallen, wenn die gleichen Faktoren relativ intensiv genutzt werden wie bei der Produktion von X); 5. Ist X ein Produktionsfaktor (Realkapital, Humankapital), fällt bei diesem Produktionsfaktor tendenziell das Realeinkommen je Faktoreinheit, während es bei komplementären Faktoren (und den Käufern X-intensiv produzierter Güter) steigt. Beim Käufer von X muß deshalb die Realeinkommenssteigerung, die beim Konsumgutkäufer noch $\left(-X_3 \frac{dp_x}{dX}\right)$ betrug, nach unten hin korrigiert werden; 6. Bewirkt das Gut (Stichwort: Politische Externalitäten) eine Veränderung der politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse, kann das verteilungsmäßige Konsequenzen haben.

Ist man distributionspolitisch nicht indifferent, wären diese Einkommensveränderungen entsprechend den akzeptierten Gerechtigkeitsvorstellungen zu gewichten. Konnte man bisher cum grano salis sagen, daß der Zuschuß zu erhöhen oder zu senken sei, wenn dadurch das Realeinkommen stieg,[20] so gilt das jetzt nur noch bei einem adäquat gewichteten Gesamteinkommen.

Die Verbindung der bisherigen allokationspolitischen Überlegungen mit den distributionspolitischen Zielen läßt sich anhand der Abbildung 4 verdeutlichen, in der zunächst die zentralen Kurven der Abbildung 2 übernommen wurden. Ohne Berücksichtigung distributiver Aspekte müßte die Besteuerung der Wertschöpfung von X zum Preis p_2 führen. Wären die Steuersätze niedriger, könnte man durch die Er-

[20] Das Realeinkommen steigt, wenn die Summe obiger Einkommensänderungen 1 - 6 abzüglich des Einkommenswerts der Steuerausfälle (bzw. Subventionszuwächse T') positiv ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

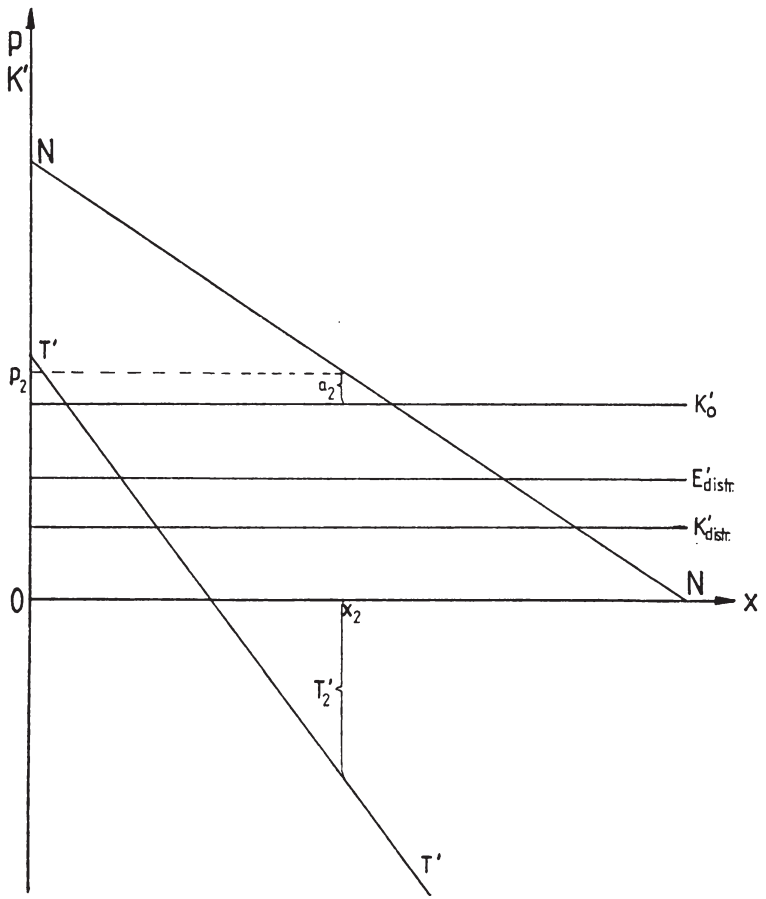


Abbildung 4: Distributive Effekte

höhung zu Steuermehreinnahmen bei vergleichsweise niedrigen zusätzlichen Excess-Burden gelangen, wären sie höher, könnte man durch ihre Senkung vergleichsweise viel Excess-Burden je Steuermark vermeiden.

Nun sollen die distributiven Gewichte der Einkommen, die einzelnen Individuen, Haushalten und Gruppen zufließen, dergestalt normiert werden, daß bei vorgegebener Einkommensverteilung das gewichtete und ungewichtete Einkommensniveau übereinstimmt. Tritt bei einer marginalen Expansion von X eine positive Differenz zwischen dem gewichteten und dem ungewichteten Einkommen ein, sei diese Diffe-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

renz der distributive Ertrag E'_{distr}, ist diese Differenz hingegen negativ, liegen distributive Kosten (K'_{distr}) vor.[21] Wäre distributionspolitisch eine Einkommensnivellierung geboten und würde die Summe obiger Verteilungswirkungen einer Zuschußerhöhung oder Steuersenkung von X tendenziell eine solche Nivellierung bewirken, könnte $\overline{E'_{\text{distr}} E'_{\text{distr}}}$ der Abbildung 4 gelten. Erhöhten sich hingegen die Einkommensdisparitäten in etwas geringerem Maße, lägen statt dessen distributive Kosten vor ($\overline{K'_{\text{distr}} K'_{\text{distr}}}$). Unter Vernachlässigung der Steuermindereinnahmen entsprächen die Wohlfahrtsgewinne (bzw. -verluste) einer marginalen Expansion von X bei X_2 der Größe $a_2 + E'_{\text{distr}}$(bzw. $a_2 - K'_{\text{distr}}$). Analog zu der Vorgehensweise bei den Externalitäten der Abbildung 3 ist die optimale Besteuerungs- und Zuschußstruktur erreicht, wenn die Relationen $\frac{a + E'_{\text{distr}}}{T'}$ bzw. $\frac{a - K'_{\text{distr}}}{T'}$ bei allen Gütern gleich groß ist. Fügt man zu der Größe des Zählers noch die vorangehend besprochenen externen Erträge und Kosten hinzu, so liegt eine Leitlinie für die Besteuerung und Bezuschussung von Gütern und Dienstleistungen bei der Produktion und beim Kauf vor, die mögliche distributions- und allokationspolitische Ziele miteinander verbindet und bei den allokationspolitischen Zielen gleichermaßen die Excess-Burden-Minimierung und die Internalisierung von Externalitäten berücksichtigt.

Ursache der Existenz distributiver Erträge staatlicher Interventionen insgesamt ist das distributive Marktversagen, das in Abbildung 1 durch die Strecke zwischen A' und 0 gemessen wird. Hätte die marktmäßige Ausgangssituation in dieser Abbildung bei der Gleichverteilung gelegen (auf dem Fahrstrahl zwischen Ursprung des Koordinationssystems und 0), hätte der Staat bei Verfolgung seiner allokativen Aufgaben höchstens distributive Kosten in Kauf nehmen müssen. Damit steht nicht im Widerspruch, daß bei Verfolgung einzelner staatlicher Aufgaben (wie z. B. der optimalen Bildungsfinanzierung) auch distributive Erträge anfallen, ein Ausdruck dafür, daß das distributive Staatsversagen insgesamt durch die Erfüllung dieser speziellen Aufgabe reduziert wird.

Der materielle Inhalt und das Gewicht des distributiven Ziels (relativ zum allokativen Ziel) bleibt bei dieser Vorgehensweise ganz offen. Selbst Verfechter extremer Nivellierung würden sich Gedanken machen müssen, mit welchem Instrument sie das Ziel verfolgen wollen,

---

[21] Im einfachen utilitaristischen Modell entsprechen die Gewichtsrelationen denjenigen des Einkommensgrenznutzens, in anderen Modellen spielt zusätzlich die Gerechtigkeit der Nutzenverteilung eine Rolle. Die obige Normierung ist notwendig, um eine additive Zusammenfassung mit der Größe a zu ermöglichen. Besondere Präferenzen oder Abneigungen bestimmten Verteilungsinstrumenten gegenüber (monetäre Transfers oder Sachtransfers) könnte man durch Zu- oder Abschläge bei den distributiven Erträgen bzw. Kosten berücksichtigen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

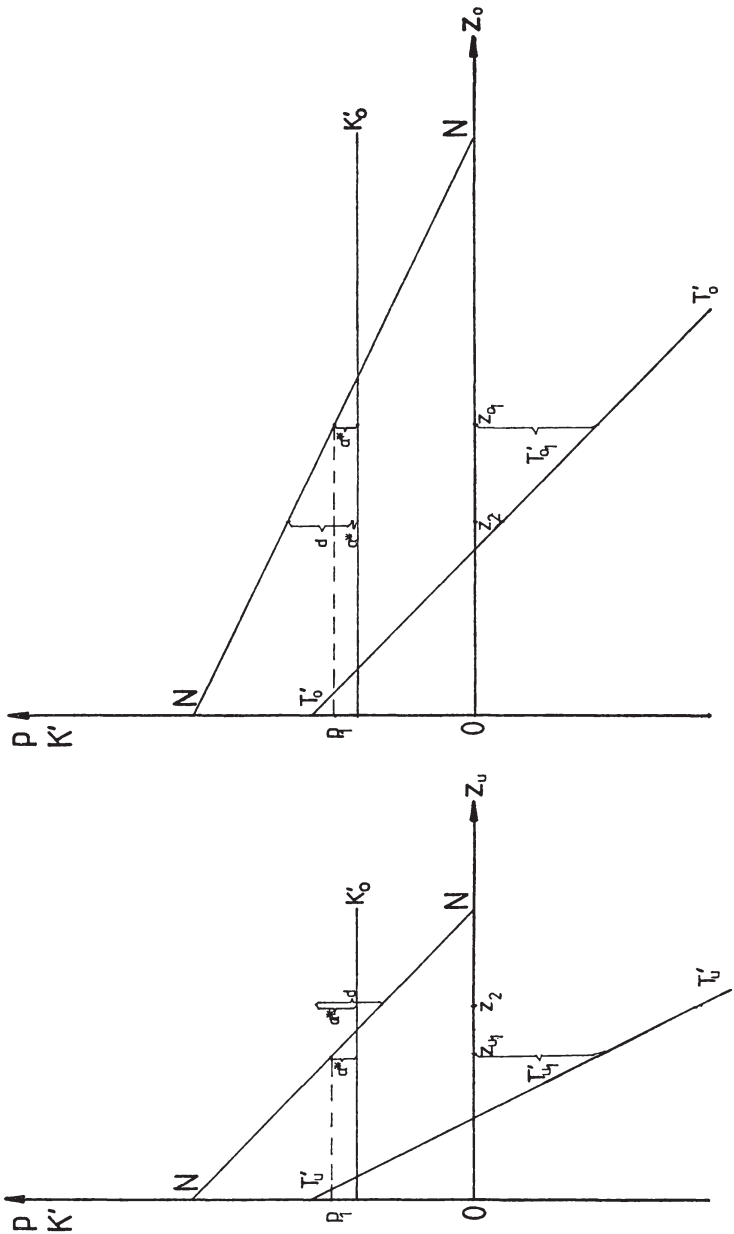
fahrtstheoretischen Rahmens reine monetäre Einkommenstransfers das und die Bedingungen, unter denen innerhalb des vorgestellten wohl-einzige zu benutzende wohlfahrtstheoretische Instrument darstellen, sind kaum realitätsnah.[22] Gewicht und Inhalt des distributiven Ziels wird sich stets in der Höhe und der Entwicklung der distributiven Erträge und Kosten niederschlagen. Angesichts der großen Uneinigkeit über distributionspolitische Ziele wird man nicht hoffen können, mit Hilfe des vorgelegten Konzepts zu einhelligen positiven Antworten zu kommen. Das Konzept kann aber zu einer Präzisierung der eigentlichen Fragestellung führen und wird im folgenden dazu dienen, bei der öffentlichen Bildungsfinanzierung einige bekannte Zuschußbegründungen und Zuschußschemata als ungeeignet auszusondern.

Vor allem im Zusammenhang mit umweltschutzpolitischen Bestrebungen wird häufig gefordert, daß Maßnahmen der Umweltverschmutzer, die zur Reduzierung der Belastungen führen, finanziell zu fördern seien. Von der Problemlage analog zu beurteilen wäre der Vorschlag, bei Verursachern externer Erträge eine Grundbelastung einzuführen und diese Belastung nach Maßgabe des Werts der tatsächlich anfallenden Externalitäten zu reduzieren. Diese Vorschläge würden insofern in das bisherige Konzept und die graphische Verdeutlichung passen, als z. B. die Verringerung einer Subvention bei vermehrter Umweltverschmutzung materiell mit positiven marginalen Steuerbelastungen gleichzusetzen ist, während umgekehrt die Verringerung von Steuerbelastungen positiven, marginal wirkenden Subventionen entspricht. Wenn dieses finanzielle Instrumentarium dennoch im weiteren nicht in Betracht gezogen wird, so wegen der falschen Signale für die Grundsatzentscheidungen, ob überhaupt bestimmte Aktivitäten entfaltet werden sollen (z. B. Produktionseinstellungen oder Neugründungen an bestimmten Standorten). Hier können nur finanzielle Interventionen nach dem strengen Verursacherprinzip weiterhelfen, was auf echte finanzielle Zuschüsse bei externen Erträgen und finanzielle Belastungen bei externen Kosten hinausläuft. Bezüge dieser Überlegungen zur Bildungsfinanzierung sind schnell herzustellen, wenn man sich die Forderungen vor Augen hält, öffentliche Zuschüsse zu gewähren, weil die Bildung die Kriminalität oder die Inanspruchnahme von Sozialhilfe reduziere.

---

[22] Vgl. zu diesen Bedingungen *Atkinson / Stiglitz 1980*, S. 435 - 437. Allein schon fehlende Indifferenz der Individuen gegenüber den Instrumenten der Verteilungspolitik (z. B. relative Abneigung gegenüber zweckbindungsfreien monetären Transfers auf Seiten der Geber (paternalistische Einstellung) und auf Seiten der Empfänger („Almosen")) läßt ein solches Schema suboptimal werden. Auch könnten Einflüsse von der Art der Umverteilung auf die Präferenzbildung zu beachten sein. So vermutet Burkitt / Spiers, daß ‚collective provision is the most efficent way of incorporating unselfish feelings, and institutionalising altruism' (*Burkitt / Spiers 1983*, S. 19).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



(5 a) (5 b)

Abbildungen 5 a und 5 b: Chancengleichheit bei Minimierung allokativer Ineffizienz

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch wer einer gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion individualistischen Typs nicht zuzustimmen vermag, wem es also z. B. für eine gesellschaftliche Wohlfahrtssteigerung nicht genügt, daß die Wohlfahrt (das richtig erfaßte Indifferenzniveau) aller Individuen gestiegen ist, wird sich häufig mit der Leitlinie anfreunden können, ein beliebiges Niveau eines beliebigen Ziels (Wert, sozialer Indikator) mit einem Minimum an Wohlfahrtsverlusten in der bisherigen wohlfahrtsökonomischen Abgrenzung zu erreichen. Die Aufgaben der Staatsfinanzierung vermögen für diesen Fall die Abbildungen 5 a und 5 b zu verdeutlichen, in denen es exemplarisch um die Nachfrage zweier Individuengruppen nach dem Gut Z geht. Gesellschaftliches Ziel sei eine (prozentuale) Gleichverteilung dieses Guts (Wohnung, Gesundheit, Bildung, Nahrung usw.) unabhängig von den Charakteristika (Einkommen, gesellschaftliche Herkunft, Geschlecht usw.), die diese zwei Gruppen abgrenzen. Anschaulichkeitshalber soll es sich um zwei gleich große Gruppen handeln, die Angehörigen der unteren (U) und der oberen (O) Einkommensschichten. Der darstellerischen Klarheit wegen wird unterstellt, daß keine Externalitäten anfallen und auch keine distributionspolitischen Ziele verfolgt werden. Konzeptionell ändert sich an der Betrachtung durch eine Variation dieser Annahmen nichts.

Auf der Grundlage der bisherigen Überlegungen wäre Z_{U_1} die optimale Nachfrage der unteren Einkommensschichten, Z_{O_1} diejenige der oberen Einkommensschichten ($Z_{U_1} < Z_{O_1}$). Der optimale Preis p_1 sei in beiden Gruppen gleich und werde durch eine indirekte Besteuerung realisiert, die mit der durchschnittlichen Besteuerung in der Wirtschaft übereinstimmt. Wird der Preis durch staatliche Aktivitäten gesenkt, liegt eine direkte (Subvention) oder indirekte (Steuersenkung) staatliche Mitfinanzierung vor, bei Preiserhöhungen hingegen eine Sonderbelastung.

Soll die Differenz zwischen Z_U und Z_O verringert oder gar voll beseitigt werden, hat der Staat eine Fülle von Instrumenten zur Verfügung. Der Nulltarif für alle Gruppen gehört in diesem Beispiel nicht dazu. Mit den geringsten Opfern an allokativer Effizienz erhält man eine *Gleichverteilung* bei Z_2, bewirkt durch eine Sonderbesteuerung der oberen Einkommensschichten und einer Kombination von direkter und indirekter staatlicher Mitfinanzierung bei den unteren Einkommensschichten.

Bei Z_2 ist in beiden Gruppen die Differenz zwischen der tatsächlichen marginalen Wertschätzung (N) und der Summe aus den Grenzopportunitätskosten (K_0') und den Excess-Burden (a^*), die bei Refinanzierung der marginalen Steuerausfälle entstehen, gleich hoch (d), nur mit umgekehrten Vorzeichen. Eine marginale Mehrnachfrage der oberen Einkom-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mensschichten würde in diesem Umfang die allokative Effizienz erhöhen, in gleichem Umfang, wie es bei einer marginalen Mindernachfrage der unteren Einkommensschichten der Fall wäre. Diese Gleichheit ist eine Bedingung des Optimums (= Gleichheit der Güternachfrage bei Minimierung der allokationspolitischen Opfer). Erhöht man *einheitlich* die Nachfrage über ein nur marginales Maß hinaus — die Einheitlichkeit garantiert weiterhin Gleichheit der Nachfrage in beiden Gruppen —, wird bei 0 zwar die allokative Effizienz steigen (*d*), die Allokationsgewinne werden aber mehr als kompensiert durch die Allokationsverluste bei *U*. Das Umgekehrte gilt bei einer einheitlichen Senkung von *Z*.

Unabhängig vom vorliegenden Sonderfall, der z. B. durch zwei gleich große Nachfragergruppen gekennzeichnet ist[23], gilt ganz allgemein, daß eine gewünschte gleichmäßigere Güterverteilung auf suboptimalem Weg erreicht wird, wenn sie nicht durch eine Kombination von finanziellen Begünstigungen derjenigen, die relativ wenig nachfragen, und finanziellen Belastungen derjenigen, die relativ viel nachfragen, angestrebt wird. Das gilt auch, wenn man wegen der Zielkonflikte mit der allokativen Effizienz schon vor Erreichen der prozentualen Gleichverteilung halt macht. ‚Neutraler' Ausgangspunkt ist dabei die finanzielle Behandlung, wie sie im paretianischen wohlfahrtsökonomischen Konzept als erwünscht herausgearbeitet wurde. Wenn man damit auch nicht ausschließen kann, daß z. B. wegen hoher externer Erträge *per Saldo* finanzielle Begünstigungen aller Gruppen angemessen sind, so muß man bei einem gutsspezifischen Egalitarismus doch erwarten, daß c. p. die finanziellen Zuschüsse negativ mit der Nachfrageintensität der unterschiedenen Gruppen variieren. Eine Vertiefung dieser Folgerungen soll — der Überblickabsicht des Beitrags entsprechend — an dieser Stelle nicht erfolgen.

2.3 Anlässe staatlicher (Mit)Finanzierung unter Berücksichtigung politischer Willensbildungsprozesse — die konstitutionelle Perspektive

Die bisherigen Überlegungen zur Theorie öffentlicher Finanzierung im Rahmen einer Theorie der Staatsaufgaben lagen auf einer Ebene, die freigehalten war vom politischen Tagesgeschehen. Sie deuteten an, warum der Staat bei Verfolgung bestimmter Ziele (gesellschaftliche

[23] Sind die Gruppen unterschiedlich groß, wäre zu fordern, daß die Strecke *d* mit der Gruppengröße gewichtet absolut gleich groß ausfallen muß. Gibt es mehrere zu subventionierende und zu belastende Gruppen, ist darauf zu achten, daß das arithmetische Mittel der gewichteten *d* bei den zu fördernden Gruppen übereinstimmt mit dem gleichen Mittel bei den Gruppen mit zu hoher Ausgangsnachfrage. Bei gleicher Gruppengröße ist das tragende Grundprinzip am leichtesten zu erfassen, unterschiedliche Gruppengrößen und mehrere zu fördernde und/oder zu belastende Gruppen führen nur zu Variationen der obigen Grundregel.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wohlfahrtsfunktion) finanziell intervenieren könnte und was er tendenziell zu tun hätte. Die Ratschläge liefen letztlich auf Maßnahmen hinaus, die bei Befolgung von der Situation *A* in Abbildung 1 via Linderung des allokativen und distributiven Marktversagens zur Situation *S** führen würden. Implizit unterstellt wurde ein gemeinsames Bemühen von Bürgern, Parlament, Regierung und Bürokratie, die Situation *S** auch zu verwirklichen.

Diese Konzeption ist schon auf der Ebene rein ethischer Präferenzen illusionär, denn man muß von der vielfaltigen Konkurrenz gesellschaftlicher Wohlfahrtsfunktionen der einzelnen Individuen ausgehen. Doch selbst wenn sich diese Konkurrenz auflösen ließe, indem man über ethisch allgemein akzeptierte Aggregationsregeln zu einer einheitlich akzeptierten gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion gelangte (eine an sich schon unrealistische Annahme — siehe z. B. das Arrow Paradoxon —), verbleibt die Illusion, daß sich die am politischen Willensbildungsprozeß Beteiligten über ihre Eigeninteressen hinweg in den Dienst dieses gesellschaftlichen Wohlfahrtsziels stellen. Ohne eine Art konstitutioneller Regelbindung der Beteiligten, versehen nur mit guten Ratschlägen der Politikberater über optimale finanzielle Interventionen, mag man als Folge distributiven und allokativen Staatsversagens zweiter Art in Abbildung 1 von der Ausgangssituation *A* statt zur Situation *S** zur distributions- und allokationspolitisch unterlegenen Situation *E* gelangen. Eine Theorie öffentlicher Finanzierung im Rahmen einer Theorie der Staatsaufgaben muß letztlich auch auf einer Analyse der ‚Staatsunvollkommenheiten' im politischen Entscheidungsprozeß basieren. Gefordert ist damit die ‚Public Choice'-Theorie.

Im weiteren sollen nur einige der markantesten Revisionen der bisherigen Analyse angedeutet werden, die notwendig erscheinen, wenn einige Aspekte dieses Theoriegebietes — charakterisiert durch die Verwendung von Instrumenten ökonomischer Theorie zur Analyse des politischen Willensbildungsprozesses — Berücksichtigung finden. In den Mittelpunkt rückt die konstitutionelle Perspektive. Ob eine Quelle des Marktversagens Anlaß staatlicher finanzieller Interventionen zu sein hat und ob bzw. wie der Staat bei solchen Interventionen an Regeln gebunden werden sollte, läßt sich zwar u. U. auch für eine Einzelperiode entscheiden, ist von politischer Bedeutung aber nur bei einer gewissen Dauerhaftigkeit einer Empfehlung.[24] Den normativen Hintergrund bildet weiterhin die paretianische Wohlfahrtsökonomie, nur daß an die

[24] Diese konstitutionelle Perspektive stellt in seinem ganzen wissenschaftlichen Schaffen vor allem Buchanan in den Mittelpunkt (vgl. als neuestes Werk *Brennan / Buchanan 1980*). Soweit es vorangehend um die Alternative zwischen finanziellen Interventionen und z. B. privatrechtlichen Reformen ging, war implizit ebenfalls diese konstitutionelle Perspektive angesprochen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

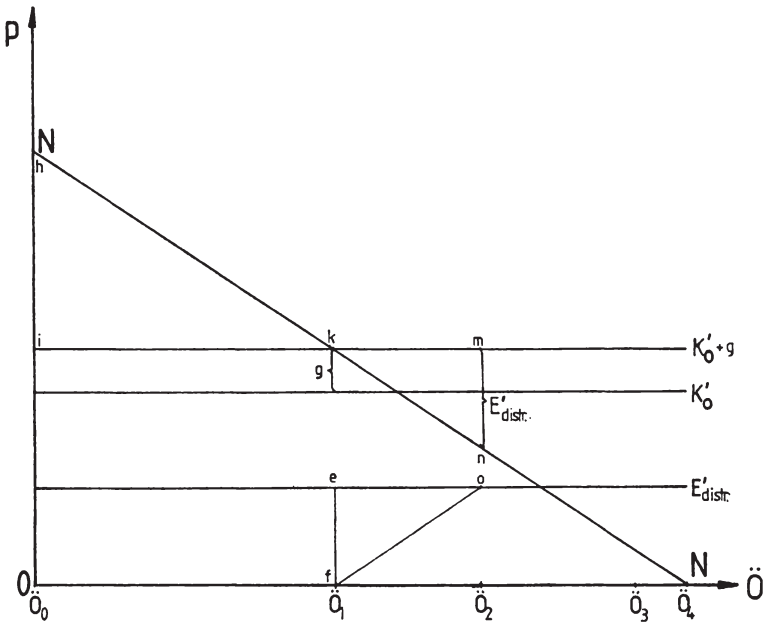


Abbildung 6: Einbeziehung polit-ökonomischer Überlegungen

Stelle der gesellschaftlichen Wohlfahrt in einer Periode als Maßstab für die Beurteilung der Intervention tatsächliche oder erwartete Durchschnittswerte treten bzw. die Nutzenerwartungswerte der einzelnen Büger sich auf viele Perioden zusammengefaßt beziehen. Offen gelassen wird die politische Durchsetzbarkeit der angedeuteten konstitutionellen Reform, so daß es sich bei den Vorschlägen um eine Art ‚Kunstlehre von der Politik' auf zweiter Ebene handelt.

Eine der zentralen Forderungen lautete, daß distributive Konsequenzen einer öffentlichen Mitfinanzierung des repräsentativen Gutes *X* einen Einfluß auf den Umfang dieser Mitfinanzierung haben sollen. Wird ein Gut wegen fehlender Ausschließbarkeit über den Preismechanismus des Marktes zum Nulltarif angeboten, gilt Gleiches für die Qualität und Quantität dieses Gutes. Nicht auszuschließen war, daß distributive Konsequenzen allein einen hinreichenden Anlaß für eine solche staatliche Finanzierung abgeben. Dieser Zusammenhang sei noch einmal anhand der Abbildung 6 verdeutlicht. Das öffentliche Gut *Ö* würde den Bürgern zum Nulltarif zur Verfügung gestellt. Unter dem Blickwinkel allein der allokativen Effizienz sei $Ö_1$ optimal. Der Aufschlag *g* auf die Grenzkosten ist notwendig, weil der gesamte Aufwand

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

über Steuern finanziert werden muß und somit Excess-Burden verursacht. Bei Mitberücksichtigung der distributiven Erträge $E_{\text{distr.}}$ ist hingegen $\ddot{O}_2$ anzustreben.

Nun sind von der Finanzwissenschaft mit dem Konzept der fiskalischen Äquivalenz einerseits und dem Clarke-Grove-Steuermechanismus (demand-revealing-mechanism) andererseits[25] zwei fiskalische Institutionen entwickelt worden, die es u. a. durch weitgehende Verhinderung distributiver Konsequenzen einer von $\ddot{O}_1$ abweichenden Entscheidung wahrscheinlich erscheinen lassen, daß $\ddot{O}_1$ auch tatsächlich realisiert wird. Der Wohlfahrtsverlust gegenüber der optimalen Situation $\ddot{O}_2$ entspricht (in Einkommenseinheiten) der Fläche *efo* (= $ef\ddot{O}_2 0 - kmn$).

Drei Gründe könnten dennoch dafür sprechen, daß man durch konstitutionelle Einschränkungen die Mitverfolgung distributiver Ziele bei der Finanzierung öffentlicher Güter durch den Staat möglichst weitgehend reduziert.[26] Erstens ist bei Verfolgung auch distributiver Ziele je nach Mehrheitsverhältnissen, Durchschlagskraft der Interessenverbände usw. im Extrem auch ein Angebot von $\ddot{O}_0$ und $\ddot{O}_4$ möglich. Werden dazu in den verschiedenen Bundesländern und Gemeinden bei Verfolgung der allokativen Aufgaben auch noch unterschiedliche distributive Nebenziele verfolgt, kommt belastend hinzu, daß allokationspolitisch gesehen unerwünschte Wanderungen einsetzen. Über viele Güter hinweg betrachtet mögen die distributiven Resultate vernachlässigenswert klein sein[27], die Wohlfahrtsverluste hingegen größer ausfallen als bei konsequenter Herstellung fiskalischer Äquivalenz. Zweitens stellen Kosten des Verteilungskampfes (Aufwendungen für Interessenverbände usw.) unabhängig vom Ausgang des Kampfes für sich betrachtet eine

---

[25] Bei der fiskalischen Äquivalenz handelt es sich um alle Institutionen, die eine enge Beziehung zwischen Steuerzahlung und Nutzenempfang bzw. Kostenverursachung im Zusammenhang mit öffentlichen Ausgaben herstellen wollen (benefit taxation — Finanzierung lokaler öffentlicher Güter durch Gemeinden, Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen, Heranführung der Steuern an Gebühren und Beiträge). Zum Clarke-Grove-Steuermechanismus vgl. *Clarke 1980, Pfähler 1981.* Der Grundidee nach erfolgt hier keine Zahlung nach empfangenem Nutzen, sondern eine Zahlung entsprechend den Opfern, die man Dritten auflastet. Anders als bei einer nutzenorientierten Besteuerung entspricht es dem Eigeninteresse der Beteiligten, die Präferenzen auch zu enthüllen.

[26] Zu diesen Gründen vgl. *Lüdeke 1978*, S. 31 - 35.

[27] Nach Tullock hängt dieser Tatbestand eng damit zusammen, daß immer nur die zentral Betroffenen einer Angelegenheit Lobbying betreiben, während jeweils ein Großteil der Bevölkerung die redistributiven Resultate über sich ergehen läßt, ohne Einfluß zu nehmen. Das ganze sei zu vergleichen mit einem Lotteriespiel, wenn es nicht die gesellschaftlichen Nachteile der Excess-Burden bei der Steuererhebung und den Transfers gäbe. Vgl. *Tullock 1974.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ressourcenvergeudung dar[28], am deutlichsten in dem Fall, in dem die Bemühungen um Umverteilung in ihren Auswirkungen durch die Anstrengungen zur Verhinderung dieser Umverteilung gerade kompensiert werden. Drittens ist daran zu denken, daß die Kräfte der Politiker und Chefbürokraten durch Verfolgung verteilungspolitischer Ziele bei einer Vielzahl von Gütern und Dienstleistungen so gebunden sein können, daß die Verfolgung der allokationspolitischen Zielsetzung übermäßig vernachlässigt wird.[29] Schon jede dieser Überlegungen für sich läßt die frühere Forderung nach ständiger Mitberücksichtigung distributiver Ziele bei der Finanzierung öffentlicher Güter in einem zweifelhaften Licht erscheinen. Zudem gibt es a priori kaum Überlegungen, warum das distributive Staatsversagen zweiter Art bei Beschränkung der verteilungspolitischen Mühen z. B. auf ein System negativer Einkommensteuern größer sein sollte[30], als wenn bei jeder allokativen Intervention insbesondere die zentral Betroffenen je nach Organisationsgrad, (auch) finanziellen Einflußmöglichkeiten, Verschleierungsmöglichkeiten usw. mehr oder weniger erfolgreich ihre distributiven Belange verfolgen können.[31]

Ein zweiter Aspekt der politischen Willensbildung hat einen bürokratietheoretischen Hintergrund.[32] Würde in Abbildung 6 das allokativ effi-

---

[28] Diese Ressourcenvergeudung steht im Mittelpunkt einer neu aufblühenden Theorie der Rent-Seeking-Society. Vgl. zu einem Überblick *Tollison 1982.*

[29] So einmütig *Browning 1974*, S. 287 und *Tullock 1974*, S. 288. Ähnliches ist gemeint, wenn man von Kosten durch Politisierung der Verwaltung spricht.

[30] Dieser Übergang wurde z. B. von Knappe diskutiert, um in einer Demokratie den Einfluß der ‚Armen' auf die Einkommensumverteilung durch Transparenzschaffung zu erhöhen. Vgl. *Knappe 1980*, S. 248 - 252.

[31] Gerade umgekehrt könnte man durch entsprechende Vorkehrungen personeller und institutioneller Art (Wahlregeln) zu erreichen versuchen, daß bei Entscheidungen der Distributionsabteilung Gerechtigkeitsvorstellungen (im Vergleich zur blanken Interessenvertretung) ein größeres Gewicht erhalten, als wenn bei jeder allokationspolitischen Funktion die Entscheidungsträger so nebenbei auch über die Verteilung zu entscheiden hätten. Ähnliches gilt, wenn man aus sachlichem Grund dem Bund die Distributionsfunktion zugesteht, während Gemeinden und Länder die wesentlichen Teile der allokationspolitischen Aufgaben bewältigen sollten.

[32] Den folgenden bürokratietheoretischen Überlegungen, die alle zu einer skeptischen Haltung gegenüber staatlichen Interventionen — gemessen am Maßstab der optimalen Interventionen — führen, stehen zusammengefaßt keine vergleichbaren Aussagen zur Theorie des Parteienwettbewerbs, der direkten Demokratie, der Interessengruppen (einschließlich des ‚staatsmonopolistischen Kapitalismus'), des Log-rollings im Parlament usw. gegenüber. Dies ist damit zu rechtfertigen, daß sich die Fiktion einer gemeinwohlorientierten Bürokratie, die einzig darauf aus ist, empfangene Informationen über optimale Interventionen auch zu verwirklichen, am hartnäckigsten hält. Entsprechende Interventionsempfehlungen sind auch meistens an die Exekutive mit der Regierung an der Spitze (Chefbürokraten) gerichtet. Analoge Überlegungen aus den anderen Theoriebereichen fließen im Zusammenhang mit den einzelnen Interventionsanlässen in den Text ein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ziente Angebotsniveau $\ddot{O}_1$ zu den gesellschaftlichen minimalen Stückkosten K_0' realisiert, so entstünde für die Staatsbürger eine Art Konsumentenrente im Umfang von $h\ i\ k$. Weitgehende Einigkeit herrscht in der bürokratietheoretischen Literatur darüber, daß die Bürokratie ein Interesse daran hat, 1. die Produktion in die eigenen Hände zu nehmen, 2. die Konsumentenrente der Staatsbürger abzuschöpfen, um im Eigeninteresse a) von der Minimalkostenkombination nach oben hin abzuweichen (z. B. zur Erhöhung des Shirking) b) trotz der nicht kostendeckenden Zahlungsbereitschaft der Bürger ein erhöhtes Angebot öffentlicher Güter zu realisieren.[33] Als Instrument kann sich die Bürokratie vor allem der Informationsverfälschung z. T. dank ihres natürlichen Informationsvorsprungs bedienen[34]. Hierzu gehört auch, mit Hilfe fiskalischer Institutionen wie der weitgehenden Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben, des Non-Affektationsprinzips, einer Mischfinanzierung durch verschiedene staatliche Ebenen, Angaben der Staatsausgaben statt der regelmäßig höheren Opportunitätskosten, eines hohen Anteils wenig spürbarer indirekter Steuern, des Quellenabzugsverfahrens bei der Steuerzahlung usw. Fiskalillusionen zu schaffen, die die tatsächlichen Kosten öffentlicher Aufgabenbewältigungen nicht oder nicht vollständig spürbar werden lassen. Stärkere politische Kontrollen sind wenig erfolgversprechend, u. a. wegen der schweren Meßbarkeit der Leistung und des notwendigen Rückgriffs auf die Bürokratie als Kontrolleur, ganz davon abgesehen, daß für den Politiker wegen der relativ geringen privaten Erträge (z. B. geringe Steigerung der Wiederwahlwahrscheinlichkeit, weil der Wähler den Erfolg solcher Kontrollen nicht richtig würdigen kann) kaum ein Anreiz zu solchen Kontrollen besteht. Umgekehrt wird das Bemühen der Bürokratie darauf hinauslaufen, Elemente marktmäßiger Kontrollen durch die direkten Nachfrager weitgehend auszuschalten, z. B. durch Beseitigung der Konkurrenz über die Zuordnung von Nachfragern zu bestimmten Produktions-

---

[33] So eine Interpretation bürokratietheoretischer Ansätze von Niskanen und Migué / Bélanger (*Migué / Bélanger 1974*, in Anlehnung an dieses Modell bei gleichzeitiger Revision älterer eigener Vorstellungen *Niskanen 1975*). Bei voller Abschöpfung der Konsumentenrente durch die Bürokraten ist das maximale diskretionäre Budget (Managerbudget) im Schnittpunkt der Kurve minimaler Grenzkosten mit der Kurve der marginalen Zahlungsbereitschaft erreicht. Die Überschußeinnahmen werden für die beiden angedeuteten Zwecke verwandt, wobei das Interesse an diesen beiden Zwecken mehr direkter (Shirking) oder indirekter Natur (höheres Einkommen) sein kann.

[34] Wäre dem Wähler ein Kostenverlauf vermittelbar, bei dem die Grenzkosten die $\overline{NN}$-Kurve bei $\ddot{O}_3$ schneidet, während die Durchschnittskosten gerade so hoch sind, daß noch ein Minimum an Konsumentenrente bei den Wählern verbleibt, wäre aus der Sicht der Wähler $\ddot{O}_3$ allokativ effizient, während in Wirklichkeit die Bürokratie einseitig das Zwischenziel einer Budgetmaximierung realisiert hätte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stätten (Einzugsbereich), durch Schaffung von Überhangnachfrage mit dann folgenden Rationierungssystemen, mit der Bindung von öffentlichen Mitteln an den Einsatz von Inputs statt an die Nachfrage der Bürger (Outputorientierung) usw. Das alles kann zum Ergebnis führen, daß öffentliche finanzielle Interventionen in den Bereichen, in denen man besonders stark auf (schwer kontrollierbare) Informationen aus dem Bürokratiebereich angewiesen ist, auf konstitutioneller Ebene verhindert werden sollten, während ihre gesellschaftliche Nützlichkeit in anderen Bereichen a priori mit größerer Skepsis beurteilt werden muß. Dies gilt insbesondere, wenn man von Fragen öffentlicher Finanzierung zu Fragen auch öffentlicher Produktion übergeht. Wäre man zur Ermittlung von Existenz, Umfang und Wertschätzung von Externalitäten allein auf den Sachverstand der Bürokratie angewiesen, spräche manches dafür, wegen obiger Eigeninteressen der Bürokratie insbesondere externe Erträge ganz aus dem Katalog der Interventionsanlässe zu streichen.

Die Analyse der Interventionsanlässe führte als erstes zur Forderung, daß bei Festlegung der (positiven oder negativen) Besteuerung von X die Excess-Burden-Minimierung anzustreben ist. Sollte eine Besteuerung unterhalb der Normalbesteuerung angemessen sein, so wäre alternativ z. B. auf geringere indirekte Steuersätze, sonstige steuerliche Begünstigungen oder direkte staatliche Zuschüsse zurückzugreifen. Die Zusatzlastenproblematik spielte zumindest ergänzend auch bei den übrigen Interventionsbegründungen eine Rolle.

Die betrachtete Funktion des Steuer- und Einnahmensystems wandelt sich vollständig, wenn man heraushebt, daß mit diesem System für die einzelnen Individuen und Interessentengruppen die politischen Preise und für die Gesellschaft insgesamt die Kosten für die Verfolgung bestimmter öffentlicher Aufgaben festgelegt werden. In den Mittelpunkt rückt die Rolle der Finanzierung für die Ausgabenwünsche, eine Vorstellung, die auch hinter dem Konzept einer äquivalenzmäßig refinanzierten Allokationsabteilung in Musgraves dreigeteilten Budgetschema steckt.

Könnte das Gut X als Grundlage für eine Äquivalenzsteuer dienen, hätten sich (neben Zweckbindungen) die Tarifform und die Steuersätze nach den Grundsätzen der Nutzen- und Kostenäquivalenz bei bestimmten Staatsausgaben zu orientieren. Geht es um die öffentliche Finanzierung des Gutes X, hat die Besteuerung die Funktion, den refinanzierenden Staatsbürgern, Interessenverbänden und Politikern die gesellschaftlichen Kosten vor Augen zu führen. Politisch vermittelbar dürften Preise sein, die den gesellschaftlichen Opportunitätskosten (K_0') oder den gesellschaftlichen ‚Normalkosten' ($K_0' - t_0 - t^*$, Ausgaben + Nor-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

malversteuerung) entsprechen, kaum Preise, die der Excess-Burden-Minimierung dienen. Für Transparenz (und u. U. zugleich engere Äquivalenzbeziehungen) sorgt die Bestimmung, daß eine solche öffentliche Finanzierung über Staatsausgaben mit klar festgelegten Refinanzierungsquellen (Zweckbindung) erfolgen muß, nicht über eine versteckte unterproportionale Besteuerung von X oder Steuerbegünstigungen bei Käufern und/oder Produzenten. Es gilt, die tatsächlichen Belastungen z. B. durch Betonung der direkten Besteuerung spürbar werden zu lassen, statt diese durch die Unmerklichkeit indirekter Besteuerung zu verbergen. Fallen externe Erträge erst in ferner Zukunft an, werden die öffentlichen Ausgaben aber steuerfinanziert, wäre es auch angesichts kurzer Wahlperioden illusionär, von politischen Systemen eine Internalisierung der Externalitäten zu erwarten.[35] Je mehr derartige Aspekte von Bedeutung sind, um allokatives und distributives Staatsversagen über häufig heimliches (distributionspolitisches) Wirken von Interessenverbänden und der Bürokratie und über entstandene Fiskalillusionen in Grenzen zu halten, um so belangloser wird die gesamte Excess-Burden-Problematik des vorangegangenen Abschnitts. Von der *Theorie öffentlicher Finanzierung* vor dem Hintergrund einer Theorie der Staatsaufgaben führt der Weg hin zu einer *Theorie öffentlicher Refinanzierung* unter Berücksichtigung der Finanzierungsverantwortung verschiedener politischer Ebenen innerhalb einer Föderation.

Die Herstellung fiskalischer Äquivalenz wäre hilfreich, wenn es (wie in Abbildung 6) um die Aufgabe ginge, Quantität und Qualität typisch öffentlicher Güter über den politischen Willensbildungsprozeß optimal zu bestimmen, weniger, wenn die Aufgabe lautet, die optimale Subvention je Produkteinheit festzulegen. Dies sei mit Hilfe der Abbildung 7 belegt, in der zunächst die Verhältnisse der Abbildung 3 wiedergegeben sind. Die Komplexität wurde — wie soeben begründet — insofern reduziert, als der Preis des Gutes X den gesellschaftlichen Normalkosten K' entsprechen soll und auf die Zielsetzung excess-burden-minimierender Steuersätze verzichtet wurde. Ohne jegliche öffentliche Finanzierung würde X_1 nachgefragt, ‚allokativ effizient' ist die Menge X_4.

Zur Diskussion stehe ein einheitlicher Zuschuß je Produkteinheit, in der Realität häufig das einzig praktikable Zuschußschema. Politisch be-

[35] Die Gründe hierfür sind vielfältig. Die kurze Amtsperiode der Politiker (bzw. die relativ kurze verbleibende Dienstzeit der amtierenden Bürokraten), die verhindert, daß faktisch anfallende Externalitäten noch politisch für die früher Entscheidenden ‚verwertbar' sind, trägt dazu genauso bei wie das Bewußtsein der Wähler, nur noch teilweise Nutznießer der externen Erträge zu sein. Insgesamt ist mit einer geringen Zukunftsorientierung zu rechnen, weil ‚die Diskontierungsrate aus der Sicht des politischen Gestalters in der Regel höher als die auf dem Markt angesetzt wird' (*Monissen 1983*, S. 75).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stimmt werden muß die Zuschußhöhe s. Die Refinanzierung durch eine reine Äquivalenzsteuer sei geklärt, d. h. die Nutznießer der Externalität bezahlen die Subvention proportional zu ihrem Anteil an W'_{Ext}. Die Kurve $\overline{ss}$ gibt an, wie hoch die Zuschüsse sein müssen, um die privaten Nachfrager zum Kauf alternativer X-Mengen zu veranlassen. Aus der $\overline{ss}$-Kurve können sich die steuerzahlenden Nutznießer der Externalität eine Grenzausgabenkurve $\overline{A_s' A_s'}$ ableiten, aus der die darüberliegende Grenzbelastung A_s' $(1 + e)$ zu ermitteln ist. Im vorliegenden Fall würden die Nutznießer bei Abstimmungen trotz Äquivalenzfinanzierung

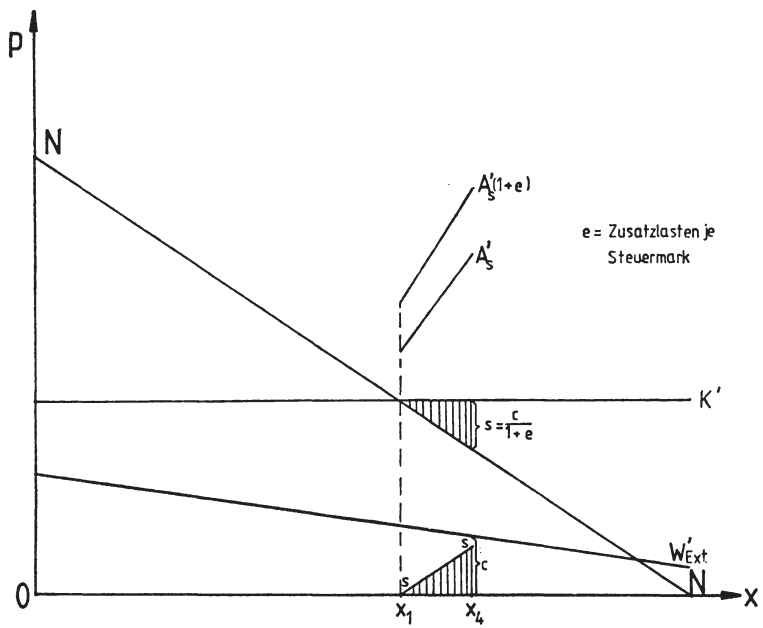


Abbildung 7: ‚Monopsonistische Exploitation' bei Äquivalenzfinanzierung

für die free-rider-Situation X_1 stimmen, also jegliche Subventionszahlung verweigern, während die Externalitätsverursacher für eine staatliche Vollfinanzierung plädierten. Weil die Nutznießer der Externalität den Externalitätsverursachern als Art monopsonistischer Nachfrager gegenüberstehen, mit der Besonderheit, daß ein Mindestangebot (X_1) auch zum Nulltarif erfolgt, werden sie auch immer für eine zu niedrige Subvention stimmen. Selbst wenn sich unrealistischerweise der günstigste Fall einer reinen Äquivalenzfinanzierung der Subvention einstellen sollte, würde deshalb der demokratische Willensbildungsprozeß

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht zu optimalen finanziellen Interventionen führen.[36] Dies ist ein weiteres Argument, das — unter Berücksichtigung verschiedener Elemente des politischen Willensbildungsprozesses — den Glanz von realen Externalitäten als Anlaß finanzieller staatlicher Interventionen zum Verblassen bringt.

Diese Bedenken finanziellen Interventionen gegenüber verstärken sich noch, wenn statt der ‚realen Externalitäten' ‚pekuniäre Externalitäten' des Marktes in den Mittelpunkt rücken. Sieht man im Wettbewerb vor allem ein Entdeckungsverfahren, so müßte derjenige, der optimal intervenieren will, all das schon entdeckt haben, was es durch den Wettbewerb erst zu entdecken gilt — eine Wettbewerbspolitik erwiese sich als unnötig. Betrachtet man die einzelnen Gründe, warum die Preissignale nur noch verzerrt die gesellschaftlichen Knappheitsverhältnisse wiedergeben, ist offenkundig, daß den Möglichkeiten interessenbedingter Informationsverfälschungen Tür und Tor geöffnet werden. Der Weg einer äquivalenzmäßigen Refinanzierung bietet wie schon bei den realen Externalitäten keinen Ausweg, ganz davon abgesehen, daß bereits die Suche nach einer äquivalenzmäßig befriedigenden Refinanzierungsbezugsgröße an Informationsmängeln scheitern dürfte.[37]

Für ein konstitutionelles Verbot derart begründeter finanzieller Interventionen kann noch ein ganz anderer Aspekt sprechen. Bei dem wirtschaftspolitisch einzig relevanten piece-meal-approach ist eine finanzielle Intervention sehr häufig wieder (berechtigter) Anlaß für einen anderen Eingriff oder eine Revision früherer Eingriffe, mit der Folge, daß man zwar nicht unbedingt den ‚Weg in die Knechtschaft' antritt, wohl aber, daß man u. U. zu Situationen gelangt, die gegenüber der Ausgangssituation unterlegen sind, oder einen Pfad einschlägt, der gegenüber anderen (z. B. den rein wettbewerbs- und ordnungspolitischen) Pfaden Nachteile aufweist. Selbst mit — marginal betrachtet —

---

[36] Abstimmungen nach dem oben angedeuteten Clarke-Grove-Steuermechanismus würden zwar theoretisch (unter Vernachlässigung von Abstimmungskosten) zum allokativ effizienten Ergebnis führen, realiter ist dieser Mechanismus aber nicht existent. Obendrein zu erheblichen Zweifeln am Funktionieren dieses Verfahrens angesichts der möglicherweise nur zur Diskussion stehenden Pfennigbeträge je Bürger, u. U. aber erheblicher Abstimmungskosten vgl. *Margolis 1982.*

[37] Bei ‚monopsonistischer und/oder monopolistischer Exploitation' führte z. B. ein vermehrtes Angebot an Produktionsfaktoren selbst marginal nicht nur zu Vorteilen der Faktorenbesitzer, sondern auch der exploitierenden Unternehmen. Extern begünstigt sind diese nach Maßgabe a) der Exploitationsrate, b) der vermehrten Produktion, die wieder abhängt von Einkommens-, Preis-, Kreuz-Preis-Elastizitäten und der Verwendung der expandierenden Faktoren im eigenen Produktionsverfahren. Die externen Erträge sind sehr breit gestreut, die Streuung braucht keine Konstante zu sein und ist wiederum von einem komplexen Ursachengeflecht determiniert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

optimalen Interventionen kann man sich den Weg zum Abbau von Marktunvollkommenheiten verbauen. Bei den realen Externalitäten ist ein ähnlicher Aspekt nicht zu berücksichtigen. Zusammen mit der geringen Chance, daß marginal überhaupt optimal interveniert wird, sollte zumindest Verständnis für die Nachrangigkeit finanzieller Interventionen als Folge pekuniärer Externalitäten geweckt werden, sobald man den politischen Willensbildungsprozeß mit seinen verschiedenen Interessengruppen und Verfahrensweisen (piece-meal-approach) mitberücksichtigt.

Fehlende Ausschließbarkeit vieler Nutznießer über den Marktmechanismus, gelegentlich kombiniert mit fehlender Rivalität ist die klassische Begründung staatlicher Vollfinanzierung unter Berücksichtigung des politischen Willensbildungsprozesses. Dies darf nicht mißverstanden werden als Forderung, eine staatliche Vollfinanzierung in all den Bereichen und Gebieten vorzunehmen, in denen neben der Nichtausschließbarkeit eine Kosten-Nutzen-Analyse Vorteilhaftigkeit signalisiert, würde man dann doch die Existenz allokativen und distributiven Staatsversagens zweiter Art, bei Vernachlässigung von steuerlichen Excess-Burden und distributiven Konsequenzen in dieser Kosten-Nutzen-Analyse auch das Vorliegen eines Staatsversagens erster Art völlig ignorieren. Auch muß die Notwendigkeit staatlicher Produktion gesondert begründet werden. Eine Vertiefung dieser Fragen kann aber unterbleiben, weil sie für die Begründung einer öffentlichen Bildungsfinanzierung völlig belanglos sind.

Die verbleibenden vier allokationspolitischen Begründungen öffentlicher Finanzierung verlieren nicht minder an Gewicht als die bisher besprochenen Anlässe. Am deutlichsten wird das bei den meritorischen Gütern und Bedürfnissen. Wenn der Wert von den entsprechenden Nutznießern noch nicht erkannt ist, wird sich auch keine Lobby zugunsten solcher Interventionen bilden. Im politischen Wettbewerb stehende Parteien und Kandidaten würden sich angesichts der Kürze von Wahlperioden und der Vergeßlichkeit der Wähler selbst schädigen, wollten sie den Bürgern kurzfristig etwas aufzwingen, was diese bestenfalls langfristig als in ihrem Interesse liegend auch erkennen können. Dem widerspricht nicht, daß von allen politischen Parteien der demeritorische Charakter mancher Güter wie Tabak, Alkohol usw. betont wird, während von der Regierung und der Bürokratie auf meritorische Aspekte vor allem selbst erbrachter Dienstleistungen verwiesen wird, läßt sich doch im Verteilungskampf für eigene Interessen u. a. dadurch werben, daß diese auch (oder vorrangig) im — leider noch nicht von allen anerkannten — Interesse anderer liegen. Dies steht im Widerspruch zu den tatsächlichen Bemühungen der Bürokratie, staatlich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erstellte oder wenigstens finanzierte Güter über gezielte Desinformation (Fiskalillusion) faktisch zu demeritorischen Gütern zu machen.[38] Bedingt durch den politischen Wettbewerb wird der Mißbrauch dominieren, so daß man für die (konstitutionelle) Unzulässigkeit derartiger Begründungen finanzieller Interventionen plädieren kann, auch wenn in tatsächlich existierenden meritorischen Gütern ein an sich gewichtiger Anlaß finanzieller Zuschüsse gesehen wird.

Verbundexternalitäten weisen insofern eine Besonderheit auf, als die Paretorelevanz durch Verhandlungen der Beteiligten in sehr unterschiedlichem Maße beseitigt sein kann, ohne daß die Beteiligten — bei externen Erträgen — dieses aufdecken wollen. Notwendig wären differenzierte Interventionen, auf der Basis von Informationen, an die die öffentliche Hand unverzerrt nicht herankommt. Auch angesichts der Neigung des Staates zu *einheitlichen* Regelungen ist den finanziellen Interventionen gegenüber Skepsis angebracht. Die Möglichkeiten, durch Privatrechtsreformen mit den Verbundexternalitäten fertig zu werden, sollte eine Verbannung entsprechender Argumente für eine staatliche Mitfinanzierung erleichtern.

Die angedeuteten ‚politischen Externalitäten' bestimmter Aktivitäten wie z. B. die Arbeit von Interessenverbänden und politischen Parteien, politische Bildung der Individuen usw. hingen z. T. mit den angestrebten redistributiven Resultaten zusammen. Aus allokationspolitischer Sicht erschien es deshalb fraglich, ob per saldo überhaupt eine öffentliche Mitfinanzierung angemessen ist. Wenn man aber die Förderung zuläßt, ist es extrem unrealistisch, zu erwarten, daß im politischen Alltag mit der öffentlichen Finanzierung nicht auch redistributive Ziele verfolgt werden, wo doch in der Regel bei den Aktivitäten selbst erklärterweise solche Ziele eine Rolle spielen. Bliebe es bei obiger Leitlinie, die staatliche Finanzierung von Gütern und Dienstleistungen allein allokationspolitisch auszurichten, lägen hier Aktivitäten vor, bei denen die Erfüllung einer solchen Forderung auf größte Schwierigkeiten stieße. Selbst wenn aus eng allokationspolitischer Sicht deshalb eine öffentliche Mitfinanzierung angemessen wäre, könnte dieser Umstand für ein konstitutionelles Verbot solcher Zuschüsse für Parteien usw. sprechen. Auf jeden Fall müßte eine Beschränkung der Förderung auf bestimmte Inhalte und Formen der Aktivitäten vorgenommen werden.

Zum Abschluß verbleibt noch — im Rahmen der paretianischen Wohlfahrtsökonomie — die staatliche Mitbeteiligung an den Erträgen einer Investition als Begründung für die Mitfinanzierung des Aufwands

[38] Zur modellhaften Erfassung solcher Bemühungen der Bürokratie, beim Medianwähler *empfundene* Kosten zu senken und empfundene Nutzen zu erhöhen, vgl. *West / Winer 1980*, S. 612 - 616.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für die Investition. Ganz davon abgesehen, daß ein progressives Steuersystem ein voll befriedigendes Entsprechungsverhältnis verhindert, wird die Kompensationsfunktion durch ständige Steuergesetzänderungen im Zeitablauf behindert. Da aber die Ertragsbeteiligung durch Steuerfreiheit von Investitionserträgen auf praktikablem Wege nicht zu beseitigen ist, sollte dem aus allokationspolitischer Sicht auch eine Kostenbeteiligung gegenüberstehen. Wenn dies durch die Steuerfreiheit der Investitionsanlagen (bzw. Sofortabschreibung) statt z. B. durch staatliche Zuschüsse geschieht, könnte dahinter der Wunsch stehen, die Äquivalenzbeziehungen institutionell abzusichern, in der Erwartung, daß die oben angedeuteten Unvollkommenheiten im Vergleich zu den Resultaten bei diskretionärer Förderung der Investitionen über Staatsausgaben belanglos erscheinen.

Etwas anders fällt das Urteil aus, wenn sich der Staat zur Verbesserung der Risiko- und Kapitalsituation des Investors verstärkt an Kosten und Erträgen beteiligen soll und als Alternativen z. B. sich selbst erhaltende staatliche Kapital- und Risikofonds (institutionell vergleichbar etwa mit den Sozialversicherungseinrichtungen) auf der einen Seite und öffentliche Investitionszuschüssen und eine Kapitalbestands- oder Kapitalertragsteuer auf der anderen Seite zur Diskussion stehen. Unter Berücksichtigung der politischen Willensbildungsprozesse, die im Laufe der Zeit mit Sicherheit zu einem Zerfall der Äquivalenzbeziehungen zwischen der Kapitalsteuer und den öffentlichen Investitionszuschüssen führen, spricht allokationspolitisch alles für die Fondslösung. Sie stellte eine Art institutioneller Absicherung gegen das Eindringen distributionspolitischer Ziele bei Verfolgung einer allokationspolitischen Aufgabe dar.[39]

Ein ‚gutspezifischer Egalitarismus' wurde im vorangegangenen Abschnitt exemplarisch als einziges Ziel jenseits der paretianischen Wohlfahrtsökonomie eingeführt. Abgeleitet wurde ein finanzielles Interventionsschema, in dem finanzielle Zuschüsse ergänzt wurden durch finanzielle Belastungen derjenigen, die von dem betrachteten Gut auch ohne Förderung relativ viel kaufen.

Wenn man in der Realität ein solches Interventionsschema selten vorfindet, obwohl häufig der gutsspezifische Egalitarismus gefordert wird, so ist dies sicherlich wenigstens z. T. aus der Interessenlage der am politischen Prozeß Beteiligten zu erklären. Die Bürokratie präferiert

---

[39] Diese Absicherungsidee betont Buchanan bezogen auf das amerikanische Sozialversicherungssystem. Wären die payroll-taxes nicht mehr zweckgebunden, würden nach ihm die Aufbringungs- wie Leistungsseite schnell größten Wandlungen unterworfen sein (*Buchanan 1975*, S. 392).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

z. B. eine großzügige Subventionierung, wobei Subventionsdifferenzierungen schon als Art Kompromiß gedeutet werden müssen. Auch im politischen Wettbewerb der Parteien und Politiker hat die einseitige Bezuschussung den Vorteil, angesichts der breiten Streuung der Refinanzierung und des Nonaffektationsprinzips die Lasten dieser Politik aus dem Blickwinkel der Wähler zu verdrängen. Eine Lobby wird sich schließlich nur bilden für die Subventionierung und gegen die Sonderbelastungen, nicht hingegen zur Verhinderung dieser Subvention mit dem Ziel allgemeiner Steuerlastsenkungen.[40]

Eine gewisse Wende zum Besseren könnte schon allein das größere Spürbarmachen der Kosten im gesamten öffentlichen Finanzierungssystem bringen, werden dadurch doch tendenziell die Präferenzen zugunsten der finanziell begünstigenden Interventionen abgebaut. Als konstitutionelle Regel erwägenswert wäre auch die Refinanzierung der Zuschüsse für ein Gut bei einer Personengruppe allein aus Belastungen der Käufe dieses Gutes durch andere Personengruppen, selbst wenn z. B. a priori bekannt wäre, daß bei einem optimalen Interventionsschema die gutsspezifischen Steuern insgesamt größer oder kleiner als die entsprechenden Zuschüsse sein müssen.

Überblickt man die Ergebnise dieses Abschnitts, so vermag die Ungewißheit, die hinter vielen Aussagen steckt, und die geringe formale Vertiefung der einzelnen begründenden Hinweise noch wenig zu befriedigen. Dies dürfte sich mit der Entwicklung der ökonomischen Theorie der Politik zum Positiven hin ändern. Aus den angestellten Mutmaßungen sollte aber deutlich werden, daß hinter der ‚Theorie der öffentlichen Finanzierung vor dem Hintergrund der Theorie der Staatsaufgaben' ganz andere Welten stecken können, je nachdem, ob man bei der Politikempfehlung mehr eine vor- oder nachkonstitutionelle Perspektive wählt. Diese Welten sind aber in einem gewissen Umfang zusammenzuführen, indem man als Regelfall in den Finanzierungsempfehlungen aus der ‚Kunstlehre von der Politik' eine notwendige, wenn auch noch nicht hinreichende Grundlage öffentlicher Finanzierung unter Berücksichtigung politischer Prozesse sieht.

Einer weiteren Zusammenführung dienen auch die folgenden drei Abschnitte: Die Theorie der öffentlichen Bildungsfinanzierung sollte sich ganz zwanglos aus der bisher skizzierten Theorie der staatlichen Finanzierung ableiten lassen.

---

[40] Zur Begründung geringer Lobbybemühungen im Zusammenhang mit den Steuerbelastungen — Lobby als öffentliches Gut, mit Benachteiligung breit gestreuter, beim einzelnen nur wenig intensiv empfundener Interessen — vgl. *Browning 1974*, S. 284.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3 Der Umfang öffentlicher Bildungsfinanzierung und Anlässe finanzieller Interventionen bei der Bildung

Die Ausführungen des vorangegangenen Kapitels liefern den Rahmen für die weitere Untersuchung. In Teil 3 und 4 fehlen Überlegungen zur tatsächlichen politischen Willensbildung, die Analyse bewegt sich im herkömmlichen Rahmen ‚wissenschaftlicher Wirtschaftspolitik' auf der Grundlage theoretischen Räsonierens vor allem über die Zusammenhänge zwischen ‚Bildung und Wirtschaft'. Als Besonderheit gegenüber geläufigeren Untersuchungen zur Bildungsfinanzierung sei zweierlei herausgestellt. Indem erstens für das Gut X des vorangegangenen Teils jetzt Bildungsprozesse, Bildungsoutputs, Anzahl der Auszubildenden, Anzahl der Ausbildungsjahre usw. gesetzt werden, ansonsten aber anhand der vorgegebenen Interventionsanlässe nur überprüft wird, ob im Bildungssektor die allgemeinen Bedingungen für eine finanzielle Förderung erfüllt sind, soll versucht werden, Finanzierungsargumente zu vermeiden, die auf konkreten, unvergleichbaren Besonderheiten einzelner Bereichsökonomien (Bereichslobbyismus) basieren. Indem zweitens im Teil 4 vorwiegend Aussagen darüber gemacht werden, wie *Arten* und *Formen* finanzieller Zuschüsse nicht sein sollten bzw. zu sein hätten (Musterurteile), statt zu sagen, wie *konkret* eine finanzielle Intervention in *diesem* und *jenem* Bereich aus *diesem* und *jenem* Anlaß auszusehen hat, werden die Wissensdefizite der Wissenschaftler auf dem jeweils betrachteten Gebiet insbesondere über die konkreten Daten von Zeit und Raum betont. Diese Vorgehensweise steht in einer wissenschaftstheoretischen Tradition, die die (wissenschaftlich fundierte) Möglichkeit nur von Mustervoraussagen (pattern predictions) betont,[41] wohl wissend, daß eine Vorgehensweise mit diesem Erkenntnisziel häufig (zu Unrecht) mit dem Etikett einer ‚Strategie zur Immunisierung vor Falsifizierung' versehen wird.

3.1 Art und Umfang der öffentlichen Bildungsfinanzierung

Einer Begründung öffentlicher Bildungsfinanzierung soll die Frage vorangestellt werden, wer wie in welchem Umfang die gesellschaftlichen Kosten der formalen Bildungsprozesse finanziert. Im Mittelpunkt steht die (interventionspolitisch gesehen bedeutsame) Marginalbetrachtung. Konzeptionell geht es bei den gesellschaftlichen Kosten um Kosten im Sinne der Größe $(K_0' - t_0 + t^*)$ aus Abbildung 2 in Teil 2. Die zentrale Frage lautet somit, welche Wertschöpfung bei alternativer Verwendung der Ressourcen im ‚Wirtschaftssektor' entstanden wäre und

[41] Zum Inhalt solcher Mustervoraussagen vgl. *v. Hayek 1972*, S. 7 - 11 *und 1975*, S. 15 (dort werden pattern predictions nicht mehr mit ‚Mustervoraussagen', sondern mit ‚Voraussagen der allgemeinen Struktur' übersetzt).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

welcher Teil davon vom Staat durch relativ geringe Besteuerung der geschaffenen Wertschöpfung im Bildungsbereich, durch steuerliche Begünstigungen als Folge des Kaufs und der Produktion von Bildung und durch offene Staatsausgaben finanziert wird.

Entsprechend der unterschiedlichen Rolle, die die Wertschöpfungsverringerung durch Bindung des Auszubildenden im Bildungsprozeß spielt, soll in der Bundesrepublik zwischen fünf Ausbildungsstufen unterschieden werden: 1) Schulische Ausbildung bis Ende des Pflichtschulalters, 2) Vollzeitschulausbildung der Sekundarstufe II, 3) Berufsausbildung im dualen System, 4) Hochschulausbildung, 5) Fort- und Weiterbildung.

Bis zum Ende des Pflichtschulalters sei angenommen, daß die Erwerbstätigkeit der Kinder/Jugendlichen keine Alternative zur Ausbildung darstellt und daß von einem ‚Freizeitopfer' durch den Schulbesuch nicht gesprochen werden kann. Unter diesen Voraussetzungen ist der Anteil der Staatsfinanzierung an den gesellschaftlichen Ausbildungskosten in der Bundesrepublik Deutschland praktisch gleich eins. Diese Aussage ist u. U. insofern noch etwas zu korrigieren, als man in den Steuermehreinnahmen, die durch schulbedingte zusätzliche Erwerbstätigkeit von Müttern schulpflichtiger Kinder entsteht, eine Mitbeteiligung der Eltern an den gesellschaftlichen Kosten sehen könnte.[42]

Bei der Vollzeitschulausbildung der Sekundarstufe II sinkt der Finanzierungsanteil des Staates, weil der Schüler alternativ bereits zur Wertschöpfung beigetragen und sich zumindest ein Teil des Wertschöpfungsbeitrags als privat verfügbares Nettomarkteinkommen niedergeschlagen hätte. Dieses Nettoeinkommen abzüglich einiger monetärer Transfers (Kindergeld, BAföG) und Steuerermäßigungen bei den Eltern und zuzüglich der (von Jugendlichen verwertbaren) Humankapitalbildung bei der alternativen Tätigkeit ist der Finanzierungsbeitrag der privaten Bildungsnachfrager.[43] Der Staat beteiligt sich an der entgangenen Wertschöpfung durch Entzug der jugendlichen Arbeitskraft vorwiegend indirekt über Steuerverzichte (verringerte Lohn- und indirekte Steuern). Außerdem trägt er fast die gesamten direkten Kosten der schulischen Bildungsproduktion.

---

[42] In diesem Sinne liegt aber eine Mitbeteiligung Dritter (nicht nur oder nicht einmal vorrangig der Eltern) immer vor, sofern $t_0 < t^*$ (siehe Abbildung 2). Im einzelnen vgl. die Ausführungen zur excess-burden-minimierenden Besteuerung des nächsten Abschnitts.

[43] Der Verzicht auf Humankapitalakkumulation spielt vor allem dann eine Rolle, wenn alternativ eine Berufsausbildung im dualen System erfolgte. Ansonsten wird davon bei Ermittlung der alternativen Wertschöpfung als Teil der gesellschaftlichen Bildungskosten üblicherweise abgesehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Liegt eine Berufsausbildung im dualen System vor, so wird sich ausbildungsbedingt die Wertschöpfung des Auszubildenden — verglichen mit einer alternativen Betätigung in der Wirtschaft — reduzieren, allerdings in geringerem Umfang als bei der Vollzeitschulausbildung. Die Mitfinanzierung des Staates erfolgt wie im vorangehenden Fall durch Steuerverzichte. Diese nur indirekte staatliche Finanzierung ist jetzt aber auch beim Großteil der direkten Bildungsausgaben für Ausbildungspersonal, Ausbildungsmaterial usw. gegeben, nur daß die Beteiligungsrate insbesondere durch Einbeziehung der Gewerbe-, Körperschaft- und Einkommensteuer dann höher ausfällt, wenn es sich letztlich um Belastungen der Unternehmen handelt. Die verbleibenden gesellschaftlichen Kosten tragen — abgesehen von staatlich finanzierten direkten schulischen Ausgaben —[44] normalerweise Auszubildende und Ausbildungsunternehmen gemeinsam,[45] genauso wie sie sich an den Erträgen der Humankapitalakkumulation zusammen zu beteiligen pflegen.

Kosten und Finanzierung der Hochschulausbildung sind konzeptionell weitgehend ein Spiegelbild der Vollzeitschulausbildung der Sekundarstufe II, nur daß die öffentlichen und privaten Finanzierungsquellen vielfältiger werden, die (voll staatsfinanzierten) direkten Bildungsausgaben im Vergleich zum (teilweise privat finanzierten) entgangenen Einkommen an Gewicht zunehmen,[46] und daß sich die Kosten je Jahr und Student vervielfachen. Von einigen vertraut gewordenen Vorstellungen wird man sich vollständig trennen müssen. So haben Untersuchungen in der Bundesrepublik für das Jahr 1979 ergeben,[47] daß bei-

---

[44] Soweit schulische Einrichtungen während dieser Ausbildung von Kammern, Unternehmensverbänden usw. getragen werden, erfolgt insofern wieder eine indirekte Mitfinanzierung des Staates, als die kostendeckenden Kammerbeiträge die Bemessungsgrundlage bei der Gewerbe-, Körperschaft- und Einkommensteuer kürzen.

[45] Solange das Lehrlingsentgelt niedriger ist als das Nettoeinkommen bei alternativer Tätigkeit (z. B. als Hilfsarbeiter), finanziert der Lehrling die Ausbildung mit. Eine Mitfinanzierung des Ausbildungsunternehmens liegt nur dann nicht mehr vor, wenn der Nettowert der produktiven Leistung des Lehrlings das Lehrlingsentgelt im Umfang der direkten (unternehmensfinanzierten) Ausbildungsaufwendungen übertrifft.

[46] Während die durchschnittlichen Hochschulausgaben je Student (ohne Krankenversorgung) im letzten Jahrzehnt gut dreimal so groß waren wie die direkten Ausgaben in der Vollzeitschule der Sekundarstufe II, dürfte die Relation der entgangenen Einkommen deutlich darunter liegen (z. B. 1976 Medianentgelt für Meister (Poliere) 25 - 29 Jahre / Medianentgelt für Arbeiter (ohne Facharbeiter) unter 20 Jahre: 2,1). Für einige Studiengänge wie Wirtschafts- und Kulturwissenschaften kehrte sich jedoch das Verhältnis um. Vgl. *Clement / Tessaring / Weißhuhn 1980,* S. 209; *Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1982,* S. 78, 179.

[47] Vgl. *Lüdeke 1983,* Tabellenanhang S. 258 - 272. Für die Bundesrepublik und die USA wurden hier für das Jahr 1979 aufgegliedert nach verschiedenen Studiengängen berechnet

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

spielsweise die laufenden staatlichen Hochschulausgaben nur 27 % der gesellschaftlichen Normalkosten ausmachen (in den wirtschafts- und gesellschaftswissenschaftlichen Studiengängen sogar nur 16 %) obwohl man nicht nur in der politischen, sondern auch in der wissenschaftlichen Diskussion eine Gleichsetzung von Kosten und Staatsausgaben gewohnt ist. Nicht minder überraschend dürfte sein, daß der Bund und die Sozialversicherungen zusammengenommen den gleichen Anteil der Kosten finanzieren wie die Länder und daß der Staat über die Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz nur 3 %, die Sozialversicherungen aber (vor allem über entgangene Sozialversicherungsbeiträge) gut 17 % der Ausbildungskosten tragen. Insgesamt beträgt der öffentliche Finanzierungsanteil knapp 72 %, wobei aber nur 27,5 % in Gestalt öffentlicher Zuschüsse, der Rest in Gestalt von Verzichten auf Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Kapitalkostenersatz geleistet werden.

Bei der Fort- und Weiterbildung, die sich in der Regel durch einen relativ hohen Anteil der indirekten Kosten (Bindung des sich Bildenden durch den Ausbildungsprozeß) auszeichnet, ist die Vielfältigkeit staatlicher Kostenbeteiligung am größten. Bei den indirekten Kosten reicht sie von der Einkommensteuerfreiheit (wie bei Hochschülern und Schülern der Sekundarstufe II) bis hin zum Unterhaltsgeld des Arbeitsförderungsgesetzes als bestimmten Prozentsatz des bisherigen Einkommens, bei den direkten Kosten reicht sie von der Vollfinanzierung (bei staatlichen Einrichtungen) über eine steuerliche Beteiligung (Werbungskosten, Betriebsausgaben) und institutionelle Zuschüsse (AFG) bis hin zur Verweigerung jeder Mitbeteiligung (Nichtanerkennung des Werbungskostencharakters, weil nicht *beruflich* (zur Sicherung und Erhaltung der Einnahmen) bedingt). Eine Besonderheit stellt der staatlich garantierte Bildungsurlaub dar, wie er in einigen Bundesländern bei Lohnfortzahlung durch die Arbeitgeber existiert. Der Staat erzwingt hier vom Unternehmer steuergleiche Transfers, die jedoch am Staatshaushalt vorbei direkt an den unmittelbaren Nutznießer fließen.[48] Außerhalb des Pflichtschulbereichs ist dies die einzige Bildungsmöglichkeit, die für den Auszubildenden meist zum echten Nulltarif erfolgt.

---

a) die gesellschaftlichen jährlichen Normalkosten eines Ausbildungsplatzes, der Konzeption nach $K_0' - t_0 + t^*$ in obiger Abbildung 2

b) Finanzierung dieser Kosten nach (1) Finanzierungsarten und (2) Finanzierungsträgern.

[48] In seiner Konstruktion und Problematik ist diese Regelung mit den elterlichen Unterhaltsverpflichtungen bei weiterführender Schul- und Hochschulausbildung vergleichbar. Zur Regelung in Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen und Niedersachsen vgl. *Gola / Hummerich 1977*.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.2 Anlässe finanzieller Interventionen bei der Bildung

In Teil 2 der Ausführungen, in dem Anlässe öffentlicher Finanzierung von Gütern und Dienstleistungen aus einer Theorie der Staatsaufgaben und staatlichen Finanzierung abgeleitet wurden, war zwischen acht allokationspolitischen und einem distributionspolitischen Interventionsgrund unterschieden worden. Mehr exemplarisch wurde ein ‚gutsspezifischer Egalitarismus' als Finanzierungsanlaß außerhalb des Rahmens der paretianischen Wohlfahrtsökonomie hinzugefügt. In der gleichen Reihenfolge soll nach der Rechtfertigung öffentlicher Bildungsfinanzierung gefragt werden.

3.2.1 Allokationspolitische Finanzierungsanlässe

3.2.1.1 Excess-Burden-Minimierung

Eine relativ geringe Besteuerung der Bildungsproduktion bis hin zur Subventionierung könnte auf einer relativ hohen Preis-Nachfrage-Elastizität und/oder einer relativ kleinen Steuermehreinnahme bei Freisetzung von Ressourcen als Folge verringerter Ausbildung (relativ kleines t_0) beruhen. In der Regel wird im Bildungsbereich hingegen gerade umgekehrt mit einer vergleichsweise geringen Preisflexibilität gerechnet,[49] was für sich eine überproportionale steuerliche Bedeutung rechtfertigte. Gründe für ein relativ kleines t_0 könnten liegen in α) hoher struktureller Arbeitslosigkeit derjenigen, um deren Ausbildung es geht oder die als Personal im betrachteten Ausbildungsbereich beschäftigt sind, β) der schon angedeuteten zusätzlichen Erwerbstätigkeit von Müttern aufsichtsbedürftiger Kinder, wenn diese in die Schule gehen[50], γ) hoher Substitutionalität bestimmter Bildungsprozesse mit Freizeitaktivitäten. In der Bundesrepublik fällt das Argument β wegen der Schulpflichtgrenze weg, während γ vielleicht für einige wenige exotische Studiengänge (Gegenteil von Brotstudium), für Abendunterricht und für gezielte Angebote an einige Gruppen (z. B. Hausfrauen) Bedeutung haben könnte. Allokationspolitisch sind Maßnahmen zur Beseitigung der strukturellen Arbeitslosigkeit z. B. durch größere Flexibilität der Lohnstrukturen jeder Mitberücksichtigung ihrer Folgen für

---

[49] Zur Literatur über die Preis-Nachfrage-Elastizität der Bildungsnachfrage (auf Hochschulniveau), eng zusammenhängend mit der Abhängigkeit der Bildungsnachfrage vom internen Zinssatz oder Gegenwartswert der Bildungsinvestition vgl. *Campell / Siegel 1967, Psacharopoulos 1973, Pissaridis 1982.*

[50] Die Steuermindereinnahmen durch Entzug von Ressourcen zugunsten der Bildungsproduktion werden zumindest teilweise kompensiert, u. U. sogar überkompensiert durch Steuermehreinnahmen wegen zunehmender Erwerbstätigkeit der Mütter.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

t_0 und damit der excess-burden-minimierenden Besteuerung der Ausbildungsprozesse (Argument α) vorzuziehen. Gewichtige Argumente für eine finanzielle Förderung der Bildung sind demnach aus dieser Perspektive — Fragen politischer Durchsetzbarkeit auch von Alternativstrategien spielen hier noch keine Rolle — weder in qualitativer noch in quantitativer Hinsicht gegeben.

3.2.1.2 Reale Externalitäten

Eine Bildungsaktivität (z. B. die Entscheidung, sich ausbilden zu lassen, bzw. ein in Anspruch genommenes Bildungsangebot) ist Ursache einer realen Externalität, wenn sie direkt (und nicht über die Variation von Einkommen) zu Veränderungen von Argumenten (Güter, Faktoren, Wissensstand usw.) in Produktions- und Nutzenfunktionen Dritter führt, ohne daß Marktentgelte dazwischen geschaltet sind. Das Fehlen dieser Marktentgelte kann auf Ausschließungsschwierigkeiten zurückzuführen sein, es kann aber auch auf einer bewußten Entscheidung wegen fehlender Rivalität bei der Nutzung der Externalität basieren. Diese Externalität ist stets (variierbares oder limitationales) Kuppelprodukt der Größe, die den Grund für die interne Nachfrage abgibt. Bei positiver Wertschätzung der veränderten Argumente liegen externe Erträge, bei negativer Wertschätzung externe Kosten vor.

Eine in diesem Sinne geradezu klassische Externalität stellen die Forschungsresultate als Kuppelprodukte der Hochschulausbildung dar, ein (wegen Ausschlußschwierigkeiten und geringer Nutzungsrivalität) allokationspolitisch unbestrittener Anlaß der öffentlichen Mitfinanzierung der Hochschulproduktionskosten. Mit dieser Finanzierungsbegründung endet aber auch schon fast die Einmütigkeit. Die lebhafte Diskussion um sonstige Bildungsexternalitäten als Grundlage staatlicher Finanzierung ist häufig — als Folge von Parteilichkeit und geringem Rückgriff auf die allgemeine Theorie der Externalitäten — beherrscht von Oberflächlichkeiten, Mißverständnissen, Unterstellungen usw.

Unbestreitbar gibt es kaum noch quantitativ bedeutsame externe Erträge der Bildungsproduktion bzw. Bildungsnachfrage selbst, fast alle sonstigen Finanzierungsbegründungen weisen auf die Bildungsausreifungsphase hin. Symptomatisch hierfür ist der häufige Hinweis auf eine Weisbrodsche Neighbourhood-Externalität, die darin bestehen soll, daß der Schulbesuch von Kindern Nachbarn vor dem Ärgernis lärmender und streunender Kinder schützt.[51]

---

[51] Vgl. *Weisbrod 1964*, S. 28 - 31, *Cohn 1972*, S. 128. Demgegenüber betont gerade umgekehrt die Gefahr wachsender Kriminalität als Folge zu langen (erzwungenen) Schulbesuchs *West 1970*, S. 36.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Externalität hat es nicht nur recht schwer, ernst genommen zu werden, sie begründet obendrein entgegen den Intentionen der ‚Entdecker' allokationspolitisch für sich betrachtet eine *Besteuerung* derjenigen, die die Kinder nicht zur Schule schicken, nicht eine *Subventionierung* der Schulbesucher.[52] Anders steht es hingegen mit den Externalitäten, die damit zusammenhängen können, daß die positive Bildungsentscheidung einiger Individuen aus unterrepräsentierten Schichten die Chancengleichheit im Bildungswesen nach den üblich gewordenen Maßstäben erhöht, die gleiche Entscheidung anderer Individuen diese Chancengleichheit senkt, und daß der Grad der realisierten Chancengleichheit im (ethischen) Präferenzsystem vieler Individuen einen gewichtigen Platz einnimmt. Hier verursachen Bildungsentscheidungen als Kuppelprodukt reale Externalitäten, einmal in Gestalt externer Erträge, das andere Mal in Gestalt externer Kosten. Damit ergäbe sich eine gleichzeitige Rechtfertigung von Bildungssubventionen und Bildungssteuern, ohne daß dadurch die Zweifel an der quantitativen Gewichtigkeit solcher Externalitäten in der Produktionsphase beseitigt sind.[53]

Mit dem Blick auf die Bildungsausreifungsphase sind zunächst einige Externalitäten als Begründung öffentlicher Finanzierung auszusondern. Die häufig erwähnten Wissensspillover am Arbeitsplatz (employment related spillover) sind bestenfalls ‚pekuniäre Externalitäten' des Marktes als Folge ‚unvollkommener' Preise, keine realen Externalitäten im obigen Sinne. Da der Unternehmer sowohl den Verursacher als auch den Empfänger der Externalitäten unter Vertrag hat, sollten sich solche Externalitäten in entsprechenden Lohnsatzdifferenzen bei beiden Gruppen widerspiegeln können.[54] Verringert sich die Kriminalitätsrate der besser Ausgebildeten, ist wieder — in Analogie zur Umweltschutzproblematik — eine Besteuerung derjenigen angemessen, die eine

---

[52] Aus dem gleichen Grund soll auch der Umstand, daß besser ausgebildete Individuen in geringerem Umfang Sozialhilfe und Arbeitslose in Anspruch nehmen, nicht in gleicher Weise als Finanzierungsanlaß akzeptiert werden wie die bildungsbedingten höheren Steuereinnahmen.

[53] Selbst ein gewichtiger Platz im ethischen Präferenzsystem garantiert keine große potentielle Zahlungsbereitschaft. Zum einen können diese ethischen Präferenzen bei den Individuen verglichen mit den übrigen Präferenzen ganz unbedeutsam sein, zum anderen wird die Chancengleichheit durch die einzelnen Entscheidungen nur minimal tangiert. Chancengleichheit brachten in Zusammenhang mit Externalitäten *Weisbrod 1964*, S. 32, *Hirsch / Segelhorst / Marcus 1969*, S. 273.

[54] Weniger überzeugt van Liths Kritik, der auf Mühen derjenigen verweist, die sich am Arbeitsplatz das Wissen z. B. der akademischen Berufskollegen aneignen, *van Lith 1983*, S. 13/14. Solange diese Mühen noch kleiner sind als die Erträge der Wissenserhöhung, bleibt es bei den externen Erträgen schulischer Ausbildung, wenn nicht die Lohnstrukturen flexibel reagieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ausbildung verweigern. Sind die Externalitäten familienintern, indem z. B. die Ausbildungsentscheidungen der späteren Eltern in ihrer Jugend Einfluß auf die Erziehung ihrer Kinder haben, können sie z. T. durch eine Art Bargaining-Prozeß, z. T. aber auch durch die Nutzeninterdependenzen zwischen den Familienmitgliedern Pareto-irrelevant werden.[55] Verursacht schließlich das akademisch ausgebildete Individuum in seiner späteren Tätigkeit als Forscher Externalitäten, läßt sich erwarten, daß diese Forschungstätigkeit vom Staat finanziell gebührend mitgetragen wird. Damit erübrigt sich jede Unterstützung der akademischen Bildung als Voraussetzung dieser Forschungstätigkeit.

Was verbleibt ist die große Gruppe realer Externalitäten, die mit der Enkulturations- und Sozialisationsfunktion der Bildung zusammenhängen.[56] Hier steht man vor dem Dilemma, daß ohne Spezifizierung der späteren sozialen Umwelt, die für das einzelne Individuum noch ganz offen sein kann, häufig nicht einmal feststellbar ist, ob es sich bei den Externalitäten um externe Erträge oder externe Kosten handelt. Während man sich vielleicht noch wird verständigen können, auf dieser Basis eine Erziehung finanziell zu fördern, die zur Akzeptierung gemeinsamer Werte (des gemeinsamen kulturellen Erbes), zur Toleranz, zur sozialen Kohäsion und Integration, zur sozialen Gesinnung (stärkere Beteiligung an unentgeltlichen gemeinnutzorientierten Tätigkeiten) usw. führt, kann man sie kaum zur Begründung einer weitgehenden allgemeinen finanziellen Förderung der gesamten schulischen Bildung, wie sie in der Realität vorzufinden ist, heranziehen.[57]

---

[55] Nutzeninterdependenzen werden z. B. bei den Entscheidungen der Eltern zu einer vollen Mitberücksichtigung der Interessen ihrer Kinder führen, wenn es den Eltern möglich ist, finanzielle Belastungen durch die Bildungsentscheidung via Anpassung der sonst geplanten Erbschaft zugunsten ihrer Kinder voll zu kompensieren. Entscheiden wie beim Studium letztlich die Jugendlichen über die Ausbildung, treten verschiedene Formen von ‚Bargaining' in den Vordergrund (vgl. die Ausführungen zu den Verbundexternalitäten).

[56] In der Literatur laufen diese Externalitäten meist unter dem Terminus ‚residence related neighbourhood effects'. Ein Teilaspekt wäre die Überwindung des Analphabetismus zur Erleichterung der gesellschaftlichen Kommunikation, die dabei anfallenden Externalitäten dürften in westlichen Industriegesellschaften inframarginal sein und deshalb keine allokationspolitische Rechtfertigung staatlicher Finanzierung abgeben. Ein Teil dieser Externalitäten dürfte (wie bei der Kriminalität) auch wiederum nur Anlaß zur Erhebung einer Steuer sein, die in dem Maße reduziert wird, wie Bildungsmaßnahmen zur Vermeidung der externen Kosten ergriffen wurden. Zu solchen Vorstellungen einer Finanzierung der Primär- und Sekundärschulausbildung durch eine Art ‚Child'-Tax vgl. *Chiswick 1972.*

[57] Van Lith lehnt dieses Finanzierungsargument u. a. deshalb grundsätzlich ab, weil a) der Staat derartige, auf Nachbarschaftseffekte basierende Ziele nicht kennt und auch nicht kennen kann, b) die Wertschätzung und Achtung durch die Mitmenschen Anreiz genug sind (*van Lith 1983,* S. 16/17). Das Argument a) ist in der krassen Form übertrieben und gilt im übrigen für das auszubildende Individuum ebenfalls, das Argument b) verkennt, daß

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.2.1.3 Die steuerliche Beteiligung des Staates an den Bildungserträgen

Der Staat beteiligt sich an den monetären Bruttoerträgen einer Bildungsinvestition stärker als an den monetären Erträgen einer realen Investition, weil Abschreibungen auf das Humankapital in der Bildungsausreifungsphase einkommensteuerrechtlich nicht zugelassen sind. Betrachtet man die Bildungsinvestitionen als Alternative zu realen Investitionen, bedürfte es bei gut funktionierenden Kredit- und Versicherungsmärkten höchstens der Abschreibungen auf das Humankapital entsprechend den steuerlichen Abschreibungen des Realkapitals, um allokationspolitisch jede Forderung nach Senkung des Preises der Bildung unter die ‚Normalkosten' (einschließlich der Einkommensteuer auf das fiktive Einkommen der Auszubildenden in der Ausbildungsphase) überflüssig erscheinen zu lassen.[58]

Will der Staat über das Steuersystem im Zusammenhang mit der Bildungsfinanzierung Versicherungs- und Kapitalmarktfunktionen wahrnehmen, so könnte das durch Aufschläge auf die Einkommensteuer, Einführung eigener Bildungssteuern (z. B. Akademikersteuer) usw. geschehen bei gleichzeitiger Gewährung von Krediten oder Senkung der Bildungspreise unter die ‚Normalkosten'. Maßstab bei der Beurteilung solcher Vorschläge, die in der Vergangenheit in einer großen Vielfalt vorgelegt worden sind,[59] sollte einzig sein, ob durch diese Pläne — unter Berücksichtigung der Verwaltungskosten und u. U. zusätzlicher Verzerrungen über die Einkommensabhängigkeit der Verpflichtungen — im Interesse aller Beteiligten die eigentlichen Versicherungs- und Kapitalmarktfunktionen optimal wahrgenommen werden. Zinsverbilligungen, Begünstigungen weiblicher Auszubildender und ähnliche Aspekte, die in den meisten derartiger Pläne auftauchen, verhindern unter diesem Blickwinkel einhellig positive Beurteilungen.

Ist die Bildungsinvestition realiter keine Alternative zu realen Investitionen, sondern zur konsumtiven Verwendung, kann man tendenziell in der steuerlichen Entlastung der Wertschöpfung, die im Bil-

---

eine solche Wertschätzung einen privaten Bildungsertrag neben den externen Erträgen darstellt, auch wenn die externen Erträge z. T. die Ursache dieser Wertschätzung sind.

[58] Da a) die Wertschöpfung auf der Grundlage von Realkapital durch die Gewerbe- und u. U. auch die Vermögensteuer relativ stärker belastet wird und b) bei Bildungsinvestitionen in der Regel angenommen wird, daß die Erträge in relativ starkem Maße als psychische und nicht als monetäre Erträge anfallen, spräche sogar manches für eine steuerliche Mehrbelastung der monetären Bildungserträge — oder alternativ für einen Preis der Bildung, der die Normalkosten übersteigt.

[59] Zu einigen neueren Plänen vgl. *Hauser / Adam 1978; Kuna 1980; van Lith 1983*, S. 54 - 63.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dungssektor geschaffen wird, eine Kompensation für die steuerliche Bildungsertragsbeteiligung des Staates in der Bildungsausreifungsphase sehen. Indem vom fiktiven Einkommen der Studenten keine Lohnsteuer erhoben wird, erfolgt eine Art Sofortabschreibung dieser Wertschöpfung. Da Ähnliches bei den direkten Bildungskosten nicht möglich ist, könnte als Ersatz eine Teilfinanzierung durch den Staat treten. Die Befreiung der Wertschöpfung im Bildungssektor und der gekauften Vorleistungen von indirekten Steuern (z. B. der Umsatzsteuer) ließe sich mit dem Hinweis auf entsprechende Belastungen der Bruttobildungserträge in späteren Perioden rechtfertigen. Konsumtive Erträge der Bildung könnten eine nur teilweise steuerliche Entlastung entsprechend dem Anteil der monetären Erträge an den Gesamterträgen legitimieren. Bei dieser Argumentation muß man — zur Herstellung horizontaler Gerechtigkeit — nur darauf achten, daß für die realen Investitionen die gleiche Behandlung erfolgt: Die Sofortabschreibung aller Investitionen als Kompensation für die ansonsten erfolgende Mehrbelastung des Einkommens bei investiver statt konsumtiver Verwendung des Einkommens (von den Abschreibungsgesellschaften schon heute teilweise verwirklicht). Wer mit dem Hinweis auf die Bildungsertragsbesteuerung Steuerbegünstigungen und Subventionen für den Bildungsbereich zu rechtfertigen sucht, müßte konsequenterweise für den Übergang vom Einkommensteuersystem zu einem reinen Konsumsteuersystem plädieren.

3.2.1.4 ‚Pekuniäre Externalitäten' des Marktes

Für eine staatliche Mitfinanzierung wegen pekuniärer externer Erträge lassen sich neben den schon problematisierten Wissensspillover am Arbeitsplatz nur zwei Argumente anführen. Zum einen könnte auch marginal der gesellschaftliche Ertrag des Bildungskapitals oberhalb des bildungsbedingten Lohnzuwachses liegen. Der Rest fällt als Monopol- oder Monopsongewinn bei den Unternehmen an. Selbst wenn ein solcher Zusammenhang bestünde, ist dieses Argument solange nicht von Belang, wie in gleichem (relativem) Maße der kostenorientierte Bildungspreis (z. B. das entgangene Einkommen) unter den gesellschaftlichen Entzugskosten liegt. Es ist schließlich nicht zu erwarten, daß nur in den Bereichen eine positive Exploitationsrate herrscht, in denen das betrachtete Bildungskapital eingesetzt wird. Bedenkt man obendrein, daß die Mehrbildung im Regelfall die Transparenz für die Arbeitskraft erhöht und zugleich die Mobilitätsbereitschaft und -fähigkeit fördert, ist die Vermutung nicht abwegig, daß die Höhe der absoluten Exploitation (Wertschöpfungsbeitrag der Arbeitskraft — Lohn) mit dem Bildungsniveau sogar fällt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mit dem Hinweis auf die natürliche Monopolsituation vieler Bildungsinstitutionen ist auf monopolistisch erhöhte Preise als zweiten möglichen Grund für eine öffentliche Mitfinanzierung angespielt. Angesichts einer Erfassung der gesamten schulischen Bildungsproduktion durch den Staat wird dieser mögliche Interventionsanlaß in der Bundesrepublik für den schulischen Sektor belanglos,[60] während im dualen Ausbildungssystem mit den potentiell sehr vielen Anbietern beruflicher Ausbildungsplätze die Charakterisierung ‚natürlicher Monopolsituation' offenkundig nicht verfängt.

Begründeter scheint die Vermutung, daß in der Bundesrepublik ganz im Gegensatz dazu ein gewichtiger Teil der privaten Bildungserträge durch externe pekuniäre Kosten erkauft wird.[61] Wesentlich dafür sind relativ starre Lohnstrukturen mit dem Vorherrschen von Jobwettbewerb statt des klassischen Lohnwettbewerbs. Der private Bildungsertrag eines weiteren Studenten in den Lehramtsstudiengängen oder in der Jurisprudenz mag noch positiv sein, gesellschaftlich kann er aber schon negativ ausfallen, weil die Hoffnung auf private Erträge (allein, überwiegend oder nur auch) auf der Möglichkeit basiert, private Erträge Dritter durch Verdrängung zu verhindern. Der gleiche Mechanismus kommt zum Zuge, wenn z. B. Universitätsabsolventen Fachhochschulabsolventen, Fachhochschulabsolventen aber Abiturienten und Realschulabsolventen und diese wiederum Haupt- und Sonderschulabsolventen bei weitgehend vorgegebener Berufsstruktur aus den finanziell jeweils attraktivsten Positionen vertreiben. Fügt man dann noch hinzu, daß der private Bildungsertrag durch verringerte Arbeitslosigkeit (als Folge erhöhter Mobilitätsfähigkeit und -bereitschaft) mit vergrößerter Arbeitslosigkeit der weniger mobilen Arbeitskräfte erkauft sein kann und daß man die privaten Erträge u. U. nur (oder auch) aufgrund des Fähigkeitssignals ‚Bildung' (ohne veränderte Fähigkeiten) erhält, bei flexiblen Lohnsätzen zulasten des Einkommens von Mitgliedern der Fähigkeitsgruppe, der man durch den Bildungserwerb bei-

---

[60] Daran ändert sich auch nichts, wenn die kostenorientierten Preise des staatlichen Produktionssektors wegen ineffizienter Produktionsweise u. U. noch höher liegen als die Preise bei privater Produktion mit monopolistischem Gewinnaufschlag. Interventionspolitisch vergleichbar mit monopolistischen Gewinnaufschlägen wären allerdings Entgelte (monetäre und psychische) der Staatsbediensteten, die oberhalb ihrer Opportunitätskosten liegen.

[61] Zu den folgenden Mechanismen bildungsbedingter Einkommenszuwächse und der relevanten Literatur vgl. *Lüdeke 1981*. Nach Thurow erklären die vorgegebenen Job- und Lohnstrukturen selbst in den Vereinigten Staaten, in denen in der Regel eine größere Arbeitsmarktflexibilität unterstellt wird, warum die Verteilung der Einkommen trotz erheblicher Einebnung der Bildungsunterschiede im letzten Jahrzehnt nicht gleichmäßiger geworden ist *(Thurow 1982)*.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tritt oder die man deshalb verläßt, so wird deutlich, daß ‚pekuniäre Externalitäten' insgesamt eher zur Begründung einer ‚Bildungsrationierung' (Numerus Clausus) oder ‚finanzieller Bildungssanktionen' geeignet erscheinen als zur Rechtfertigung einer umfassenden staatlichen Finanzierung schulischer Ausbildung.

3.2.1.5 Politische Externalitäten

Bildungsprozesse können in der Absicht erfolgen, die Neigung und die Fähigkeit der Auszubildenden zu politischen Aktivitäten zu erhöhen. Soweit diese Aktivitäten später z. B. als Arbeit von Abgeordneten, politischen Mitarbeitern, Geschäftsführern von Interessenverbänden usw. im Rahmen vertraglicher Vereinbarungen erfolgt, fällt ein privater Ertrag an, der weit über die unmittelbare Nützlichkeit der politischen Bildung für den einzelnen hinausgeht. Interveniert der Staat finanziell (fördernd oder hemmend) bei der politischen Tätigkeit z. B. durch eine öffentliche Parteienfinanzierung oder Parteienabgaben, erübrigt sich insoweit eine finanzielle Intervention bei der Bildung. Im Mittelpunkt der Begründung finanzieller Bildungsförderung steht hingegen die außerberufliche, unbezahlte Funktion des einzelnen für die politische Willensbildung und Entscheidung z. B. durch Wahlen im Staat, in den Parteien, Verbänden usw.

Allokationspolitisch gesehen ist zweifelhaft, ob a) die politische Bildung überhaupt finanziell zu unterstützen ist und ob b) diese Förderung quantitativ ein gewichtiges Ausmaß annehmen kann. (a) Je mehr Konfliktschaffung, Konfliktbewußtsein und Interessendurchsetzung im Mittelpunkt der Bildung steht, um so größer sind die externen Kosten erfolgreicher politischer Aktivitäten, finanziell zu fördern wäre die Bildung bestenfalls als (verteilungspolitisches) [62] Vehikel zur Durchsetzung politischer Interessen. Je gemeinwohlorientierter hingegen die politische Bildung ausgerichtet ist — u. a. durch Erhöhung des Potentials und der Neigung zur Konfliktlösung —, um so eher ist auch zu erwarten, daß bildungsbedingte Veränderungen politischer Lösungen zu wenigstens potentiellen Besserstellungen aller führen. Aber selbst wenn diese Frage eindeutig zugunsten einer finanziellen Förderung der Bildung entschieden wäre, ist (b) zu bezweifeln, daß angesichts des geringen Einflusses der einzelnen Staatsbürger für die politische Willensbildung und angesichts der zumindest zweifelhaften Bedeutung der Bildung für das, was der einzelne in politischen Nebenaktivitäten tatsächlich leistet, mehr verlangt werden kann als eine finanzielle Bezuschus-

[62] Explizit als Instrument, um die staatliche Einkommensumverteilung zugunsten der dann besser informierten ‚Armen' zu ändern, wird ein erweitertes kostenloses Bildungsangebot von Knappe erwähnt (*Knappe 1980*, S. 247).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sung der Aktivitäten, die als eine Art Beiprodukt neben den (vorrangigen) privaten Erträgen *auch* politische Externalitäten abwerfen.[63] Für den weitaus größten Teil der Bildungsprozesse dürfen die politischen Externalitäten zumindest so unbedeutsam sein, daß unter Berücksichtigung der Verwaltungskosten finanzieller Interventionen eine völlige Vernachlässigung ihrer Existenz berechtigt erscheint.

3.2.1.6 Verbundexternalitäten

Verbundexternalitäten entstehen im Bildungsbereich vor allem bei der Berufsausbildung im dualen System und bei der Entscheidung der Eltern über die Ausbildung ihrer noch minderjährigen Kinder bzw. der Jugendlichen über ihre Ausbildung bei Unterhaltsverpflichtung der Eltern während dieser Ausbildung.

Bei der betrieblichen Berufsausbildung sind im Regelfall sowohl an der Finanzierung der gesellschaftlichen Kosten der Bildungsinvestition als auch an den Erträgen dieser Bildungsinvestition der Auszubildende und das Ausbildungsunternehmen beteiligt.[64] Vor allem aufgrund größerer Diskrepanzen zwischen Ertrags- und Finanzierungsanteilen dieser beiden Gruppen kann es in der Gesellschaft insgesamt oder auch nur in einigen Regionen und Berufsgruppen zu einem Über- oder Unterangebot an Ausbildungsplätzen kommen. Bei einem Überangebot sind die Auszubildenden Engpaßfaktoren, ein Mehrangebot würde Verbundexternalitäten in Gestalt pekuniärer externer Erträge bei den Ausbildungsunternehmen verursachen. Bei einem Unterangebot werden die Ausbildungsunternehmen zu den Verursachern marginal relevanter (nicht nur pekuniärer) externer Erträge.

Diese Verbundexternalitäten könnten zum Verschwinden gebracht werden, wenn z. B. über Variation der Lehrlingsvergütung bis hin zu

---

[63] Zu diesem Ergebnis gelangt nach Aufbereitung der Gründe, warum die politische Bildung wahrscheinlich ziemlich unbedeutsam ist für das, was der einzelne später tatsächlich politisch tut (schneller Kompetenzabbau, geringe Investitionen in das notwendige Wissen bei den später ausstehenden Entscheidungen) *McKenzie 1979*, Kap.: 9: The Citizenship Argument for Education, S. 135 - 164.

[64] ‚Erträge' der Ausbildungsinvestition sollen erst nach Beendigung des Ausbildungsprozesses anfallen. Da die Ausbildungsinhalte z. T. von rein betriebsinternem Wert sind, ist es den Ausbildungsunternehmen nach Beendigung der Ausbildung auch bei größter Konkurrenz um die Arbeitskräfte möglich, ein Entgelt für die ausgebildete Arbeitskraft zu zahlen, das unterhalb der betriebsspezifischen Grenzproduktivität liegt. In der dadurch entstehenden Differenz liegt die Ertragsbeteiligung des Ausbildungsunternehmens, sofern die ausgebildete Arbeitskraft im Ausbildungsunternehmen verbleibt. Der (monetäre) Bildungsertrag der Arbeitskraft spiegelt sich im ausbildungsbedingten Lohnzuwachs wider, unabhängig ob das Beschäftigungsunternehmen mit dem Ausbildungsunternehmen identisch ist oder nicht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einer Ausbildungsgebühr, die der Auszubildende an das Ausbildungsunternehmen zahlt, das Angebot und die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen in Übereinstimmung gebracht wird (reine Marktlösung). Liegt diese Lösung nicht im Bereich des gesellschaftlich Machbaren (oder Wünschbaren), könnte der Staat wie bei anderen Externalitäten auch dem Verursacher externer Erträge einen finanziellen Zuschuß im Wert dieser (marginalen) Externalitäten zahlen. Der Überschuß oder das Defizit an Ausbildungsplätzen würde jedoch vollständig nur dann beseitigt, wenn die jeweiligen Nutznießer der Externalität in Gestalt einer Äquivalenzsteuer, die u. U. erst in der Bildungsausreifungsphase abzuführen ist, letztlich die Interventionslasten des Staates tragen. Die Finanzierungsfunktion des Staates bestünde darin, auf indirekte Weise die Kosten- und Ertragsbeteiligung der beiden Parteien (und damit auch das Angebot und die Nachfrage von Ausbildungsplätzen) in Übereinstimmung zu bringen, gekoppelt mit einem Kredit des Staates, der durch die Äquivalenzsteuer getilgt wird. Im Grunde wäre das nichts anderes als Hilfestellung des Staates (durch Übernahme einer Kreditfunktion) zur Herbeiführung der Resultate der reinen Marktlösung.[65]

Entscheiden die Eltern oder die Jugendlichen rechtlich allein über die schulische Ausbildung, sind sie aber beide an den Erträgen und Kosten beteiligt, liegt eine zweite Art von Verbundexternalitäten vor. Wegen der großen Schwierigkeiten, angesichts der im wesentlichen psychischen Ertragsbeteiligung der Eltern die Ertragsanteile beider Gruppen zu ermitteln, und wegen der vielfältigen Möglichkeiten, durch bargaining-ähnliche Interaktionen die Entscheidung der formal letztlich allein Zuständigen zu beeinflussen, fällt es schwer, aus diesen Verbundexternalitäten allgemeine Leitlinien für eine öffentliche Finanzierung oder finanzielle Belastung der Bildungsprozesse abzuleiten.

Solche Leitlinien wären bei veränderten rechtlichen Institutionen aber auch gar nicht mehr notwendig, sofern — wie häufig angenommen — die gemeinsame Ertragsbeteiligung allein aufgrund von Nutzeninterdependenzen entsteht (z. B. Nutzen der Kinder als Argument in der Nutzenfunktion der Eltern). Läßt man jetzt generell die Verpflichtung der Eltern fallen, für den Unterhalt und die Bildung ihrer Kinder finanziell aufzukommen, errichtete man aber mit der Geburt eines Kindes von Staats wegen ein Bildungskreditkonto,[66] das zunächst durch

---

[65] Zu diesem Modell vgl. *Lüdeke 1982.*

[66] Zur Idee eines solchen Kontos vgl. *van Lith 1983*, S. 57 - 63. In der Funktion mit einem solchen Kreditkonto vergleichbar, aber bei ganz anderen intergenerativen Verteilungswirkungen wäre die rechtliche Verpflichtung der Eltern (oder der Gesellschaft), jedem ihrer Kinder ein bestimmtes Startkatital zur Verfügung zu stellen, verwendbar u. a. auch für Investitionen in das Humankapital.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entscheidungen der Eltern und später durch Entscheidungen der Jugendlichen zu Lasten der Auszubildenden in Anspruch genommen werden kann, ist die Gefahr gebannt, daß Eltern wegen der (redistributiv wirkenden) Unterhaltsverpflichtungen für eine allokationspolitisch zu niedrige und die Jugendlichen für eine zu hohe Ausbildung votieren.[67] Auch hier führen Verbundexternalitäten nicht zur Forderung nach finanziellen Unterstützungen, sondern zur Forderung, rechtliche Institutionen zu ändern. Die Einrichtung staatlicher Bildungskreditkonten ist einzig als Dienstleistungsfunktion einzustufen, nicht als Subventions- und Förderungsfunktion.

3.2.1.7 Charakteristika des öffentlichen Gutes: Fehlende Rivalität und fehlende (bzw. schwierige) Ausschließbarkeit

Die klassische Rechtfertigung einer öffentlichen Vollfinanzierung ist für den Bildungsbereich relativ belanglos. Fehlende bzw. sehr geringe Rivalität kann bestenfalls kurzfristig als Begründung für einen allgemeinen Nulltarif (unausgenützte Kapazitäten), längerfristig u. U. noch für einige leistungsspezifische Nulltarife innerhalb eines komplexen Ausbildungsabschnitts angeführt werden. Die Berücksichtigung von Ausschließungskosten führt höchstens dazu, daß die pretiale Lenkung nicht bei der Inanspruchnahme jeder Einzelleistung zum Zuge kommt. Auch angesichts der großen Bedeutung, die die amtliche Dokumentation erbrachter Leistungen für den Auszubildenden hat, dürften die Ausschließkosten gesamthaft bedeutungsloser sein als bei den meisten privat vermarkteten Gütern.

3.2.1.8 Bildung als meritorisches oder demeritorisches Gut

Die Argumente für die Inkompetenz der Auszubildenden bzw. ihrer Eltern sind Legion.[68] Da bei der Bildungswahl eine komplexe Entscheidungssituation vorliegt, die Auswirkungen sehr langfristiger Natur sind, durch die Einmaligkeit der Entscheidung den Auszubildenden (bzw. Eltern) entsprechende Erfahrungen fehlen und der Bildungsprozeß selbst präferenzändernd wirkt, ist keine objektiv rationale Wahl

---

[67] Beide ‚Fehlentscheidungen' lassen sich bereits vermeiden, wenn Eltern die geplanten sonstigen Schenkungen (Erbschaft) an ihre Kinder kompensierend variieren können. Die angedeutete Rechtsform ist vor allem dann von Belang, wenn die Eltern durch die Unterhaltsverpflichtung während der Ausbildung insgesamt zu Schenkungen veranlaßt werden, die sie sonst nicht getätigt hätten.

[68] Zu einigen dieser Gründe, die pareto-optimale Lösungen (Situationen auf der $\overline{N_0 N_0}$-Kurve in Abbildung 1) durch den Marktmechanismus unmöglich machen, vgl. *Widmaier 1981*, S. 68.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu erwarten. Will man daraus aber die Rechtfertigung finanzieller Interventionen ableiten, muß man a) Kenntnisse vom Umfang der Fehlinformationen (bzw. Irrationalität) ganzer Individuengruppen bezogen auf entscheidungsrelevante Tatbestände haben, b) Kenntnisse über die Wertschätzung dieser Tatbestände in diesen Gruppen besitzen, c) finanzielle Interventionen einer staatlich geförderten Informationspolitik als überlegen ansehen.

Allein die Schwierigkeiten, die bei Versuchen, Aussagen zu a und b zu machen, entstehen, nähren die Vermutung, daß — wenn überhaupt — nur die Förderung der Informationspolitik als Instrument in Frage kommt.

Das hängt damit zusammen, daß möglicherweise vorhandenes überlegenes Wissen staatlicher Instanzen (z. B. zu gewissen Gesetz- und Regelmäßigkeiten) angesichts der Komplexität, Heterogenität und Dynamik der Gesellschaft nicht umgesetzt werden kann in Wissen über dauerhafte wertmäßige Unter- oder Überschätzung der gesamten (monetären und psychischen) Kosten und Erträge für größere Gruppen in der Gesellschaft. Die Zeiten sind vorbei, in denen man z. B. glaubte, daß die Zugehörigkeit der Eltern zur Arbeiterschicht Garant für eine Unterschätzung des Werts einer akademischen Ausbildung sei und als Beweis dafür den relativ geringen Hochschulbesuch von Arbeiterkindern anführte,[69] oder daß die Präferenzänderungen, die man im Laufe einer akademischen Ausbildung erfährt, den Akademiker naturgemäß zu einem besseren Schiedsrichter über den Wert akademischer Ausbildung macht. Selbst wenn dies noch im Durchschnitt zuträfe — a priori ist das gar nicht entscheidbar —, so spricht die Heterogenität innerhalb der sozialen Schichten für eine erhebliche Streuung und die Dynamik der Gesellschaft für eine geringe Konstanz dieser Illusionen.[70] Dies für sich steigert aber den Wert staatlicher Informationspolitik als Alternative zu finanziellen Interventionen.

---

[69] So könnte z. B. der subjektive Erwartungswert der Akademikereinkommen überschätzt und die Streuung unterschätzt werden, ohne daß nach herkömmlichen Maßstäben Chancengleichheit für Arbeiterkinder hergestellt ist, weil z. B. (1) die Diskontrate in Arbeiterhaushalten relativ hoch ist, (2) die Eltern akademische Lebensstile nicht präferieren, (3) der psychische Aufwand für Arbeiterkinder mit bildungsfernem Elternhaus recht groß ist, (4) die bildungsbedingten Einkommenszuwächse für Kinder aus Arbeiterhaushalten recht klein sind oder (5) die Eltern durch die Bildungsfinanzierung vergleichsweise stark zu Vermögensübertragungen gezwungen werden — Reduzierung geplanter Erbschaften ist nicht möglich. Dies hat alles nichts zu tun mit einer Unterschätzung des Werts der akademischen Bildung.

[70] Heterogenität und Dynamik ist in diesem Zusammenhang bezogen auf den Umfang der Fehlinformationen und auf die Wertschätzung der Größen, über die man fehlinformiert ist. Der Umfang der Fehlinformation wird sich schon allein wegen dynamischer Lernprozesse ständig verändern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Untersuchungen, die aufgrund von Befragungen und/oder theoretischer Analysen überzeugend belegen, daß der (monetäre und psychische) Gesamtwert bestimmter weiterführender Bildungsgänge, -abschnitte und -prozesse von bestimmten Gruppen in der Gesellschaft im Durchschnitt unterschätzt wird, während vergleichbare Überschätzungen nicht vorliegen, sind mir nicht bekannt. Selbst wenn die vorangegangenen Überlegungen eines komparativen Vorteils der Informationspolitik nicht akzeptiert würden, fehlt damit m. E. heute jede Basis für die Forderung, die Bildung wegen ihres meritorischen Charakters öffentlich mitzufinanzieren.

3.2.2 Distributionspolitischer Finanzierungsanlaß

Die distributiven Folgen einer Staatsfinanzierung der Bildung sind aus mehreren Gründen recht ungewiß, selbst wenn man die Fragen der Refinanzierung (z. B. Steuer- und Kreditfinanzierung) außer acht läßt.[71] Offen ist zunächst, ob und in welchem Umfang die mit der Staatsfinanzierung einhergehende Verbilligung den Eltern oder den Auszubildenden zuzurechnen ist. Selbst bei einer Unterhaltsverpflichtung der Eltern ist im Prinzip über eine Variation geplanter Erbschaften beides möglich. Wird durch die öffentliche Finanzierung die Bildungsnachfrage quantitativ tangiert, wird sich über die Vergrößerung des Humankapitalbestandes die funktionelle Einkommensverteilung in der Ausreifungsphase verändern. U. U. haben so die Eltern der Auszubildenden durch die Staatsfinanzierung Vorteile, während die Ausgebildeten selbst (zugunsten der sonstigen Produktionsfaktoren) nur Nachteile zu spüren bekommen. Die vermehrte Nachfrage nach Bildung kann aber auch in der Bildungsproduktionsphase die funktionelle Einkommensverteilung tangieren, z. B. dadurch, daß wegen der akademikerintensiven Produktionsweise die Akademikergehälter relativ hoch sind. Mit der Änderung in der funktionellen Verteilung gehen Veränderungen in den Preisstrukturen einher, u. U. mit bedeutsamen Ver-

---

[71] Die Rechtfertigungsmöglichkeit einer ‚Staatsfinanzierung' der Bildung wie auch anderer Güter und Dienstleistungen via unterdurchschnittliche Besteuerung, Steuervergünstigungen und Staatsausgaben ist letztlich nicht unabhängig von der Refinanzierungsquelle zu sehen. Bei den empirischen Untersuchungen über die Verteilungskonsequenzen der öffentlichen Bildungsfinanzierung wird deshalb auch regelmäßig nach der Inzidenz z. B. der Refinanzierungssteuern gefragt. Die Bestimmung der tatsächlichen Refinanzierungsquelle gilt aber bis heute (aus praktischen, nicht konzeptionellen Gründen) als unlösbar. Die Konzeption des Teils 2.2 ermöglicht dennoch einen Verzicht auf diese Frage: Es wird eine Refinanzierung mit vorgegebenen, für alle Bereiche gleichen allokativen und distributiven Zusatzlasten unterstellt, wobei die entwickelten Leitlinien der Besteuerung bzw. Bezuschussung des repräsentativen Gutes X auf eine Minimierung dieser Zusatzlasten je Steuermark hinauslaufen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

teilungskonsequenzen (relative Verteuerung aller akademikerintensiv produzierten Güter). Ob und in welcher Weise durch die Bildung politische Veränderungen bewirkt werden (Stichwort: politische Externalitäten) und inwieweit diese distributionswirksam sind, ist eine ganz offene Frage. Wenn schließlich auch noch bedacht werden muß, wer Nutznießer der vermehrten Externalitäten ist, so sollte deutlich werden, daß die durch die Komplexität der Verhältnisse zwangsläufig entstehende Unsicherheit über die distributiven Resultate mögliche „distributive Erträge" als Begründung öffentlicher Finanzierung relativ entwertet.

Ob „distributive Erträge" vorliegen, hängt nicht nur von den distributiven Resultaten, sondern auch von den distributiven Zielen ab. Akzeptiert man als Ziel einmal vorläufig eine größere Gleichheit auf- oder abdiskontierten Lebenseinkommens, so ist nicht in allen Bildungsbereichen sicher, ob im Durchschnitt distributive Erträge oder Kosten vorliegen. Das Urteil wird sowohl bei Zurechnung der Subvention zugunsten der Eltern als auch bei Zurechnung zugunsten der Auszubildenden anders ausfallen, je nachdem, ob man die staatliche Vollfinanzierung der Sonderschulen, der Grundschulen, der Gymnasien, der Universitäten oder z. B. speziell des Medizinstudiums im Auge hat, und es mag sich z. B. bei den Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz umkehren, wenn man statt der Zurechnung der Leistungen bei den Eltern (distributive Erträge) eine Zurechnung bei den Ausgebildeten vornimmt (distributive Kosten).

Zwei Gründe lassen vermuten, daß die distributiven Resultate kein gewichtiges Argument zugunsten der *allgemeinen* öffentlichen Finanzierung schulischer Bildung darstellen, wenn sie nicht gar für eine solche Förderung tendenziell hinderlich sind. In Teil 2 lautet die excess-burden-minimierende Leitlinie zunächst, $\frac{a}{T'}$ in allen Produktionsbereichen gleich groß werden zu lassen (Abbildung 2). Sie wandelt sich (unter Vernachlässigung von Externalitäten) nach Einführung distributiver Erträge und Kosten zur Forderung nach Gleichheit von $\frac{a + E'_{\text{distr}}}{T'}$ bzw. $\frac{a - K'_{\text{distr}}}{T'}$ (Abbildung 4). Nun weist der größte Teil der konsumtiven Güter und Dienstleistungen bei Subventionierung distributive Erträge (E'_{distr}) auf,[72] die insbesondere bei den Grundbedürfnissen wie Wohnung, Nahrung, Gesundheit usw. wesentlich größer als

[72] Dies ist nach der vorangegangenen Definition dann der Fall, wenn die Einkommensverteilung nach Zurechnung der Subvention unter Berücksichtigung sämtlicher Änderungen in der originären Einkommensverteilung und der Güterpreisstruktur gleichmäßiger als vorher ist. Steigende Subventionen bei steigendem Einkommen verhindern einen solchen Ertrag nicht, solange die Subventionen nur unterproportional zum Einkommen steigen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

im Durchschnitt des Bildungsbereichs ausfallen dürften. Dadurch könnte es auch bei per Saldo distributiven Erträgen im Bildungsbereich z. B. zutreffen, daß trotz Gleichheit der Größe $\frac{a + E'_{\text{distr}}}{T'}$ in allen Produktionsbereichen der Preis für Bildung konstant bleibt. Steuermindereinnahmen aufgrund von Steuersatzsenkungen bei Gütern, die eine größere Relation E'_{distr}/T' aufweisen als im Bildungsbereich, würden dann kompensiert durch Steuermehreinnahmen in den Bereichen, in denen eine kleinere Relation auftritt. Eine distributionspolitisch motivierte Subventionierung, Steuerermäßigung usw. liegt c. p. nur dort zwingend nahe, wo die gewünschten distributiven Resultate (E'_{distr} in Relation zu T') verglichen mit den Resultaten bei anderen Gütern und Dienstleistungen zur Spitzengruppe zählen (wie z. B. bei der Sonderschulfinanzierung). Diesen Bereichen werden vor allem im Universitätssektor solche gegenüberstehen, die distributionspolitisch gesehen eher eine Sonderbesteuerung nahelegen.

Zum Verständnis für den zweiten Grund sei auf Abbildung 4 zurückgegriffen. Ausgangspunkt sind zwei Güter X und Z mit gleichen Nachfragekurven, gleichen Normalkosten, die mit dem optimalen Preis übereinstimmen sollen ($K_0' - t_0 + t^* = p_2$), aber mit ungleichen distributiven Erträgen ($E'_{\text{distr},z} > E'_{\text{distr},x}$). Angesichts der Leitlinie, $\frac{a + E'_{\text{distr}}}{T'}$ bei allen Gütern gleich groß werden zu lassen, ist das nur möglich, wenn $K'_{0,z}$ größer als $K'_{0,x}$ ausfällt ($a_z < a_x$). Dies ist z. B. dann der Fall, wenn bei einer zusätzlichen Produktion von X mehr Ressourcen, die sonst nicht und/oder relativ schwach steuerwirksam eingesetzt worden wären (Alternative: Freizeit), verwandt würden als bei der zusätzlichen Produktion von Z. Relativ hohe distributive Erträge (E'_{distr}) implizieren, daß bei Preissenkungen die zugerechnete Subvention mit dem Einkommen der Personen relativ wenig steigt oder sogar fällt, und das kann tendenziell den Anreiz zur Mehrarbeit (Einkommenserwerb) als Folge dieser Preissenkung dämpfen (Belohnung der Mehrarbeit wird kleiner) und damit die Grenzopportunitätskosten erhöhen.[73] Beispielsweise wird durch den Nulltarif bei der Grundschulausbildung, der alle Familien mit Kindern je Kind in absolut gleicher Weise be-

[73] Wenn mit höherem Einkommen mehr von einem Gut gekauft wird, spricht einiges dafür (zwingend z. B. bei schwacher Unabhängigkeit zwischen der Freizeit und den sonstigen Gütern in den Nutzenfunktionen), daß bei Preissenkungen dieses Gutes eine Substitution zu Lasten der Freizeit und zugunsten des Einkommens erfolgt, und das um so intensiver, je stärker mit dem Einkommen der Konsum des subventionierten Gutes zunimmt. Je mehr dies auch in den hochbesteuerten Einkommensschichten der Fall ist, um so kleiner ist K'_0 (um so größer a), um so geringer fallen aber auf der anderen Seite die distributiven Erträge aus (bzw. um so größer die distributiven Kosten).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

günstigt und deshalb einen relativ hohen distributiven Ertrag aufweist, niemand veranlaßt, Freizeit zugunsten des verbilligten Gutes zu substituieren — was bei der Verbilligung eines Gutes mit hoher Einkommenselastizität gerade auch in hochbesteuerten Einkommensschichten durchaus der Fall sein könnte. Damit deutet sich die Möglichkeit eines systematischen Zusammenhangs zwischen den gesellschaftlichen Opportunitätskosten K_0' (bzw. a) und den distributiven Erträgen (E'_{distr}) an, der im Extremfall die distributiven Wirkungen einer Preissenkung für die Bestimmung des optimalen Preises bedeutunglos werden läßt. Wenn auch nichts dafür spricht, daß dieses Extrem in der Realität erfüllt ist,[74] so läßt doch der an sich plausible postive Zusammenhang von E'_{distr} und K_0' die distributiven Erträge für die Frage der finanziellen Interventionen unwichtiger werden als z. B. quantitativ vergleichbare externe Erträge.

3.2.3 Finanzierungsanlaß jenseits der paretianischen Wohlfahrtsökonomie: „Chancengleichheit im Bildungswesen" bzw. „Steigerung der intergenerativen sozialen Mobilität"

Im Rahmen der paretianischen Wohlfahrtsökonomie können Ziele wie Chancengleichheit im Bildungswesen oder Steigerung der intergenerativen sozialen Mobilität insofern eine Rolle spielen, als sie Argumente in den individuellen Wohlfahrtsfunktionen der Individuen sind. Erhöht der einzelne durch seine Bildungsentscheidung das, was in der Bevölkerung unter „Chancengleichheit" oder „intergenerativer sozialer Mobilität" verstanden wird, ist er Verursacher externer Erträge.

Will man sich mit dieser Rolle der Chancengleichheit und intergenerativen sozialen Mobilität nicht zufrieden geben, kann man dennoch der Forderung zustimmen, jeden gewünschten Grad dieser gesellschaftlichen Ziele mit den geringsten gesellschaftlichen Wohlfahrtsverlusten im Sinne der paretianischen Wohlfahrtsökonomie zu erreichen. Diese Forderung ist Grundlage der weiteren Ausführungen.

Bei der Interpretation von „Chancengleichheit im Bildungswesen" dominieren heute — exemplarisch verdeutlicht am Hochschulbereich — *faktisch* zwei Interpretationen

---

[74] Es ist unter den gleichen Bedingungen erfüllt, die nach *Atkinson/Stiglitz 1980* die alleinige Existenz einer progressiven Einkommensteuer mit Grundtransfers für alle (ohne jede indirekte Besteuerung) verlangten (vgl. Fußnote 22). Ausgehend von einem solchen Steuersystem müßte eine Überprüfung ergeben, daß für alle Güter trotz unterschiedlichster distributiver Kosten und Erträge (E'_{distr}) bei steuerbedingten Preissenkungen stets der indirekte Steuersatz Null optimal ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Der Anteil der Jugendlichen aus den verschiedenen Bevölkerungsschichten (differenziert vor allem nach den Einkommensniveaus der Eltern, aber gelegentlich auch nach anderen Merkmalen sozialer Schichtung), die die Hochschulen bzw. einzelne Ausbildungsgänge an den Hochschulen besuchen, soll dem Anteil der Jugendlichen entsprechen, die den jeweiligen Altersjahrgängen aus diesen Bevölkerungsschichten zugehören. Diese Interpretation liegt den meisten statistisch-empirischen Untersuchungen zum Realisierungsgrad von Chancengleichheit zugrunde. Bezogen auf Gruppen entspricht sie einem „gutsspezifischen Egalitarismus" mit dem Gut „Hochschulbildung".

2. Hier wird der ersten Interpretation hinzugefügt „bei gleichen Fähigkeiten zum Studium", manchmal auch „bei gleichen Neigungen". Letztlich kommt es immer darauf an, was man als Ursache „ungleicher Neigungen" (z. B. unterschiedliche Risiken und Zugang zum Kreditmarkt) und „ungleicher Fähigkeiten" (Erbanlagen, Erziehung im Elternhaus) hinnehmen will und was nicht, denn im weiteren Sinne sind unterschiedliche Neigungen und Fähigkeiten die einzigen Gründe, die zur unter- oder überproportionalen Beteiligung von Jugendlichen verschiedener Bevölkerungsschichten an der Hochschulausbildung führen. Bezogen auf Gruppen läßt sich von einem gutsspezifischen Egalitarismus nur insofern sprechen, als einige Ursachen für Unterschiede in der Nachfrage nicht akzeptiert werden.

Die Zielsetzung, über die Beteiligung am Bildungswesen zur Steigerung der intergenerativen sozialen Mobilität beizutragen, läuft faktisch auf die Förderung größerer Chancengleichheit in der ersten Interpretation hinaus. Ausgehend vom Zustand vollständiger Chancengleichheit könnte sich rein theoretisch aber die intergenerative soziale Mobilität noch erhöhen, wenn sich die heutige Chancenverteilung nach den Sozialschichten der Eltern in ihr Gegenteil umkehrte (u. a. überproportionale Beteiligung von Arbeiterkindern an der Hochschulausbildung).

Im weiteren sind öffentliche finanzielle Interventionen nur angesprochen, soweit sie über Maßnahmen hinausgehen, die allein auf ein besseres Funktionieren der Kapital- und Versicherungsmärkte hinauslaufen. Explizit erörtert wird nur die Chancengleichheit. Finanzielle Anreize haben die Funktion, Gründe, die zu einer unerwünscht geringen Bildungsbeteiligung geführt haben, in ihren Auswirkungen auf die Bildungsentscheidungen zu kompensieren. Als wesentlicher Vorteil finanzieller Anreize (verglichen mit Bildungsgeboten) ist neben der Freiwilligkeit vor allem zu vermerken, daß unter Ausnutzung von Informationen, die nur bei den entscheidenden Individuen vorhanden

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

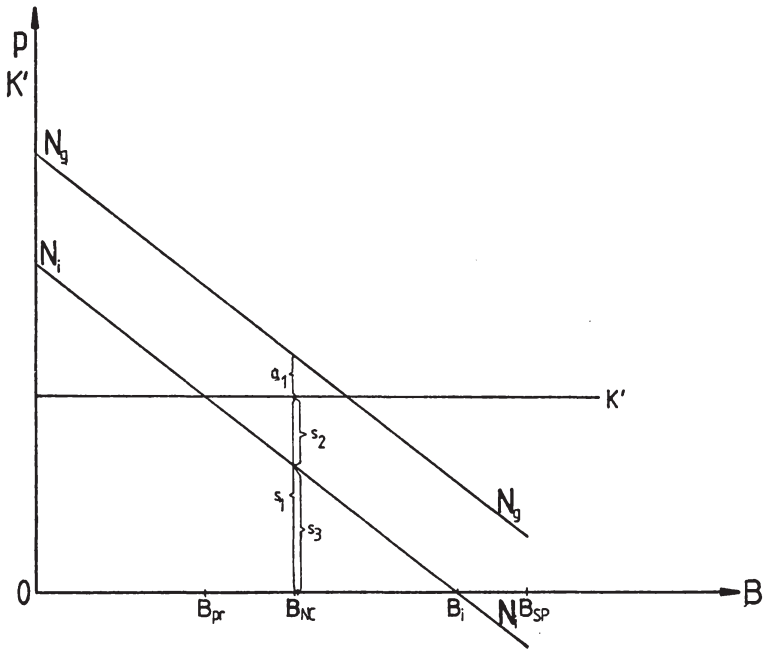


Abbildung 8: ‚Numerus Clausus'-Bildungsgänge und gesetzliche Schulpflicht

sind, gerade diejenigen zur Revision der ursprünglichen Entscheidung veranlaßt werden, die damit die geringsten gesellschaftlichen Kosten (nach dem paretianischen Wohlfahrtsansatz) verursachen.

Ein Anlaß für eine allgemeine staatliche Bildungsfinanzierung kann in der Zielsetzung „Chancengleichheit im Bildungswesen" aber nicht gesehen werden. A priori ist z. B. nicht ausgeschlossen, daß die Einführung des Nulltarifs im Universitätsbereich, gekoppelt mit einem entsprechend hohen Studentengehalt, noch die letzten verbleibenden Akademikerkinder ohne Hochschulausbildung zu einem 4jährigen Müßiggang an Hochschulen motivieren würde, während sich Arbeiterkinder bei negativer Einschätzung „konsumtiver" Aspekte der Hochschulausbildung wegen riskanter beruflicher Aussichten in prozentual geringerem Maße zusätzlich zu einem solchen Studium bewegen lassen.

Mit Blick auf die Abbildung 5 ist das geforderte Grundprinzip einfach zu skizzieren: Eine Kombination von Förderungen und Belastungen, wobei die Höhe davon abhängt, in welchem Umfang gesellschaftlich eine Chancenungleichheit vorliegt, wie marginal betrachtet die jeweilige Belastung bzw. Förderung zur Erhöhung der Chancengleich-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

heit beiträgt[75] und wie groß oder klein die Opfer an gesellschaftlicher (paretianischer) Wohlfahrt sind, die man zur Erhöhung der Chancengleichheit bereit ist zu übernehmen. Jede Gruppe mit unterdurchschnittlichen Chancen ist zu begünstigen, jede Gruppe mit überdurchschnittlichen Chancen ist zu belasten, wobei die Begünstigung und Belastung der einzelnen Gruppe positiv zu verändern wäre mit dem Grad der Abweichung der tatsächlichen Chance von der durchschnittlichen Chance. Weitere materielle Aussagen sind ohne weitere Spezifizierung der Zielsetzung „Chancengleichheit im Bildungswesen" nicht zu machen.[76] Wegen der angedeuteten Zielkonflikte wird man die Chancengleichheit im Regelfall nie voll realisieren wollen.

3.2.4 Besonderheiten bei „Numerus Clausus"-Bildungsgängen und gesetzlicher Schulpflicht

Bisher wurde die öffentliche Mitfinanzierung überwiegend aus ihrer Lenkungsfunktion zu rechtfertigen versucht. Distributive Konsequenzen waren ein Beiprodukt, wobei es ungewiß blieb, ob dieses Beiprodukt im Durchschnitt die Forderung nach öffentlicher Mitfinanzierung stützt oder hemmt.

Das bisherige Rechtfertigungsschema bricht völlig in sich zusammen bei „Numerus Clausus"-Bildungsgängen und gesetzlicher Schulpflicht. Das Charakteristische beider Situationen sei gemeinsam anhand der Abbildung 8 verdeutlicht.

Ein Bildungsgang B, der gesellschaftliche Kosten je Schüler von K' verursacht, werde zum Nulltarif angeboten. $\overline{N_i N_i}$ ist die Nachfragekurve der internen Nutznießer, $\overline{N_g N_g}$ die Nachfragekurve unter Berücksichtigung der Interessen auch Externer. Allokativ effizient sind B_{NC} Ausbildungsverhältnisse — a_1 sind die steuerlichen Zusatzlasten je Ausbildungsplatz zur Finanzierung von s_1 —, diese Anzahl soll durch Numerus-Clausus-Regelung angestrebt werden. Bei einer Schulpflicht sind B_{SP} Ausbildungsplätze notwendig.

---

[75] In Abbildung 5 stellt d das Opfer an gesellschaftlicher Wohlfahrt dar, wenn man die Nachfrage nach dem Gut Z (Bildungsnachfrage) marginal in die gewünschte (chancengleichheitserhöhende) Richtung ändert. Ist Q ein Maßstab für den Grad der Chancengleichheit, muß absolut $\frac{dQ}{dZ}/d$ in allen Gruppen gleich groß sein. Entsprechend hat d zwischen den Gruppen zu variieren.

[76] Das gilt auch für die Frage, ob gesamthaft die Begünstigungen den Belastungen entsprechen, so daß eine Art von Selbstfinanzierungssystem vorliegt. Bei vollständig realisierter Chancengleichheit gilt dieses Entsprechungsverhältnis (vgl. Teil 2, Abbildung 5 und Fußnote 23).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei vorliegender Schulpflicht weist die Frage nach öffentlicher Finanzierung einzig distributionspolitische Aspekte auf. Sieht man von den externen Erträgen der Bildung und dem staatlichen Zwang ab, die manchem für sich die staatliche Mitfinanzierung als gerecht erscheinen lassen, ist die Frage der Schulgeldfreiheit für alle gleichzusetzen mit der Frage nach Kindergeldzahlungen für alle — differenziert u. a. nach den unterschiedlichen Kosten einzelner Schulen. Ob diese reinen Transfers mit ihren quantitativ gewichtigen inter- und intragenerativen Verteilungsaspekten unbeschadet eine Analyse distributiver Effizienz überstehen, sei dahingestellt.

Bei der Numerus-Clausus-Regelung kann man die öffentliche Finanzierung von ihrer Funktion her in zwei Teile zerlegen.[77] Der Teil s_2 der Gesamtsubvention ist notwendig, um über eine Schaffung der notwendigen Nachfrage auch die gesellschaftlichen Erträge der (durch staatliche Planung angestrebten) Ausbildungsplätze einzufahren (Fläche unter der N_G-Kurve zwischen B_{pr} und B_{NC}). Der Teil s_3 hingegen muß als reine Transferzahlung interpretiert werden. Anders als bei der Schulpflicht entfällt der Hinweis auf staatlichen Zwang und externe Erträge, die gerechterweise nach einer staatlichen Mitbeteiligung verlangen. Zur Herstellung größerer Chancengleichheit bieten sich wieder differenzierte Zuschuß-Besteuerungsschemata an, nicht eine einheitliche Senkung des Preises für alle. Infolgedessen rückt der Vergleich mit der distributiven Effizienz anderer Transfers in den Mittelpunkt. Führt man sich unter diesem Aspekt die typischen Numerus-Clausus-Studiengänge an deutschen Universitäten vor Augen, so bedarf es keiner vertieften empirischen Analyse, um das Fehlen einer Rechtfertigung der öffentlichen Finanzierung von s_3 zu erkennen,[78] — und damit auch das Fehlen einer Rechtfertigung der Numerus-Clausus-Regelungen selbst.

---

[77] So jedenfalls immer, wenn kostendeckende Preise nicht zur vollen Nutzung der angebotenen Plätze führten.

[78] Deshalb erübrigt sich auch das Eingehen auf die allokationspolitischen Nachteile, die entstehen, weil a) die Planung der Numerus-Clausus-Studienplätze ohne brauchbare Signale der unmittelbaren Studienplatznachfrager erfolgen muß, b) bei der Auswahl zwischen den Studienplatznachfragern die Intensität des Nachfragewunsches nicht mehr hinreichend berücksichtigt werden kann, c) eine Kostenproduktion zur Erhaltung eines Studienplatzes über ‚Warten' und ‚Lernen' entsteht, Aktivitäten mit dem Ziel, sich für eine Geschenkzuteilung zu qualifizieren (Rent-Seeking).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4 Die öffentliche Finanzierung der Bildung in der Bundesrepublik Deutschland: Überprüfung vor dem Hintergrund der veschiedenen Finanzierungsanlässe

4.1 Vorgehensweise und Grenzen

Wenn im vorangegangenen Teil untersucht wurde, ob verschiedene allgemeine Anlässe einer öffentlichen Mit- oder Vollfinanzierung von Gütern und Dienstleistungen auch eine finanzielle Unterstützung im Bildungsbereich rechtfertigen, so ist damit nur eine Vorarbeit zur Beurteilung der öffentlichen Finanzierung in der Bundesrepublik geleistet. Skizziert wurden Variablen, über deren konkrete Größe und Gestalt man Kenntnis haben muß, um solche Urteile fällen zu können. Der rechtlich-institutionelle Rahmen wird im weiteren als Datum betrachtet: 1. Es wird nicht gefragt, ob die Bildungsgebote der Schulpflichtgesetze durch ein System finanzieller Anreize und Sanktionen ersetzt werden sollten, 2. die Bildungsproduktion erfolgt ganz überwiegend durch die öffentlichen Hände, vor allem im Pflichtschulbereich mit sehr eingeschränkten Wahlmöglichkeiten zwischen den Bildungsinstitutionen, 3. die staatlichen Produktionsziele orientieren sich im Regelfall an der erwarteten unmittelbaren Nachfrage (Schüler, Studenten), zumindest in den harten Numerus-Clausus-Studienfächern ist die Zahl der Studienplätze aber auch langfristig (weitgehend nachfrageunabhängig) vorgegeben. Damit steht die Frage, wie über die öffentliche Finanzierung Einfluß gewonnen wird auf das „Was" und das „Wie" der Produktion in den einzelnen Bildungsinstitutionen, nicht im Mittelpunkt der Analyse, wenn sie auch an verschiedenen Stellen anklingt. Erst wenn im nächsten Teil die Bedingung aufgehoben wird, daß der Staat immer dann das Richtige tut, wenn ihm nur die richtigen Empfehlungen gegeben werden, wird teilweise auch diesen rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen ihr Datencharakter genommen.

Die anzustrebenden Urteile sind geprägt durch a) die weiterhin große Offenheit des wohlfahrtsökonomischen Hintergrunds, b) erhebliche Informationsdefizite z. B. über die Existenz, Größe und Wertschätzung bestimmter Externalitäten in der Gesellschaft. So wurde beispielsweise innerhalb des paretianischen wohlfahrtsökonomischen Rahmens der genaue Gehalt und die Gewichtigkeit des distributionspolitischen Ziels nicht festgelegt, und außerdem blieb das Gewicht z. B. der Chancengleichheit als eigenständiges Ziel außerhalb des wohlfahrtsökonomischen Konzepts ungeklärt. Bei den Externalitäten soll wegen der Informationsdefizite im Gegensatz zur Literatur kein Urteil etwa darüber abgegeben werden, ob die externen Erträge die internen Erträge wertmäßig übersteigen[79], ob die per Saldo positiv gewerteten Externa-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

litäten diejenigen externen Erträge übertreffen, die bei alternativ investiver Ressourcenverwendung anfallen würden,[80] ob das relative Gewicht positiver externer Erträge mit der Höhe des Schulniveaus abnimmt[81] oder ob die Spillover überhaupt per Saldo positiv zu werten sind.[82] Viel bescheidener wird nur die Frage aufgeworfen, ob die Maßstäbe für den Umfang und die Art praktizierter Finanzierung irgendeinen systematischen Bezug (Ursache, Korrelation wegen Komplementarität) zu den herausgestellten verschiedenen Finanzierungsanlässen (u. a. den realen Externalitäten) aufweisen. Günstigstenfalls wird man sich zu Negativurteilen durchringen können, daß gewisse Subventionsschemata aus bestimmten Gründen nicht mit einem Idealschema der skizzierten Art übereinstimmen.[83]

Die Staatsfinanzierung der Bildung bestand der Art nach aus 1. einer steuerlich ‚unternormalen' Belastung der Ressourcen, die für den Bildungssektor beansprucht wurden, 2. Reduzierung von Steuerverpflichtungen im Zusammenhang mit dem Kauf (einschließlich Schenkung) und/oder der Produktion von Bildung, 3. staatlichen Zuschüssen als unmittelbare Beteiligung an den direkten (schulischen Kosten) und indirekten (Wertschöpfungsverringerung durch Entzug des Auszubildenden als Arbeitskraft) Kosten der Bildung. Diese öffentliche Finanzierung geschieht in den fünf unterschiedenen Bildungsbereichen 1) Schulische Ausbildung bis zum Ende des Pflichtschulalters, 2) Vollzeitschulausbildung der Sekundarstufe II, 3) Berufsausbildung im dualen System, 4) Hochschulausbildung, 5) Fort- und Weiterbildung. Untersucht wird im weiteren, ob die Formen der drei Förderungsarten, allein oder kombiniert miteinander, u. U. differenziert nach den fünf Bildungsbereichen, einem oder einer Verbindung von untersuchten Finanzierungsanlässen gerecht werden oder nicht.

---

[79] So positiv urteilend z. B. *Vaizey 1962*, S. 46, negativ z. B. *Freund 1969*, S. 126/127. Ohne Risiko wird man allerdings wohl das Urteil wagen können, daß bei der beruflichen Weiterbildung und politischen Bildung *nicht nur* externe Erträge anfallen. Bildungswochen zum echten Nulltarif, wie sie teilweise durch den gesetzlichen Bildungsurlaub gewährt werden, lassen sich aus dieser Perspektive mit Sicherheit nicht rechtfertigen.

[80] Positiv urteilend *Riese 1969*, S. 130.

[81] So eine vielfach geäußerte Vermutung, vor allem mit dem Hinweis auf die externen Erträge der ‚General Education for Citizenship'. Vgl. *Friedman 1962*, S. 88/89; *Perlman 1973*, S. 133; *Thurow 1974*, S. 191.

[82] Wenigstens zu diesem Urteil ringen sich die meisten Ökonomen durch, selbst wenn sie ihre große Unkenntnis zugestehen, z. B. *Bolton 1969*, S. 37.

[83] Zum gleichen methodischen Vorgehen beim Versuch, vier reale Hochschulfinanzierungssysteme wertend zu vergleichen, siehe *Lüdeke 1983*, S. 233 - 257.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4.2 Die ‚unternormale' Besteuerung des Bildungssektors

Die ‚unternormale' Besteuerung basiert bei den Schulen und Hochschulen (einschließlich z. B. der Studentenwerke) auf der Befreiung von so gut wie allen Steuerbelastungen bei anerkannter Gemeinnützigkeit bis hin zur Befreiung nur von der Umsatzsteuer, wenn staatlicherseits wenigstens noch die ordnungsgemäße Vorbereitung auf einen Beruf testiert wird.[84] Aufwendungen der Unternehmen für Aus-, Fort- und Weiterbildung wirken aufwandserhöhend und damit einkommen-, gewerbe- und körperschaftsteuersenkend.[85] Entsprechende ‚Wertschöpfung' (Humankapitalbildung) durch den Einsatz des Auszubildenden selbst im Ausbildungsprozeß bleibt frei von der Einkommen- und Umsatzsteuer.

Von den möglichen Finanzierungsanlässen kann allein die steuerliche Beteiligung des Staates an den Bildungserträgen ansatzweise eine Rechtfertigung bieten.[86] Konzeptionell unproblematisch ist dabei nur die allgemeine Befreiung von der Umsatzsteuer, und dies selbst dann, wenn eine (ebenfalls umsatzsteuerbefreite) reale Investition und kein Konsum die alternative Verwendung gewesen wäre. Bei der Befreiung der ‚Wertschöpfung' im Umfang des entgangenen Einkommens der Auszubildenden und bei der steuermindernden Aufwandsanrechnung im Rahmen der betrieblichen Berufsausbildung stört schon, daß wegen der Einkommensteuerprogression die Ertragsbeteiligung von der Kostenbeteiligung abweichen kann,[87] ganz davon abgesehen, daß bei einer

[84] Bei anerkannter Gemeinnützigkeit siehe § 5 (1) Ziffer 9 Körperschaftsteuergesetz, § 3 (1) Ziffer 4 und 12 Vermögensteuergesetz, § 4 Ziffer 21 Umsatzsteuergesetz, § 7 (1) Ziffer 1 Kapitalverkehrsteuergesetz, § 3 (1) Ziffer 1, § 3 (2), § 4 Ziffer 7 Grundsteuergesetz, § 3 Ziffer 13 Gewerbesteuergesetz. Es verbleibt nur die Umsatzsteuerbelastung bei gekauften Produkten. Mit der Gemeinnützigkeit, an die nach §§ 51 - 68 Abgabenordnung sehr strenge Maßstäbe gelegt werden, entfällt die Befreiung von der Körperschaftsteuer und Kapitalverkehrsteuer, selbst wenn keine Gewinnorientierung vorliegt. Für die sonstigen Steuerermäßigungen gibt es unterschiedliche Voraussetzungen wie z. B. staatliche Anerkennung als öffentliche Aufgabe. Unter den letzteren Bedingungen braucht auch für Lehrwerkstätten usw. der Unternehmen keine Grundsteuer gezahlt zu werden.

[85] Finanziert der Auszubildende diesen Ausbildungsaufwand durch ein Entgelt unterhalb seiner Grenzproduktivität, so fiele entsprechend ein Lohnsteuerverzicht als staatliche Beteiligung an.

[86] Die Excess-Burden Minimierung fiel nach dem vorangegangenen Überblick als Begründung ‚unternormaler Besteuerung' weitgehend aus. Bei den anderen Interventionsanlässen (z. B. den verschiedenen Arten der Externalitäten) ist es a priori extrem unwahrscheinlich, daß bei den einzelnen Steuerarten Bemessungsgrundlagen und Tarife, die vorrangig ganz anderen Zielen dienen, auch noch so nebenbei zu den erforderlichen Subventionshöhen und Subventionsweisen (z. B. zur Internalisierung von Externalitäten) führen.

[87] Da die Kosten- und Ertragsbeteiligung über Jahrzehnte auseinanderliegen können, kommen wahrscheinlich Steuertarifänderungen auch z. B. bei der (proportionalen) Umsatzsteuer als Störfaktor hinzu.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

realen Investition als Alternative keinerlei Kostenbeteiligung angemessen wäre. Die sonstigen Steuerbegünstigungen von Schulen und Hochschulen wie z. B. Befreiung von der Grundsteuer, Körperschaftsteuer, Erbschaftsteuer usw. sind steuersystematisch unbefriedigend, da sie in keiner Weise das Spiegeldbild einer entsprechenden Ertragsbeteiligung darstellen. Das Spiegelbild bestände in der Abzugsfähigkeit direkter Bildungsausgaben der Auszubildenden (Ausgaben für Bücher, Schul- und Hochschulgebühren, bildungsbedingte Zusatzkosten der Lebenshaltung) vom versteuerbaren Einkommen.[88] Dies ist in der Bundesrepublik aber unbeschränkt (im Rahmen der Werbungskostenregelung) allein bei einer Fort- und Weiterbildung im ausgeübten Beruf möglich, nur äußerst begrenzt bei einer Erstausbildung bzw. Weiterbildung in einem nicht ausgeübten Beruf.[89] Obendrein widerspricht die Bindung der Steuerbegünstigungen von Schulen und Hochschulen an die Gemeinnützigkeit, an die Eigenschaft als ‚öffentliche Aufgabe' und Ähnlichem eindeutig dieser Grundidee.

Beteiligte sich der Staat an den Bildungsinvestitionen entsprechend dem Anteil (nicht steuerlicher) externer Erträge, so liegt meist eine Art gemeinsamer Investition von Staat und den Auszubildenden vor. In diesem Rahmen könnte der Staat auch Stipendien, Unterhaltsgelder usw. zahlen, Leistungen, die in der Bundesrepublik grundsätzlich einkommensteuerfrei sind.[90] Selbst bei einer Sofortabschreibung der vom Auszubildenden finanzierten Bildungsinvestitionen als Kompensation zur steuerlichen Ertragsbeteiligung wären die Stipendien als normales Einkommen zu besteuern, sofern sie nicht für direkte Bildungsausgaben (Schulgebühren) verwandt werden. Auch hier liegt eine unternormale Besteuerung vor, die sich systematisch nicht aus der steuerlichen Ertragsbeteiligung mit allokationspolitischer Zielsetzung herleiten läßt. Ähnlich negativ ist die Steuerfreiheit von finanziellen Hilfen des Staa-

[88] Bei Kreditfinanzierung dieser Kosten wäre in den Auswirkungen vergleichbar eine Abziehbarkeit der Zinsen und Tilgungsmittel (als Approximation für die Abschreibung), beides in der Bundesrepublik einkommensteuerrechtlich nicht möglich. Dadurch entsteht für sich betrachtet eine steuerliche Benachteilgung kreditfinanzierter Bildungsinvestitionen verglichen mit kreditfinanzierten realen Investitionen.

[89] Bis zu 900 DM im Jahr, bei auswärtiger Unterbringung bis zu 1200 DM (§ 10 Abs. 1 Ziffer 7 EStG). Da im Gesetzestext ausdrücklich auch Aufwendungen für eine hauswirtschaftliche Aus- und Weiterbildung einbezogen sind, wird klargestellt, daß konzeptionell an eine Kompensation steuerlicher Mehrbelastung nicht gedacht war. Wird eine Mitbeteiligung aus allokationspolitischen Gründen gewünscht, sind Obergrenzen der Abzugsfähigkeit grundsätzlich unangebracht, es sei denn, von einer gewissen Ausgabenhöhe an sind keine weiteren steuerlichen Erträge der Investition zu erwarten (marginal irrelevant). Hierfür spricht a priori gar nichts.

[90] § 3 Ziffer 11, 42, 44, § 5 Abs. 1 Ziffer 9, § 22 Abs. 1 b EStG. Als Ausnahme wären die ‚Gehaltszahlungen' an verwaltungsinternen Hochschulen zu betrachten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tes an Ausbildungsunternehmen in Gestalt sogenannter Ausbildungsplatzabzugsbeträge[91] zu beurteilen, übernimmt doch damit faktisch der Staat einen um so größeren Anteil an den Ausbildungskosten der Unternehmen, je größer der marginale Einkommensteuersatz ausfällt.

Bei der Steuerbefreiung der Schulen und Hochschulen, die ohnehin von der steuerlichen Ertragsbeteiligung des Staates her schlecht zu rechtfertigen war, stört prinzipiell, daß sie für staatlich betriebene Institutionen quasi automatisch gilt, während bei privaten Organisationen erst noch unterschiedliche Eigenschaften testiert werden müssen. Hier schimmert der naive Glaube an die grundsätzlich gemeinnutzorientierte Tätigkeit nicht-gewerblicher staatlicher Institutionen durch. Angesichts des Nulltarifs staatlicher Bildungseinrichtungen spielt diese Differenzierung materiell keine Rolle, ganz davon abgesehen, daß die Auflagen der Gemeinnutzorientierung usw. gar nicht angemessen sind, wenn man nur staatliche Ertragsbeteiligungen durch staatliche Kostenbeteiligungen kompensieren will.

Da das Urteil aus dem Blickwinkel der sonstigen Finanzierungsanlässe offenkundig[92] noch negativer ausfällt, muß die heute praktizierte Art staatlicher Mitfinanzierung der Bildung durch unternormale Besteuerung aus den verschiedenen angeklungenen Gründen unbefriedigend bleiben. Das gilt auch für Bildungsprozesse, die durch Schulpflichtgesetze geregelt sind oder in denen Numerus-Clausus-Regelungen praktiziert werden, verliert hier doch die indirekte steuerliche Mitfinanzierung des Staates als Pendant der steuerlichen Ertragsbeteiligung ganz ihre mögliche allokationspolitische Lenkungsfunktion.

4.3 Reduzierung von Steuerverpflichtungen (tax expenditures)

Wird der Einsatz eines Produktionsfaktors im Bildungsbereich, werden die dort entstehenden Einkommen und wird die Verwendung von Einkommen für Güter und Dienstleistungen des Bildungsbereichs über

---

91 § 24 b EStG, § 8 Abs. 1 KStG und § 9 Ziffer 9 GewStG in Verbindung mit dem gescheiterten Ausbildungsplatzförderungsgesetz und den Förderungsprogrammen (heute vorrangig der Länder) zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze.

92 Will man mit dieser indirekten Finanzierung z. B. reale Externalitäten internalisieren, wäre u. a. zu begründen, warum der Wert dieser Externalitäten a) mit dem Einkommen der Auszubildenden, das wesentlich vom Vermögenseinkommen des Auszubildenden oder der Mitarbeit des Ehepartners abhängig ist, steigt, b) genauso steigt wie der marginale Steuersatz, c) in allen alternativen Bildungsgängen bei quantitativ gleichen direkten Ausgaben auch gleich hoch ist. Für diese Zusammenhänge gibt es keine Ansatzpunkte. Der mit dem Einkommen des Auszubildenden steigende Zuschuß macht das Förderungsschema besonders unattraktiv unter dem Blickwinkel der ‚Chancengleichheit' und ‚distributiver Gerechtigkeit', Ziele, die insbesondere bei Numerus-Clausus-Regelungen im Mittelpunkt des Interesses stehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Einkommensverwendungssteuern weniger belastet als im Durchschnitt der übrigen Wirtschaft, finanziert der Staat indirekt via ‚unternormale' Besteuerung mit. Werden in Abhängigkeit vom ‚Kauf' und/oder der Produktion von Bildung sonstige Steuern verringert, ist man bereits näher an den üblichen Vorstellungen von Steuerausgaben (tax expenditures), einer Mitbeteiligung des Staates an *Ausgaben* der Privaten auf versteckte, das Budget nicht erhöhende Art. In diesem Sinne gibt es eine staatliche Mitfinanzierung durch Kinderfreibeträge und Ausbildungsfreibeträge bei Ermittlung des Einkommens der Eltern, Spendenabzug für wissenschaftliche und als besonders gemeinnützig anerkannte kulturelle Zwecke und Erbschaft- und Schenkungsteuerfreiheit bei Zuwendungen auch an Bildungsinstitutionen, sofern die Gemeinnützigkeit gewährleistet ist.[93]

Von der Bedeutung, die die staatliche Gewährung der Kinder- und Ausbildungsfreibeträge auf die Bildungsentscheidung haben kann, läßt sich diese steuerliche Institution nicht rechtfertigen. Der Wert der realen Externalitäten dürfte nicht entsprechend dem marginalen Steuersatz der Eltern variieren, er wird obendrein nicht abrupt bei einem Ausgabenhöchstbetrag auf Null sinken und auch nicht regelmäßig c. p. mit dem Einkommen der Kinder abnehmen, wie es in der Bundesrepublik mit der teilweisen Anrechenbarkeit des Einkommens der Kinder auf den elterlichen Freibetrag der Fall ist. Die Chancengleichheit wird tendenziell negativ tangiert. Bei rechtlichen Unterhaltsverpflichtungen der Eltern läßt sich diese Institution am ehesten mit dem Ziel horizontal gerechter Belastung in der Elterngeneration rechtfertigen.[94] Wie bei Besprechung der Verbundexternalitäten sei aber nur auf die Möglichkeit verwiesen, den Zielkonflikt mit einer unerwünschten staatlichen Bildungskostenbeteiligung durch Änderung des Unterhaltsrechts in Kombination mit großzügiger Kreditgewährung aufzulösen.

Eine steuerliche Beteiligung des Staates an privaten Spenden zugunsten von Bildungsinstitutionen — erreicht durch eine Abziehbarkeit von der Bemessungsgrundlage der Einkommen- und Körperschaftsteuer, ergänzt durch die Schenkungsteuerfreiheit — könnte man so zu

[93] Zu den Kinderfreibeträgen von 432 DM bei Berufsausbildung bis zum 27. Lebensjahr § 32 Abs. 8 EStG, zu den Ausbildungsfreibeträgen (ab 1984 2100 DM bei auswärtiger Unterbringung, sonst 1200 DM, sofern das Kind älter als 18 Jahre ist) § 33 a Abs. 2 EStG, zum Spendenabzug (bis zu 10 % der Einkünfte, auch bei Körperschaften) § 10 b EStG, § 9 Ziffer 3 a KStG in Verbindung mit § 48 EStDV, § 5 Abs. 1 Ziffer 9 KStG, § 51 - 58 AO zur Feststellung der Gemeinnützigkeit, zur Erbschaftsteuerfreiheit § 13 Abs. 1 Ziffer 16 b und 17 ErbStG.

[94] ‚Horizontale Gerechtigkeit' wird hier als Wert — außerhalb der paretianischen Wohlfahrtsökonomie liegend — eingeführt. Zur möglichen Rechtfertigung solcher Abzugsmöglichkeiten auch innerhalb dieses wohlfahrtsökonomischen Rahmens vgl. *Atkinson / Stiglitz* 1980, S. 441/442.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

interpretieren versuchen, daß ein Hauptnutznießer einer Bildungsexternalität den ihm zukommenden Teil bezahlt und der Staat die private Spende ergänzt im Sinne einer stellvertretenden Bezahlung für die vielen, aber einzeln relativ ungewichtigen externen Trittbrettfahrer. Der zweckentsprechende Verbrauch wäre durch Verwendungsauflagen zu sichern. Durch den freiwilligen Spendenteil werden Informationen über externe Erträge freigelegt, zu denen die öffentliche Hand sonst keinen Zugang hätte, die Excess-Burden werden geringer, da nur ein Teil der Zuschüsse durch Steuern refinanziert wird, die Bezahlung der Externalitäten ist gerechter, da zumindest der Hauptnutznießer äquivalenzmäßig belastet wird und schließlich ist man weniger auf die Motivation der Bürokratie angewiesen, eine Internalisierung der Externalitäten auch wirklich anzustreben.

Unangemessen ist allerdings auch bei dieser Interpretation, daß der staatliche Zuschußanteil mit der Höhe des Einkommens des Schenkenden steigt, während theoretisch im Hinblick auf den Ertragsanteil eher das Umgekehrte zu erwarten wäre. Tendenziell überlegen ist deshalb eine Schenkungsbegünstigung durch einen entweder konstanten oder mit dem Einkommen des Schenkenden sinkenden Beteiligungssatz des Staates, wobei auch noch Variationen der Zuschüsse je nach Verwendungsauflage sinnvoll sein könnten. Eine steuerlich geförderte Schenkung auf einen bestimmten Anteil des Einkommens (10 %) zu begrenzen und darüber hinaus nur die Schenkungsteuerfreiheit zu gewähren, läßt sich aus dieser Perspektive genauso wenig rechtfertigen wie die starke Betonung (und restriktive Interpretation) des gemeinnützigen Zwecks (Förderung der Allgemeinheit § 52 AO) und die Beschränkung der Zuweisungen auf staatliche oder als gemeinnützig anerkannte Einrichtungen (§ 48 Abs. 3 EStDV).

4.4 Öffentliche Ausgaben

Im folgenden soll versucht werden, einige herausstechende Muster bei den öffentlichen Ausgaben daraufhin zu untersuchen, ob Beziehungen zu Interventionsanlässen zu erkennen sind.

4.4.1 Vollsubventionierung der direkten (schulischen) und Teilsubventionierung der indirekten Kosten

Mit Ausnahme des Bereichs ‚Berufliche Fort- und Weiterbildung' erfolgt die Finanzierung der direkten Kosten, verursacht durch Bildungsprozesse in ganz überwiegend staatlichen Institutionen, so gut wie allein durch den Staat, während sich z. B. die Studenten und ihre Eltern bei der Hochschulausbildung noch mit einem Drittel an den gesellschaft-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lichen Kosten des Entzugs der studentischen Arbeitskraft (den indirekten Kosten) beteiligen. Damit variiert die staatliche Finanzierungsquote gesamthaft zwischen den Ausbildungsstufen und innerhalb einer Ausbildungsstufe zwischen den Ausbildungszweigen und Ausbildungsinstitutionen erheblich, allein abhängig vom relativen Gewicht der indirekten und der direkten Ausgaben (sie fällt von der Ausbildung im Pflichtschulbereich über die Hochschulausbildung und die Ausbildung im Sekundarbereich II bis hin zur beruflichen Betriebsausbildung im dualen System, sie steigt im Hochschulbereich von der Medizin über die Gesellschafts-, Kultur- und Ingenieurwissenschaften bis hin zu den Naturwissenschaften). Nun läßt der Kenntnisstand beispielsweise über die Externalitäten es nicht zu, diese Variationen als zu groß oder zu klein zu bezeichnen oder auch nur ein zustimmendes oder ablehnendes Urteil über die Richtung abzugeben. Damit ist aber vereinbar, den ‚Generator' dieser Staatsfinanzierungsquote, das Verhältnis von indirekten zu direkten Kosten bei staatlicher Vollfinanzierung letzterer Aufwendungen, als eindeutig unbrauchbar zu bezeichnen. Dies gilt unabhängig davon, welche der verschiedenen Finanzierungsanlässe man (einzeln oder in Kombination) ins Auge faßt. Bei keinem der Anlässe sind in dieser Weise ursächliche Beziehungen zwischen dem Anteil der direkten Kosten und denjenigen Variablen (z. B. Externalitäten, distributive Resultate usw.) zu sehen, die den optimalen öffentlichen Finanzierungsanteil bestimmen. Dem stehen als eindeutige Nachteile gegenüber, daß 1. faktisch sehr viele Vorschläge zur Optimierung der Bildungsproduktionsweise implizit mit Veränderungen in der Staatsfinanzierungsquote verknüpft sind und daß 2. die Möglichkeit verloren geht, den Output (bzw. die Outputkombination) der Bildungsinstitutionen wenigstens ansatzweise auch marktmäßig-pretial über das Spürbarmachen interner und externer Interessen (u. a. durch generelle Einführung von Schul- und Studiengebühren) zu lenken.

4.4.2 Unterschiedliche Förderung der öffentlichen und privaten Bildungsproduktion

Von administrativen Hemmnissen abgesehen ist die diskriminierende finanzielle Behandlung privater Bildungsinstitutionen ein Hauptgrund für ihre weitgehende Nichtexistenz. Nicht-diskriminierend wäre eine finanziell geringere Förderung, wenn sie sich aus den öffentlichen Finanzierungsanlässen heraus erklären ließe. Will man mit der öffentlichen Finanzierung externe Erträge abgelten, so wäre (trotz einiger Skepsis) nicht a-priori auszuschließen, daß z. B. öffentliche Hochschulen mehr gefördert werden sollten als private, weil sie mehr gemeinnutzorientierte Lehrinhalte oder sonstige Dienstleistungen mit Nichtaus-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schließbarkeitscharakter anbieten, im größerem Umfang nicht vermarktbare Forschung betreiben, über größere Kontrollmöglichkeiten der öffentlichen Hand bei formal gleichartigen gemeinnutzorientierten Angeboten tatsächlich mehr gemeinnutzorientierte Aktivitäten entfalten, mehr Reformexperimente (mit einem Erkenntniszuwachs als öffentlichem Gut) durchführen usw. Diskriminierend bleibt, daß man generell den privaten Hochschulen nicht Angebote zur gleichen Bezahlung vergleichbarer Leistungen macht. Hier hätten die regelgebundenen, input- oder outputorientierten Zuweisungsverfahren ihren angemessenen Platz, und zwar gerichtet sowohl an die öffentlichen als auch an die privaten Hochschulen. Man beeinflußte so indirekt den ‚Produktmix', die Kosten je Studienplatz in den einzelnen Studiengängen und die Inanspruchnahme der Studiengänge durch die Studenten. Was man jedoch in der Realität vorfindet, sind Landeshochschulgesetze, die zwar teilweise sehr detaillierte Anforderungskataloge aufstellen, eine öffentliche Mitfinanzierung aber z. T. nicht einmal erwähnen, z. T. nur subsidiär bei Entlastung öffentlicher Hochschulen zulassen, immer aber den diskretionären Spielraum betonen und eine Höchstförderung deutlich unterhalb des Niveaus bei öffentlichen Hochschulen festsetzen. Diese Charakteristika lassen sich in ähnlicher Form auch bei der Finanzierung privater Schulen und den Institutionen beruflicher Fort- und Weiterbildung nachweisen.[95] Sieht man von der Möglichkeit ab, daß — vor allem im Pflichtschulbereich in ländlichen Gebieten — natürliche Monopolsituationen und Economies of Scales eine Konkurrenz zwischen den Bildungsinstitutionen ineffizient machen,[96] kann keiner der skizzierten Anlässe öffentlicher Finanzierung diese Muster trägerspezifischer Zuschüsse rechtfertigen.

4.4.3 Einkommens-, Bedarfs- und Leistungsabhängigkeit der direkten Bildungsförderung

Die direkte Bildungsförderung in der Bundesrepublik läuft heute vierspurig. Erstens stellen Kindergeldzahlungen während der Ausbildung bis zum 27. Lebensjahr eine staatliche Mitfinanzierung der in-

[95] So ist z. B. die institutionelle Förderung der beruflichen Bildung nach dem Arbeitsförderungsgesetz, die sich an ‚private' Träger wie Unternehmensorganisationen, Berufsverbände, Kammern usw. wendet, eine reine Kann-Leistung, die Beteiligung erfolgt in der Regel nur an den Investitionen, nicht an den laufenden Kosten, bei Bauinvestitionen sollen nur Darlehen oder Zinszuschüsse gegeben werden, wobei die Zuwendungen 50 % der Gesamtkosten nicht übersteigen sollen. Vgl. *Weber 1982*, § 50.

[96] Die diskretionäre Handhabung der Zuschußgewährung mit subsidärer Zielsetzung könnte in diesem Fall den Zweck verfolgen, optimale Größen der Bildungsinstitutionen zu gewährleisten. Nicht zu rechtfertigen wäre aber auch dann eine grundsätzlich niedrigere Bezuschussung privater Bildungseinrichtungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

direkten Ausbildungskosten dar. Sie sind nur in sehr begrenztem Umfang abhängig vom elterlichen Einkommen (die Zahlungen für das zweite und weitere Kinder werden von einer gewissen elterlichen Einkommenshöhe ab kleiner), aber bedarfs- und leistungsunabhängig. Zweitens wird während der Vollzeitschulausbildung und der Hochschulausbildung vor allem nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz unterstützt, neuerdings für den schulischen Sektor ergänzt durch Landesförderungsgesetze. Die Abhängigkeit vom Einkommen des Auszubildenden (und Ehegatten), überwiegend auch vom Einkommen der Eltern, wird ergänzt durch eine begrenzte Bedarfsorientierung z. B. in Abhängigkeit von auswärtiger Unterbingung, während besondere Leistungsanforderungen in der Regel nur bei den Landesförderungsgesetzen, nicht aber beim Bundesausbildungsförderungsgesetz zu finden sind.[97] Drittens erfolgt eine Unterstützung nach dem Arbeitsförderungsgesetz zum einen in Gestalt von Berufsausbildungsbeihilfen, ähnlich einkommens- und bedarfsabhängig gestaltet wie die Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und auf die erste Berufsausbildung hin orientiert, zum anderen in Gestalt von Unterhaltsgeld und Kostentragung bei Fortbildung und Umschulung. Mit der Kostentragung ist die Bedarfsorientierung festgeschrieben, das Unterhaltsgeld orientiert sich am früheren Einkommen des Fortzubildenden ohne Anrechnung eigenen Einkommens und Vermögens. Die auch hier fehlende Leistungsabhängigkeit steht im Mittelpunkt der vierten Förderungsart, den Hochbegabtenstipendien vor allem während der ersten Hochschulausbildung und den Graduiertenstipendien. Die Leistungsabhängigkeit wird ähnlich wie beim Bundesausbildungsförderungsgesetz durch eine geringfügige Bedarfsabhängigkeit ergänzt, während die Abhängigkeit zumindest vom elterlichen Einkommen vollständig beseitigt ist.

Zur Begründung der direkten Bildungsförderung dominiert in der politischen Auseinandersetzung das Chancengleichheitsargument, als eigenständiges Ziel und nicht als Ursache externer Erträge. Im vorangegangenen Teil wurde nachgewiesen, daß einer finanziellen Förderung der Gruppen mit unterschiedlichen Chancen eine finanzielle Abschrekkung der Gruppen mit überdurchschnittlichen Chancen gegenüber zu stehen hat und daß die Höhe dieser finanziellen Intervention positiv mit der Chancenungleichheit korreliert sein müßte. Konzentriert man sich auf das Einkommen als Kriterium der sozialen Schichtung, so ist festzustellen, daß die Chancen eines Jugendlichen auf eine Ausbildung im Hochschul- und Gymnasialbereich mit steigendem Einkommen der

[97] Als Ausnahme muß der 25 %-Erlaß des Kredits gelten, der denjenigen Studenten gewährt wird, die nach dem Ergebnis der Abschlußprüfung zu den ersten 30 von Hundert der Geförderten gehören (§ 18 b BAföG).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eltern kontinuierlich wachsen.[98] Aus dieser Perspektive könnte sich die Abhängigkeit der Bildungsförderung sowohl vom Einkommen der Eltern als auch vom objektiven Bedarf unterschiedlicher Ausbildungswege empfehlen,[99] wie es beispielsweise beim Bundesausbildungsförderungsgesetz für den Zeitraum der Hochschulausbildung und bei der Berufsausbildungsbeihilfe ansatzweise der Fall ist. Obwohl explizit den Unterstützungszahlungen keine finanzielle Abschreckung gegenüber steht, ergibt sich letztere indirekt u. U. dadurch, daß die tatsächliche Förderung kleiner ist als es bei Abgeltung aller externen Erträge der Fall wäre. Zu bemängeln bleibt allerdings, daß die kontinuierliche Variation des Zuschusses wegen der hohen Anrechenbarkeit des elterlichen Einkommens (bis zu 75 %) nur bei einem kleinen Anteil der Studentenschaft zu beobachten ist[100] und daß bei der entscheidenden Weichenstellung im weiterführenden Schulsystem (Sekundarstufe II) die einkommensabhängige Bundesförderung erst neuerdings weitgehend abgeschafft wurde (verbleibt bei auswärtiger Unterbringung). Ob die zugleich leistungsabhängige Landesförderung (z. B. Förderung der x-Prozent besten Schüler), die in den Bundesländern zunehmend als Nachfolgeregelung eingeführt wird, die Lücke füllt, ist zu bezweifeln, denn man muß damit rechnen, daß die leistungsstärksten Schüler durch den Wegfall der Förderung ohnehin nicht von weiteren Bildungsinvestitionen abgehalten worden wären. In gleicher Weise dürfte die Sonderunterstützung der nach BAföG geförderten Studenten bei gutem Examensabschluß keine Maßnahme darstellen, die wesentlich zur Erhöhung der Chancengleichheit beiträgt.

Will man die direkte Bildungsförderung auch zur Internalisierung von Externalitäten nutzen, bietet sich sowohl eine Leistungs- als auch eine Bedarfsabhängigkeit an, denn man wird im Regelfall davon ausgehen können, daß höhere Kosten wie auch höhere erbrachte Leistungen zugleich die internen wie die externen Erträge erhöhen. Bei den

---

[98] Vgl. *Lüdeke 1977*, S. 394 - 415, Tab. 1 - 13. Wenige Ausnahmen von dieser Regel waren in einigen Untersuchungen bei den niedrigsten Einkommensschichten zu beobachten, aus denen aber immer nur sehr wenige Prozente der betrachteten Jugendlichen entstammten.

[99] Ein höherer objektiver Bedarf eines Bildungsganges ergibt sich aus größeren Längen, höheren Studiengebühren, Lernmittel usw. Soweit die Chancenungleichheit mit der Höhe des Bedarfs wächst, rechtfertigt sich c. p. ein höherer Zuschuß. Eine Anrechnung höheren Bedarfs aufgrund persönlicher Umstände wie auswärtige Unterbringung wegen großer Entfernung zur Ausbildungsstätte liegt nur dann nahe, wenn der Chancengleichheit auch eine regionale Dimension gegeben wird.

[100] 1979 wurden z. B. nur 35 % der Studenten nach dem BaföG gefördert, davon erhielten 36 % Vollförderung. Somit wurde bei insgesamt 77,5 % der Studenten kein Versuch unternommen, durch kontinuierlich mit dem Einkommen der Eltern variierende Zuschüsse die Beteilgung an der Hochschulausbildung zu beeinflussen (vgl. BT-Drucksache 9/206 vom 26. 2. 1981, S. 8,22).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kindergeldzahlungen, die vor dem Hintergrund der unterschiedenen Finanzierungsanlässe einzig durch externe Erträge gerechtfertigt werden könnten, ist keines dieser Erfordernisse erfüllt. Im Gegenteil erhalten bei gleichem Bildungsabschluß diejenigen die höchsten Zuschüsse, die die geringste Bildungsfähigkeit und Bildungswilligkeit aufweisen, werden diese doch die längste Zeit für den Bildungsabschluß benötigen. Auch beim BAföG ist die Überprüfung der erbrachten Leistung als Förderungsvoraussetzung auf ein Minimum reduziert. Einzig bei den Hochbegabtenstipendien und der Graduiertenförderung ist zumindest die *erwartete* höhere Leistung Begründung der Förderung. Bei Legitimation durch externe Erträge ist allerdings nicht recht verständlich, warum die Zahl der Stipendiaten a priori begrenzt ist und die Zuschüsse nicht nach dem Begabungsniveau variieren. Obendrein ist wieder die marginale Relevanz in Frage zu stellen, denn die Hochbegabten studieren ohnehin. Eine ergebnisorientierte Leistungsförderung wie ansatzweise durch den Krediterlaß bei erfolgreichem Studium nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz ist der geeignetere Ansatzpunkt.[101] Eine Begrenzung der so gesondert Geförderten auf 30 % der Gesamtgeförderten läßt sich aus dieser Sicht aber genauso wenig rechtfertigen wie die Abhängigkeit dieser Förderung von den eigenen und den elterlichen Einkommensverhältnissen.

Ganz aus dem bisherigen Rahmen fällt das Unterhaltsgeld bei beruflicher Fortbildung und Umschulung, orientiert es sich doch (prozentual) am früheren Einkommen des zu Bildenden. Zum einen kann man in den Kosten, die als Voraussetzung eines beruflichen Aufstiegs aufzuwenden sind, einen versicherungswürdigen Tatbestand sehen, wobei die Leistungen adäquat zu den Beiträgen ausfallen sollten. Damit wäre die Orientierung am früheren Einkommen gerechtfertigt. Erspart sich die Versicherung noch obendrein laufende oder zukünftige Leistungen an den Versicherten wegen schon eingetretener oder drohender Arbeitslosigkeit, lassen sich darüber hinaus externe Erträge zur Rechtfertigung einkommensproportionaler Leistungen anführen. Mit Ausnahme weniger Bestimmungen können die Leistungen des Arbeitsförderungsgesetzes im Prinzip auf diese Weise gerechtfertigt werden.[102]

---

[101] Wahrscheinlich wirksamer wären Leistungsstipendien in Abhängigkeit von tatsächlich erbrachten besonderen Leistungen in der Ausbildungsphase, wie sie z. B. in der DDR an den Hochschulen existieren (§ 4 der Stipendienverordnung vom 11. Juni 1981, GBl. DDR, 1981, Teil I, S. 229 - 231) und in der Bundesrepublik in einigen Landesförderungsgesetzen im weiterführenden Schulbereich (allerdings in störender Weise bedürftigkeitsabhängig) zumindest geplant sind.

[102] Nicht in dieses Rechtfertigungsschema paßt das Unterhaltsgeld bei bisher fehlender beruflicher Ausbildung (43 (1) Ziffer 4 AFG) oder bei Eintritt weiblicher Arbeitssuchender in das Berufsleben (§ 43 (1) Ziffer 3 AFG). Diese Leistungen müßten genauso wie die Berufsausbildungsbeihilfe beim Ein-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Man versichert sich gegen Einkommensausfälle und Bildungskosten, die entstehen, wenn man seine Fähigkeiten an die beruflichen Anforderungen anpassen will (§ 43 (1) Ziffer 2 AFG), als Leistung erhält man während der Zeit des Einkommensausfalls einen zinslosen Kredit proportional zum bisherigen Einkommen (§ 44 (2 a) AFG) und Ersatz der Bildungskosten (§ 45 AFG). Bei obendrein bestehender oder drohender Arbeitslosigkeit wird auch im Eigeninteresse der Versicherung der zinslose Kredit aufgestockt und in einen Zuschuß umgewandelt (§ 44 (2) AFG). Dies ist ein Schema, das bei entsprechenden Beitragsleistungen auch in privaten Versicherungen wiedergefunden werden könnte.

Von den gesamten Maßnahmen der direkten Bildungsförderung ausgehend fällt es zusammenfassend am schwersten, dem Kindergeld in seiner weitgehenden Einkommens-, Bedarfs- und Leistungsunabhängigkeit eine Rechtfertigung abzugewinnen. Bei aller Kritik an Einzellösungen lassen sich die anderen Regelungen in ihrer Art vorrangig durch ihren Beitrag zur Chancengleichheit und/oder zur Externalitätsproduktion rechtfertigen. Diese Begründungen setzen aber alle voraus, daß weder per Schulpflichtgesetze Bildungsgebote noch Numerus-Clausus-Regelungen existieren, wären doch im ersten Fall die Interventionen überflüssig, während im zweiten Fall nicht unberücksichtigt bleiben dürfte, wer durch eine positive Bildungsentscheidung der betrachteten Individuen letztlich der Bildungsmöglichkeit beraubt wird.

4.4.4 Zuweisungsschemata: Regelbindungen, Verwendungsauflagen und sonstige Verpflichtungen

Bei der direkten Bildungsförderung sind mit der Einkommens-, Bedarfs- und Leistungsabhängigkeit die wesentlichen Regelbindungen bereits angeführt und beurteilt worden. Verwendungsauflagen existieren darüber hinaus keine, und die sonstigen Verpflichtungen erschöpfen sich in der Anwesenheit während der Bildungsprozesse, wenn man sich nicht sogar nur (in der Hochschule) auf die Mitbeteiligung an den gesellschaftlichen Kosten durch Verzicht auf volle Erwerbstätigkeit während der Ausbildungsförderung beschränkt.

Bei der institutionellen Förderung im staatlichen Bereich gilt als Regel die öffentliche Vollfinanzierung, im schulischen Bereich gibt es darüber hinaus in den einzelnen Schultypen durch Lehrerzuweisungsschemata eine Art Regelbindung entsprechend der Anzahl der Schüler. In den Hochschulen existiert selbst eine solche Regel nicht. Die zugewiesenen

---

treten in das Erwerbsleben (§§ 40 und 40 a AFG) bildungs- und/oder sozialpolitisch begründet werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mittel sind mit Verwendungsauflagen versehen, wobei der verbleibende Autonomiespielraum von den Schulen zu den Hochschulen hin wächst. Soweit die institutionelle Förderung privater Institutionen davon abweicht (diskretionärer Spielraum bei geringeren Zuschüssen), erfolgte bereits eine kritische Würdgung.

Je nach Anlaß, der hinter der öffentlichen Finanzierung steht, und je nachdem, ob man durch die Art der Finanzierung die Entscheidung der Bildungsinstitutionen und/oder die Entscheidungen der Auszubildenden pretial lenken will, werden die Urteile über diese Zuweisungsschemata anders ausfallen. Mit dem Blick auf die Entscheidungen der Auszubildenden spricht alles dafür, sowohl die öffentliche Vollfinanzierung der Bildungsinstitutionen als auch die weitgehend bildungsgangunabhängige direkte Bildungsförderung aufzuheben, welche der Finanzierungsanlässe man auch betrachtet. Nur auf diese Weise gewinnt man wenigstens die Möglichkeit, von einem Nullzuschuß bis zu einer Vollfinanzierung aller gesellschaftlichen Kosten zu intervenieren.[103] Abschaffung nur einer dieser Regeln würde den Spielraum der Zuschußvariationen einschränken, ohne daß man a priori sagen kann, daß die verbleibende Variationsbreite noch ausreicht.

Von den verschiedenen Finanzierungsanlässen her betrachtet könnte sich eine Reihe sonstiger Verpflichtungen selbst anläßlich eines Hochschulstudiums als sinnvoll erweisen. Werden wegen politischer Externalitäten gesellschaftswissenschaftliche Studieninhalte angeboten, so sollte der Nichtbesuch solcher Veranstaltungen oder der fehlende Ausweis entsprechender Leistungen wenigstens mit einem entsprechenden Subventionsentzug geahndet werden. Finanziert man wegen externer Erträge oder distributiver Konsequenzen, die nur anläßlich beruflicher Tätigkeiten eintreten, sollte die Nichtausübung solcher Tätigkeiten als möglicher Anlaß für die Rückzahlung geleisteter Förderungsbeträge bedacht werden. Elemente solcher Bindungen von öffentlicher Finanzierung und Verpflichtung finden sich heute nur noch an verwaltungsinternen Hochschulen (z. B. Bundeswehrhochschulen), wo die Bezahlung die Präsenzpflicht und die Verpflichtung zur späteren Berufstätigkeit legitimiert, allerdings ohne die Möglichkeit, durch Verzicht oder Rückzahlung finanzieller Leistungen von dieser Verpflichtung freizukommen. Einzig beim Unterhaltsgeld nach dem Ausbildungsplatz-

[103] Eine Sonderbesteuerung der Bildungsnachfrager kann bei Beibehaltung der öffentlichen Vollfinanzierung von Schulen und Hochschulen theoretisch auf das gleiche hinauslaufen, ist politisch aber schwer durchsetzbar und lockert zumindest das Bewußtsein von der finanziellen Abhängigkeit (und dem gegenseitigen Aufeinanderangewiesensein) zwischen der Bildungsinstitution und den Bildungsnachfragern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

förderungsgesetz gibt es unter gewissen Bedingungen nicht nur die Auflage, mindestens noch drei Jahre nach Beendigung der Ausbildung einer versicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen, sondern zugleich auch die Möglichkeit, sich von dieser Verpflichtung freizukaufen.[104] Diese Regelung kann jedoch kaum als Vorbild für andere Bereiche dienen, denn die oben angedeutete Legitimation der öffentlichen Finanzierung dieser Fortbildungsmaßnahmen hat mit dem Nachgehen einer *versicherungspflichtigen* Tätigkeit im Anschluß an diese Ausbildung überhaupt nichts zu tun.

Will man die finanziellen Hebel nutzen zur Beeinflussung der Entscheidungen in den Bildungsinstitutionen, ist das Abgehen von der staatlichen Vollfinanzierung schon deshalb angebracht, um über die Finanzierung auch den Interessen der unmittelbaren Bildungsnachfrager einen Spielraum zu geben. Einfache Verwendungsauflage mit Selbstbeteiligungsanforderungen (z. B. 80 % der üblichen Lehrergehälter, wie der Staat es z. T. bei privaten Bildungsinstitutionen handhabt) ist ein erster, noch recht grober Schritt in die richtige Richtung. Die Zunahme der Autonomie von den Schulen zur Hochschule hin läßt sich u. U. rechtfertigen, weil z. B. bei der Forschung 1. eine Kontrolle zweckmäßiger Verwendung durch Außenstehende relativ schwer ist, und 2. die Interessen des Forschers an wissenschaftlichem Renommee und die Interessen der Gesellschaft an Wissenserweiterung relativ stark harmonieren. Input- und outputorientierte Regelbindungen der Zuschüsse etwa nach Anzahl der Schüler oder Absolventen, differenziert nach Studiengängen, Aufwandsintensität, Art der Ausbildung, Quantität und Qualität der Abschlußexamina usw. wären alles Wege, mit den öffentlichen Finanzen das Interesse der Bildungsinstitutionen an der Produktion dessen zu wecken, was den eigentlichen Grund der finanziellen Intervention ausmacht. In der Bundesrepublik fehlt für diese Zuweisungsschemata jeder Ansatz. Einzig bei den quasistaatlichen Studentenwerken gibt es z. B. die Ergänzung der staatlichen Finanzierung durch private Finanzierungsbeteiligung, ohne daß jedoch ernsthaft behauptet werden könnte, daß sich die gutsspezifische Verbilligung der Mensaessen oder gar die Verbilligung der sehr knappen Studentenwohnraumplätze aus Überlegungen rechtfertigen lassen, die im Teil 2 zu einer Legitimation öffentlicher Mitfinanzierung von Gütern und Dienstleistungen führten.

---

[104] Dies gilt z. B. für Geförderte, die in den letzten drei Jahren vor der Förderung nicht mindestens zwei Jahre einer versicherungspflichtigen Tätigkeit nachgegangen sind. Zur Verpflichtung und der Rückzahlungsmöglichkeit bei Nichterfüllung dieser Verpflichtung vgl. § 46 Abs. 2 AFG.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4.4.5 Leistungen an die Auszubildenden oder an die Ausbildungsinstitutionen

In der Bundesrepublik besteht der ganz überwiegende Teil der öffentlichen Ausgaben aus der direkten institutionellen Förderung, eine indirekte Förderung der Bildungsinstitutionen über finanzielle Leistungen an Schüler, Studenten, Aus- und Fortzubildenden, die diese dann in Gestalt von Gebühren und Prämien an die Bildungseinrichtungen weitergeben, existiert in relativ unbedeutsamen Umfang vor allem bei der beruflichen Fortbildung. Gefordert wird nun häufig, den Anteil der institutionellen Förderung zu senken und diese Mittel über die Bildungsnachfrager in Gestalt von Ziehungsrechten (Voucher usw.) an die Bildungsinstitutionen weiterzureichen. Das ganze wäre dann gekoppelt mit der Einführung von Bildungsgebühren.

Diesen beiden unterschiedlichen Arten der öffentlichen Mitfinanzierung einer Bildungseinrichtung wird in der Regel eine viel zu große Rolle zugesprochen, gemessen am Beitrag zu den Zielen der verschiedenen Finanzierungsanlässe. Verantwortlich dafür ist eine Verwechslung mit den Problemen, die vorangehend unter dem Stichwort ‚Zuweisungsschemata' abgehandelt wurden. Ob man z. B. den Abiturienten öffentlich finanzierte Bildungsgutscheine anbietet, u. U. gestaffelt nach Studiengang, Bedürftigkeit, Fähigkeit usw., frei verwendbar oder einsetzbar nur für eingegrenzte Zwecke wie der politischen Bildung usw., die die Abiturienten bei akkreditierten Bildungsinstitutionen ihrer Wahl einlösen können, oder ob man diesen Institutionen entsprechend gestaffelte und gebundene Subventionen in Aussicht stellt, falls es ihnen gelingt, Studenten zu einer Aufnahme eines Studiums an ihrer Einrichtung zu bewegen, läuft weitgehend auf das Gleiche hinaus.[105] Die Art der institutionellen Förderung, wie sie heute in der Bundesrepublik existiert, sollte nicht als Datum genommen werden. Bei gleicher Zweckbindung, Empfangsauflagen usw. wird die institutionelle Förderung meist zur Verringerung der Verwaltungskosten beitragen, während es im Regelfall der Transparenz mehr dienen dürfte, wenn die finanziellen Mittel des Staates über die Bildungsnachfrager zu den Institutionen fließen.[106]

---

[105] So auch das Urteil von West, einem der lebhaftesten Verfechter der Voucher-Idee, zu Subventionen, die nach dem British Education Act 1980 unter gewissen Bedingungen den Privatschulen nach der Schülerzahl überwiesen werden (funds must follow pupils). Vgl. *West 1982*.

[106] Kaum transparenzfördernd wirkte es z. B., wenn der Staat die Forschungsresultate als Kuppelprodukte der Hochschulbildung nicht direkt von der Hochschule kaufte (finanzierte), sondern sein Interesse über zweckgebundene Zuschüsse an die Studenten dokumentierte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hält man die heutige Staatsfinanzierungsquote in der Bundesrepublik in den einzelnen Bildungsbereichen nicht für zu groß, gibt es vor allem drei Gründe für die Erhöhung der indirekten Unterstützung der Bildungseinrichtungen durch Ausgabe von Bildungsgutscheinen usw. Erstens kann es nur dadurch zur generellen Einführung von Bildungsgebühren kommen, einem Instrument, mit dem sich die Interessen der unmittelbaren Bildungsnachfrager (bzw. ihre Eltern) z. B. an kostenverursachenden Qualitätssteigerungen auch über die Bildungsfinanzierung zur Geltung bringen lassen. Zweitens wäre damit die Grundlage geschaffen, durch Differenzierung der Zuschüsse bis in die obersten Einkommensschichten hinein mehr zur Chancengleichheit beizutragen als es heute z. B. im Rahmen der BAföG-Förderung möglich ist. Drittens würden durch individuell leicht zurechenbare Zuschüsse Rückforderungen erleichtert, sofern in der Bildungsausreifungsphase bestimmte Verpflichtungen, die die Grundlage für diese öffentliche Förderung bedingen, nicht eingehalten werden. Sollte es obendrein gelingen, durch diese Änderungen Illusionen bei den Einzelnen und in der Gesellschaft über private und gesellschaftliche Kosten zu zerstören (‚Was nichts kostet, ist nichts wert'), so wäre das nur als erwünschtes Nebenprodukt solcher ‚Musterreformen' zu betrachten.

4.4.6 Zinsbegünstigte Kredite, Zinszuschüsse, kreditunabhängige Zuschüsse

Bei der direkten Bildungsförderung wird sowohl (teilweise) das Unterhaltsgeld nach dem Arbeitsförderungsgesetz[107] als auch die Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz für den Besuch von Höheren Fachschulen, Akademien und Hochschulen als Darlehen gewährt. Der Staat bietet beispielsweise den Auszubildenden an Hochschulen bei auswärtiger Unterbringung folgendes ‚Kuppelprodukt' an:[108] a) einen Kredit von monatlich 680 DM; b) einen Zuschuß von 25 % des aufgenommenen Kredits, wenn man zu den 30 % der Geförderten gehört mit den besten Abschlußeximana; c) einen Zuschuß von 5 000 DM, wenn man 4 Monate vor der Förderungshöchstdauer sein Studium erfolgreich beendet; d) Zuschüsse in Gestalt normaler Marktzinsen in der Bildungsausreifungsphase (keine Zinszahlungsverpflichtungen); e) eine Versicherung gegen die Zahlungsverpflichtungen unter gewissen Umständen (z. B. bei dauerhaft niedrigem Einkommen, aber auch

---

[107] Auf kreditärer Basis erfolgt die Fortbildung immer dann, wenn nicht die Bedingungen des § 44 Abs. 1 AFG erfüllt sind wie beispielsweise laufende oder drohende Arbeitslosigkeit des Fortzubildenden.

[108] Die Bestimmungen finden sich in den §§ 17, 18, 18 a, 18 b BAföG in der Fassung vom 6. Juni 1983.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

im Todesfall); f) einen Verzicht auf die Zahlung von risikoadäquaten Versicherungsbeiträgen.

Betrachtet man die Elemente im einzelnen, so stellt der Kredit und die Versicherung eine Leistung dar, die auch über den Markt zu kostenadäquaten Bedingungen abgewickelt werden können. Es wäre allerdings in diesem Fall damit zu rechnen, daß die Betroffenen entsprechend unterschiedlichen Präferenzen nicht alle gerade diesen Kredit und diese Versicherung wählten. U. U. hätten sie es sogar vorgezogen, ganz auf Kredite und Versicherungen zu verzichten. Damit liegt auf der Hand, daß durch eine Zerschlagung des staatlicherseits künstlich erzeugten Kuppelprodukts in Einzelleistungen vielfach eine Besserstellung aller erreichbar ist.

Zur Annahme des Kuppelprodukts werden die Auszubildenden durch die Zuschußelemente b, c, d und f veranlaßt. Betrachtet man diese Elemente für sich, erkennt man ein Bildungsförderungssystem, das als wesentliches Merkmal monetäre Zahlungen an die ausgebildeten Arbeitskräfte in der Erwerbstätigenphase enthält. Da der Marktzinssatz, den man für Bildungsdarlehen hätte zahlen müssen, im Regelfall größer sein dürfte als der Diskontsatz des Staates, erweist sich ein Übergang von staatlichen Zinszuschüssen zu direkten Zuschüssen in der Bildungsproduktionsphase für beide Seiten als vorteilhaft.

Nach dieser Betrachtungsweise weist das BAföG-Förderungsschema heute zwei deutliche Mängel auf: 1. Die versteckten zukünftigen Zinszuschüsse, letztlich gewährt durch die zinslosen Kredite, sind direkten Zuschüssen in der Bildungsproduktionsphase unterlegen, 2. durch Kupplung aller Zuschüsse an die Kreditaufnahme und Versicherungsleistung veranlaßt man die Studenten zu einer Inanspruchnahme einer Leistung, die diese bei marktgerechten Preisen für die Leistung so nicht immer gewünscht hätten. Als Förderungsmuster wäre vorzuziehen, daß der Staat die Entscheidung über eine Kreditaufnahme und Risikoversicherung den Studenten selbst überläßt — dabei u. U. als eigener Anbieter solcher Leistungen auftretend, zumindest aber als Förderer für das Entstehen funktionierender Bildungskredit- und -versicherungsprodukte[109] —, daß er unabhängig von dieser Entscheidung den Studenten aber Stipendien zahlt, die es ihnen ermöglichen,

[109] Ob die Sammlung ‚schlechter Risken' (adverse selection), die auf einem offenen Versicherungsmarkt die ‚guten Risiken' vor einer an sich wünschenswerten Risikoversicherung abhalten könnte, im Zusammenhang mit Bildungskrediten und Bildungsversicherungen eine so große Rolle spielt, daß schwere Eingriffe wie ‚Zwangskredite' und ‚Zwangsversicherungen' allokationspolitisch gerechtfertigt erscheinen, soll wenigstens als Frage (und theoretische Möglichkeit) im Raum stehen bleiben. An der Unterlegenheit von Zinsverbilligungen in der Zukunft gegenüber direkten Zuschüssen in der Gegenwart ändert sich dadurch nichts.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den aufzunehmenden Kredit etwas niedriger zu halten. Ob die Elemente b und c in diesen Rahmen eine sinnvoll ergänzende Bildungsförderung darstellen, kann dabei ganz offen bleiben. Im übrigen sei auf die Ausführungen zur direkten Bildungsförderung verwiesen.

4.5 Zusammenfassende Beurteilung der öffentlichen Finanzierung bei Numerus-Clausus-Regelungen und Schulpflichtgesetzen

Soweit das, was im Bildungssektor geschieht, durch Bildungsgebote bestimmt wird, verliert der Umfang und die Art der öffentlichen Finanzierung seine Lenkungsfunktion. In den Mittelpunkt treten die distributiven Konsequenzen öffentlicher Finanzierung. Die vorangegangenen Überlegungen zu den Mustern staatlicher Ausgaben behalten aber insofern ihre Bedeutung, als sie — insbesondere bei Wahlfreiheit der Auszubildenden zwischen den Bildungseinrichtungen — zur Steuerung des Verhaltens der Bildungsinstitutionen geeignet sind. Würden die öffentlichen Grund-, Haupt-, Realschulen und Gymnasien nicht mehr geführt wie gewöhnliche öffentliche Verwaltungen, könnten die Überlegungen zu den Zuweisungsschemata genauso gültig bleiben wie die Bemerkungen zum Verhältnis der öffentlichen Mitfinanzierung privater und öffentlicher Einrichtungen. Auch die Größe des Anteils staatlicher Mittel gewinnt dann neben ihrem verteilungspolitischen Aspekt u. U. eine Bedeutung für das Verhältnis der externen zu den internen Erträgen.

Bei Numerus-Clausus-Studiengängen ist selbst diese Nutzungsmöglichkeit der finanziellen Hebel angesichts der allgemeinen Überhangnachfrage außer Kraft gesetzt. Will man schon die Schul- und Studienplatzplanung weiterhin rechtlich-administrativ bewältigen, drängt sich die Frage auf, warum man nicht angesichts der kaum erwünschten distributiven Konsequenzen des öffentlichen Finanzierungsanteils über dessen Senkung zu einer Beseitigung der Überhangnachfrage beiträgt. Während man jedweden unerwünschten Folgen für die Chancengleichheit durch ein differenziertes Zuschußsystem begegnen kann, wird man die bisherige unerfreuliche Kostenproduktion auf Seiten der Bewerber zur Qualifizierung für eine Geschenkzuteilung vermeiden und gleichzeitig wieder die unterschiedlichen Präferenzen der Individuen zur Geltung bringen können. Einer pretialen Lenkung der Bildungsinstitutionen wie bei der Pflichtschulregelung stünde nichts mehr im Wege, während zur Beeinflussung der Struktur der Studentenschaft zusätzlich die Überlegungen eine Rolle spielen, die unter 4.4.3 bei den Mustern der direkten Bildungsförderung angesprochen wurden. Nur für die Bestimmung der Anzahl der Studienplätze bliebe die Art und der Umfang der öffentlichen Finanzierung belanglos.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5 Die öffentliche Bildungsfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland aus dem Blickfeld ‚Ökonomischer Theorie der Politik': Erklärungsversuche und Ansätze konstitutioneller Reformen

Eine Theorie der Staatsaufgaben zur Grundlage einer Theorie staatlicher Finanzierung zu machen, ohne das tatsächliche staatliche Handeln zu analysieren, muß ein Torso bleiben. Bestenfalls kann sie wie die ‚paretooptimale Welt' eine Art Idealzustand charakterisieren, damit einige wertvolle Informationen für die Entscheidungsträger bieten und zugleich eine Meßlatte liefern für die Beurteilung der Institutionen politischer Willensbildung. Will man konstitutionell längerfristig mit Finanzierungsregeln auch Bindungen des Staates schaffen, so wäre eine solche Theorie staatlicher Finanzierung nur brauchbar, wenn sich in der nach-konstitutionellen Phase alle am politischen Willensbildungsprozeß Beteiligten an wissenschaftliche Politikempfehlungen halten. Eine Theorie politischer Willensbildung, die ein solches Verhalten generiert, existiert nicht. In 2.3 wurde versucht, auf der Basis von Ansätzen aus dem breiten Feld der ‚Ökonomischen Theorie der Politik' (der als einigendes Band der methodologische Individualismus zugrunde liegt) wahrscheinliche Abweichungen von solchen Politik-(Finanzierungs-)empfehlungen zu erklären. Diese stellten wieder die Basis für Finanzierungsempfehlungen mehr konstitutioneller Art dar.

Anschließend soll wie schon in den beiden vorangegangenen Teilen versucht werden, die allgemeinen Überlegungen des Teils 2 auf Fragen der öffentlichen Bildungsfinanzierung anzuwenden. Zunächst wird verdeutlicht, um was es sich bei dem allokativen und distributiven Staatsversagen im Umfeld öffentlicher Bildungsfinanzierung konkret handeln kann. Hilfreich ist dabei die Untersuchung in Teil 4, in der Finanzierungsformen aufgewiesen wurden, für die dort keine Begründung zu finden war. Soweit sie sich mit Hilfe polit-ökonomischer Ansätze erklären lassen, kann das als Stütze für die jeweiligen Theoriefragmente dienen. Auf dieser Grundlage werden nach dem vorgegebenen Schema von Teil 2.3 mögliche konstitutionelle Reformen angedeutet.

Die folgenden Überlegungen haben mehr den Charakter eines Ausblicks auf zu lösende Fragen, Forschungsschwerpunkte usw., mit häufig sehr allgemein gehaltenen, gelegentlich aber auch hochspekulativen Aussagen. Dies ist Ausdruck teils des Standes der Theorie, die hier nur für einen speziellen Bereich angewandt werden soll, teils der konstitutionellen Perspektive, die wegen der Langfristigkeit der prognostizierten Auswirkungen und der großen Bedeutung von Erwartungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werten die Überprüfbarkeit erschwert, teils der schweren Meßbarkeit von Interventionsanlässen wie den externen Erträgen. Akzeptiert man aber den Wertehintergrund der paretianischen Wohlfahrtsökonomie, kommt man um den Versuch einer entsprechenden Antwort nicht herum, soll die Theorie in einer Welt, in der das politische Tagesgeschehen seiner idealisierenden (ideologischen) Verkleidung entledigt wurde, Grundlage von Finanzierungsempfehlungen sein.

5.1 Erklärungsversuche einiger Erscheinungen öffentlicher Bildungsfinanzierung

Keine Gruppierung in der Gesellschaft wird eingestehen, daß von ihr erhobene politische Forderungen ganz überwiegend ihrem Eigeninteresse dienen, insbesondere, wenn nicht wenigstens hilfsweise ethisch-moralische Präferenzen als Teil der eigenen Interessen (i. w. S.) mit einem quasi-objektiven Anspruch in den Mittelpunkt gerückt werden können. Wenn man statt dessen einem neutralen Schiedsrichter gleich Interessen Dritter und/oder allgemein akzeptierte Werte hervorhebt, so häufig sogar im ‚reinen' Bewußtsein. Der wissenssoziologisch aufgewiesene Zusammenhang zwischen Interessen, Werten und Wahrnehmung läßt es hoffnungslos erscheinen, auf der Grundlage von Argumenten in der politischen Auseinandersetzung auf die mehr oder weniger starke (und erfolgreiche) Verfolgung von Eigeninteressen (i. w. S.) zu schließen. Man wird statt dessen auf die Stellung der Gruppen im politischen Willensbildungsprozeß und/oder auf die Übereinstimmung von objektiven Gruppeninteressen mit distributiven und allokativen Resultaten zurückgreifen müssen, um den Erfolg der Interessenvertretung beurteilen zu können.

Betrachtet man den ersten Aspekt, die Stellung der Gruppen und Interessen im politischen Willensbildungsprozeß, müssen a priori die Chancen schlecht eingeschätzt werden, daß im Bildungssektor finanziell so interveniert wird, wie es nach den bisherigen Überlegungen optimal erscheint. Interventionsanlässe waren verschiedene externe Erträge, die Fehleinschätzung der internen Nutzen, die Zusatzlasten der Steuererhebung und distributive Resultate. Eine Realisierung der dahinterstehenden allokations- und distributionspolitischen Ziele ist direkt auf die Förderung bestimmter Interessen von Gruppen (z. B. Nutznießer einer Externalität) ausgerichtet, die in der Regel als ‚politisch schwach' (latente, unorganisierte Interessen, mit geringer Konfliktfähigkeit) angesehen werden müssen. Da auch so gut wie keine Institution existiert, die andeutungsweise die fiskalische Äquivalenz herzustellen und damit die Interessenkonflikte zu mildern vermag, ist es unwahrscheinlich, daß ‚politisch schwache' Gruppen auch nur in ihren allokativen Belangen zum Zuge kommen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dies zeigt sich am deutlichsten, wenn die Bildung den Charakter eines meritorischen Gutes aufweist, denn dann wird sich trotz vorhandener objektiver Interessen weder eine Lobby bilden noch bestehen größere Chancen, daß sich die Parteien, die dem Wählerwettbewerb ausgesetzt sind, oder die Bürokratie, die ausgeprägte Eigeninteressen aufweist, dieser Aufgabe effektvoll annehmen.[110] Die realen externen Effekte beispielsweise der Sozialisations- und Enkulturationsfunktion und die politischen Externalitäten sind äußerst ungewiß, sehr breit gestreut, fallen zum großen Teil erst in weiter Zukunft an und stellen für den einzelnen Betroffenen keine zentralen Anliegen dar, alles Gründe, die sowohl organisierte Interessenvertretungen als auch die Aufnahme dieser Interessen als gewichtige Punkte von Partei- und Wahlprogrammen behindern. Wenn eine Hochschulsubvention distributionspolitisch eingesetzt säkular-langfristig die Akademikergehälter senken und die Nichtakademikergehälter erhöhen soll, so sind die Resultate wieder sehr ungewiß und kommen erst langfristig denen zugute, die heute wegen ihrer Jugend politisch ‚bedeutungslos' sind. Obendrein würde sich der Einfluß der Akademiker in Staat und Gesellschaft bemerkbar machen. Die ‚politische Schwäche' würde noch deutlicher, wenn distributionspolitisch über steuerfinanzierte Bildungssubventionen eine Erhöhung der kollektiven Erbschaft (größere intergenerative Gerechtigkeit) gerechtfertigt wäre. Weiter eingeschränkt werden diese Einflußnahmen generell dadurch, daß angesichts der Kulturhoheit der Länder und der alleinigen Finanzierung schulischer Ausbildung durch die Länder und Gemeinden regionale Spillover anfallen, deren Empfängern als politisch Außenstehenden die üblichen Mitwirkungsmöglichkeiten fehlen. Einzig bei der Forschung als Kuppelprodukt der Hochschulproduktion und bei einer Mitbeteiligung der Unternehmen an den Bildungserträgen via monopolistische und monopsonistische Exploitation besteht die Hoffnung, daß Unternehmensverbände praktisch als Beiprodukt ihrer sonstigen Lobbytätigkeit tendenziell auch für die Internalisierung externer Erträge sorgen.[111]

---

[110] Zu den Gründen für diese Vermutung trotz der häufigen politischen Argumentation mit dem ‚meritorischen Charakter' der Bildung vgl. Abschnitte 2.3 und 5.2. Soweit die politischen Parteien bei allem Wettbewerb um Wählerstimmen noch Freiheitsspielräume zur Verfolgung ethisch-weltanschaulicher Ziele haben, dürfte es beim ‚Meritorischen' der Bildung seltener um die Fehleinschätzung (Unterschätzung) des subjektiven Wertes der Bildung, häufiger hingegen um die ‚falschen' Präferenzen und das ‚falsche' Bewußtsein gehen.

[111] Dies spräche für eine relativ starke Durchsetzung der Kapitalinteressen, soweit es sich um Interessen handelt, die im bisherigen Rahmen als Anlaß finanzieller Interventionen anerkannt wurden. Verantwortlich dafür ist die Dominanz der ‚producer groups' im politischen Wettbewerb (vgl. *Rowley 1978*, S. 40).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese ‚politische Schwäche' der Interessen, die es nach den Interventionsbegründungen zu fördern gilt, impliziert aber nun keineswegs eine zu geringe öffentliche Bildungsfinanzierung, stehen doch den angesprochenen latenten Interessen die handfesten und zentralen Interessen der Bildungsproduzenten (Lehrer, Bürokratie) und der Eltern (Unterhaltsverpflichtete) als Nutznießer des Nulltarifs, der Stipendien usw. gegenüber. Zwar werden die Eltern als Gruppe mit geringem Organisationsgrad auch wenig Einfluß auf das ‚*Wie*' der Finanzierung und der Produktion[112] haben, insbesondere über den Wahlmechanismus können sie aber durch ihre zentrale Betroffenheit einen Einfluß auf das ‚Ob' und ‚Wieviel' öffentlicher Finanzierung gewinnen. Unterstützt werden sie dabei von den Produzenten (einschließlich der Kultusbürokratie), die über einen hohen Organisationsgrad, über die Repräsentanz in den Parlamenten und den Parlamentsausschüssen für Bildung und Kultur[113], über Informationsvorsprünge und diskretionäre Spielräume bei Vorlage von Alternativen und Durchführung öffentlicher Aufgaben, über präferenzbildende Funktionen in der Öffentlichkeit und schließlich als Staatsbürger über eine relativ hohe Wahlbeteiligung[114] ihren Einfluß auch auf das ‚Wie' der Finanzierung und Produktion zur Geltung bringen werden. Ob per Saldo ein Zuviel an öffentlicher Finanzierung herauskommt, mag angesichts der oben angedeuteten ‚politischen Schwäche' legitimer Interessen offenbleiben. Zu befürchten ist aber ein Bias zugunsten der Produzenteninteressen in der Frage des ‚Wie' und ‚Wofür' der Finanzierung.

Eine Reihe von Finanzierungsschemata, die in Abschnitt 4 nicht aus den Finanzierungsanlässen heraus erklärbar waren, lassen sich aus

---

[112] Insoweit wird man Widmaier zustimmen können, der von den Eltern als Prototyp dessen spricht, was als latente, unorganisierte Gruppe bezeichnet wird (vgl. *Widmaier 1981*, S. 80).

[113] Zu einem Überblick über die Repräsentanz der staatlichen Bürokratie, z. T. auch aufgegliedert nach öffentlich Bediensteten aus dem Bildungsbereich vgl. *Schrade 1977*, S. 21. Danach waren z. B. im April 1976 in allen Landtagen 45,6 % der Abgeordneten öffentliche Bedienstete, aber allein 15,1 % Lehrer. In den kulturpolitischen Ausschüssen erhöht sich dieser Anteil noch erheblich (S. 112, 140, 161). Im laufenden Bundestag beträgt der Anteil öffentlicher Bediensteter 41 % (vgl. Das Parlament, 7. Mai 1983, S. 2). Dazu muß die hohe Bildungsintensität der Parlamentarier und der Bürokratie insgesamt bedacht werden. Diese erzeugt einerseits einen Bias in der Einstellung zugunsten der Bildung, ist andererseits mit Grund für das angestrebte hohe Bildungsniveau der eigenen Kinder und damit für das Eigeninteresse an einer großen öffentlichen Finanzierungsquote insbesondere auch bei der akademischen Ausbildung (im laufenden Bundestag sind mehr als 75 % der Abgeordneten Akademiker).

[114] Vgl. speziell hierzu bezogen auf die gesamte Bürokratie, aber andeutungsweise auch zu den anderen Einflußgrößen *Frey / Pommerehne 1982*. Zu umfassenden Einflußversuchen speziell der Lehrerorganisation vgl. *West 1976*, S. 17/18.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Bürokratietheorie heraus von den Interessen der Produzenten ableiten, zum Teil in Harmonie mit den Interessen der politischen Repräsentanten und Eltern, zum Teil aber auch im Konflikt mit ihnen liegend. Im gemeinsamen Interesse ist das Offenlassen der Refinanzierung (Non-Affektations-Prinzip) als Quelle einer kostenverdrängenden Fiskalillusion.[115] Daß man auf dieses bewährte Mittel bei der finanziellen Förderung der dualen Ausbildung im Rahmen des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes nicht zurückgegriffen hat, dürfte mit ein Grund für das faktische Scheitern dieses Gesetzes noch vor Erklärung der Verfassungswidrigkeit gewesen sein. Auch das Fehlen jeder Input- und insbesondere Outputbindung der Finanzzuweisungen liegt im gemeinsamen Interesse der oben angesprochenen Gruppen, soweit damit erklärterweise Interessen Dritter (Externer) mitverfolgt werden sollen (z. B. Abhängigkeit von Inputs oder Outputs im Zusammenhang mit tatsächlich erteiltem staatsbürgerlichen Unterricht).

Weitere Erscheinungsformen der Finanzierung sind eher allein aus der Interessenlage der Bürokratie (u. U. noch in Harmonie mit den Interessen der Politiker)[116] heraus zu verstehen. Wenn bei der Bildung, die für den Bildungsnachfrager durchaus nicht kostenlos ist, gerade die Produktionsleistungen der Schule zum Nulltarif angeboten werden, so entsteht hier automatisch eine Überhangnachfrage nach Qualität (Anzahl der Lehrer, Qualität der Lehrerausbildung). Im politischen Raum wird durch diese finanzielle Institution eine Harmonie zwischen den Forderungen von Eltern und Lehrern hergestellt, die fehlte, wenn z. B. bei gleicher öffentlicher Finanzierungsquote eine verstärkte direkte Ausbildungsförderung mit einer Einführung von Bildungsgebühren verknüpft würde. Entsprechend ablehnend sind auch die Stellungnahmen von Lehrerorganisationen zu jeder Art von Bildungsgutscheinplänen.[117] Die aufgewiesene finanzielle (und administrative) Diskriminierung privater Produktion erschwert die Entstehung von Konkurrenz. Dies liegt im Interesse der Bürokratie ähnlich wie Pflichtschul-

---

[115] Dieser Fiskalillusion steht u. U. die Illusion der Steuerzahler als Gruppe gegenüber, für die Steuerbelastung keine relevante Gegenleistung zu erhalten. Dadurch könnte im Einzelfall die Staatsquote auch kleiner werden als ohne Fiskalillusion (vgl. dazu *Wittmann 1979*, S. 288/289). Die Interessenten an den *einzelnen* Staatsleistungen verhalten sich aber weiterhin rational, wenn sie auch in diesem Einzelfall für Fiskalillusionen bei den von ihnen angestrebten Ausgaben sorgen.

[116] Diese gewinnen durch die folgenden Maßnahmen weitere Einflußmöglichkeiten, die gebührend für die Interessen der Klientel oder nur einfach für das Herausstreichen erbrachter Leistungen (im Wahlkampf) genutzt werden können.

[117] So eindeutig in den USA und Großbritannien, wo derartige Pläne schon längere Zeit diskutiert und ansatzweise auch bereits verwirklicht wurden. Zu diesem Widerstand vgl. *West 1976*, S. 19; *Tullock 1977*, S. 281.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gesetze, das Bestehenlassen der Überhangnachfrage durch Numerus-Clausus-Lösungen, die fehlende Wahlfreiheit im Grundschulbereich und im Bereich der Zuweisungen der Studenten nach dem ZVS-System, die Inputfinanzierung der schulischen Ausgaben, die Einheitlichkeit der Angebote öffentlicher Produktion in jedem Bundesland und die gemeinsame Bildungsplanung auf Bundesebene, wird doch aufgrund dieser Regelung das Vergleichen unterschiedlicher Problemlösungsansätze erschwert, usw. In das Bild paßt die relativ hohe indirekte Förderung durch unternormale Besteuerung, weil hier nicht offen Staatsausgaben ausgewiesen werden müssen und somit Kosten verdeckt werden können,[118] und weil obendrein durch diese Förderung die geringstmögliche Bindung entsteht. Unter Berücksichtigung der Bürokratieinteressen wird eher verständlich, warum im Hinblick auf die staatlichen Finanzierungsquoten die Erwachsenenbildung und die Ausbildung im dualen System mit ihrem geringen Gewicht staatlicher Produktion Stiefkinder öffentlicher Bildungsförderung darstellen.[119] Auch wenn man nach einer Erklärung dafür sucht, warum bei den für erforderlich gehaltenen Kürzungen der öffentlichen Ausgaben im Schul- und Hochschulbereich einzig die BAföG-Leistungen politisch zur Diskussion standen, nicht aber z. B. eine Verringerung der institutionellen Förderung über Einführung von Bildungsgebühren bei Konstanz oder gar gleichzeitiger Erhöhung der BAföG-Leistungen — eine in vieler Hinsicht überlegene Alternative — ernsthaft in Erwägung gezogen wurde, dürfte der Rückgriff auf die angesprochenen Interessen (und die Einflußmöglichkeiten) nicht unbedeutsam sein.

Andere Formen der Finanzierung, die von den Finanzierungsanlässen nicht zu rechtfertigen sind, legen ebenfalls eine interessenorientierte Interpretation nahe, nur daß jetzt die Bildungsproduzenten nicht

---

118 Hier ist wiederum Harmonie mit elterlichen Interessen zu beobachten. Das gleiche gilt z. B. für die Bildungsförderung in Gestalt der Weiterzahlung des Kindergeldes während einer weiterführenden Ausbildung. Auch wenn die Kindergeldzahlungen ausgabewirksam sind, wird durch die Form verdeckt, daß eine Art Förderung des Bildungsangebots und/oder der Bildungsnachfrage vorliegt. Bei denjenigen, die auch Kindergeld erhalten, ihre Kinder aber nicht auf weiterführende Schulen schicken, entsteht so weniger als z. B. bei BAföG-Zahlungen das Gefühl der Benachteiligung.

119 Bei der Ausbildung im dualen System kommt hinzu, daß die Unternehmer aus Furcht vor verstärkten staatlichen Mitwirkungsrechten ein nur begrenztes Interesse an der öffentlichen Förderung haben, während die Lehrlinge, die wahrscheinlich — an Stelle der Eltern bei der rein schulischen Ausbildung — die (Mit)Begünstigten verstärkter finanzieller Förderung wären, politisch wenig einflußreich sind. Bei der Erwachsenenbildung ist zusätzlich zu berücksichtigen, daß durch Nulltarife angesichts der geringen absoluten Kosten niemand zentral entlastet würde und daß die Nutznießer ziemlich gleichmäßig über die Anhänger aller Parteien streuen, zwei Gründe, die für sich betrachtet die Förderung zu keinem attraktiven Partei- und Wahlprogrammpunkt machen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mehr so wie bisher im Mittelpunkt stehen. Betrachtet man den hohen indirekten Finanzierungsbeitrag der Sozialversicherung zur Hochschulausbildung, ohne daß dieser trotz Regressivität und fehlender Allgemeinheit der Refinanzierungsquelle im Mittelpunkt lebhafter Diskussion steht, so ist auf den hohen Akademisierungsgrad der Abgeordneten sämtlicher Parteien zu verweisen. Da eine Revision dieser Regelung mit größter Wahrscheinlichkeit auch Rückwirkungen auf die Alterssicherung der Akademiker der laufenden Generation hätte, bedürfte es eines hohen Grades von Altruismus, um ein naheliegendes Parteienkartell in der Behandlung dieser Frage zu durchbrechen. Der Übergang zur Kreditgewährung bei der direkten Studentenförderung erlaubt es, auf gewichtige Konsolidierungserfolge zu verweisen, ohne daß die staatlich gelenkten Finanzmassen reduziert würden und die tatsächlichen Belastungen durch die Zinsverzichte in absehbarer Zeit eine größere Rolle spielten. Schaffung von Fiskalillusionen und Beibehaltung staatlich-bürokratischer Mitwirkungsrechte dürften die da-Einkommensspannweite, in deren Grenzen die Leistungen nach dem alten Bundesausbildungsförderungsgesetz einkommensabhängig variierten, legt die Vermutung nahe, daß die SPD als Hauptvertreter dieser Förderung neben der Chancengleichheit auch handfeste Interessen speziell ihres Wählerkreises im Auge hatte, während umgekehrt die weitgehende Abschaffung des Schüler-BAföG durch die CDU sicherlich nicht losgelöst von der parteispezifischen Wählerschaft allein durch Konsolidierungsbedürfnisse, Forderungen nur nach der Chancengerechtigkeit und Mißbrauch der vorangegangenen Regelung erklärt werden kann. Die finanziellen Folgen des ‚gesetzlichen Bildungsurlaubs' weisen derart offen Umverteilungscharakter zwischen den Tarifvertragsparteien auf, daß allein aus diesem Grunde die Vermutung naheliegt, man habe ein reines Produkt des Verteilungskampfes vor sich.

Zweierlei sollten die vorangegangenen Überlegungen, die zum Teil nur exemplarischen, zum Schluß auch wohl hochspekulativen Charakter aufwiesen, hinreichend verdeutlicht haben. Bei den gegebenen fiskalischen Institutionen besteht nicht die geringste Hoffnung, daß die Interessen, die angesichts akzeptierter Finanzierungsanlässe und Finanzierungsweisen zu fördern wären, sich im politischen Willensbildungsprozeß auch zu behaupten vermögen. Andererseits wurde zumindest an Beispielen verdeutlicht, daß Gruppen, die sich auf Grund ihrer Stellung im politischen Willensbildungsprozeß eher durchsetzen können, u. U. für Finanzierungsweisen verantwortlich sind, die in vorangegangenen Teilen als ungeeignet aufgewiesen wurden. Aufgabe der folgenden mehr konstitutionellen Analyse ist es, Reformen der fiskalischen Institutionen anzudeuten, die entweder die Interessenlage der beteiligten Gruppen (die Anreizstruktur) oder die Bedingungen für die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Interessendurchsetzung (die Struktur der ‚property rights' und Informationsstruktur als Ursachen der Machtstruktur) so verändern, daß die Resultate dauerhaft zu einer größeren Harmonie zwischen den durchgesetzten Eigeninteressen und der angestrebten gesellschaftlichen Wohlfahrt führen.[120]

5.2 Ansätze konstitutioneller Reformen

In diesem Abschnitt sollen Anregungen zur konstitutionellen Reform, wie sie in Teil 2.3 allgemein angedeutet wurden, aufgegriffen werden. Jede konstitutionelle Regel hat den Zweck, den diskretionären Spielraum der konkreten Politik einzugrenzen bis hin zu den Träumen von dem nicht-interventionistischen Staat. Die Bindungen können erfolgen durch Regeln der Refinanzierung, Regeln der Entscheidungsfindung und Regeln der Ausgabenverwendung.

Einer der zentralen Vorschläge bestand im wesentlichen darin, die Möglichkeit zur Verfolgung verteilungspolitischer Ziele mit Hilfe der öffentlichen Mitfinanzierung von Gütern und Dienstleistungen weitestgehend auszuschalten. Während danach Skepsis angebracht ist, daß der theoretisch vertretbare Einsatz der öffentlichen Güterfinanzierung zu distributionspolitischen Zwecken auch tatsächlich genutzt wird, gibt es erhebliche gesellschaftliche Kosten einer Verquickung von Verteilungs- und Allokationspolitik. Eine Konzentration der Verteilungspolitik auf die Instrumente monetärer Umverteilung von Einnahmen und Vermögen ist konstitutionell-langfristig wegen Vermeidung dieser Kosten überlegen. Gründe für insgesamt ‚schlechtere Verteilungsresultate' bei einer solchen Trennung von Verteilungs- und Allokationspolitik sind nicht zu erkennen.

Es fällt nicht leicht, diese Argumente mit Blick speziell auf die öffentliche Bildungsfinanzierung zu entkräften. Vorangehend wurde aufgewiesen, warum sich der vertretbare Einsatz der Bildungsfinanzierung zu verteilungspolitischen Zwecken politisch kaum wird durchsetzen können. Auf der anderen Seite wurde angedeutet, wie Verteilungsinteressen zumindest für suboptimale Finanzierungsweisen verantwortlich zu machen sind. Auch Kosten des Verteilungskampfes wird man nicht immer vernachlässigen können, wie im letzten Jahrzehnt vor allem die Auseinandersetzung um die Berufsbildungsreform und hier insbesondere um die Umlagefinanzierung deutlich vor Augen ge-

---

[120] Dies ist eine typisch ordnungspolitische Fragestellung, bezogen jetzt auf ein gesellschaftliches Subsystem (staatliche finanzielle Interventionen im Bildungsbereich). Zur Analyse allgemein der Wirtschaftsordnung über die Größen ‚Struktur der property rights', ‚Anreizstruktur' und ‚Informationsstruktur' vgl. *Bohnet / Mansfeld 1980.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

führt hat. Zu berücksichtigen ist dabei auch, daß für die Bildungsfinanzierung vor allem die Länder und Gemeinden zuständig sind, wegen möglicher verteilungspolitisch motivierter Wanderungen keine geeigneten Instanzen der Distributionspolitik.[121] Schließlich lassen sich in Gestalt negativer Einkommensteuern monetäre Redistributionsschemata entwickeln, die an Zielgenauigkeit jeder Mitberücksichtigung distributiver Ziele bei der Bildungssubventionierung überlegen sind. So könnte man z. B. an eine gleich große, öffentlich finanzierte monetäre Grundausstattung aller Jugendlichen für ihren Start ins Leben denken, verwendbar z. B. für Erstausstattungen an Human- und Realkapital. Je nach Steuer- oder Kreditfinanzierung dieser Grundausstattung wird man intragenerativen Verteilungszielen noch intergenerative Ziele hinzufügen können. Vergleicht man dieses Schema verteilungspolitisch mit der faktischen personellen Aufteilung der Bildungssubventionen innerhalb eines Altersjahrgangs, so wird das Urteil im Regelfall zugunsten der monetären Redistributionen ausfallen. Auch in diesem Fall ist nicht zu sehen, warum die verteilungspolitische Willensbildung bei langfristiger Perspektive zu ‚schlechteren Resultaten' führen sollte als bei einer Verquickung von Allokations- und Redistributionspolitik.

So überzeugend diese Grundüberlegung auch sein mag, so schwer sind Institutionen zu finden, mit deren Hilfe diese Idee zu verwirklichen ist. Betrachtet man die Bildungsexternalitäten als eine der gewichtigsten Finanzierungsbegründungen, so liegt es nahe, sich bei der öffentlichen Finanzierung um Herstellung fiskalischer Äquivalenz zu bemühen. Damit soll die Verfolgung der Eigeninteressen in Übereinstimmung gebracht werden mit der Verfolgung des Gesamtwohls (entsprechend der akzeptierten paretianischen Wohlfahrtsfunktion). Als fiskalische Institutionen konstitutionellen Charakters bieten sich an die Kreditfinanzierung der öffentlichen Mittel entsprechend dem zeitlich verzögerten Anfall der Externalitäten, Tilgungs- und Zinssteuer nach dem Äquivalenzprinzip, was bei den breit gestreuten Externalitäten der Sozialisations- und Enkulturationsfunktion auf eine zweckgebundene proportionale Einkommensteuer hinauslaufen mag, und eine Mitbeteiligung des Bundes entsprechend dem Anteil der regionalen Spillover an den gesamten Externalitäten.[122]

---

[121] Eine Ausnahme könnte sich bei den sogenannten paretosuperioren Redistributionen ergeben, die zu einer potentiellen Besserstellung aller führten. Zu diesen Umverteilungen im Rahmen demokratischer Willensbildungsprozesse unter Berücksichtigung der regionalen Aspekte vgl. *Knappe 1980*, S. 279 - 299.

[122] Mit Sicherheit ungeeignet ist eine Orientierung dieser Mitbeteiligung der verschiedenen politischen Ebenen an Aufwandsarten, wie es in der Bundesrepublik praktiziert wird (Sachaufwand der Schulen: Gemeinden; Personal: Länder; Bauten von Schulen: Länder, Gemeinden; Bauten von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine derart hergestellte fiskalische Äquivalenz würde aber nicht die gewünschten Resultate zeitigen. Wie in Teil 2.3 aufgewiesen, stimmte selbst dann, wenn eine geeignete Äquivalenzsteuer gefunden wäre, keine der beteiligten Gruppen für eine optimale Subventionshöhe, und zwar wieder aus verteilungspolitischen Gründen (vgl. Abbildung 7). Ginge man z. B. von einer privaten Preis-Nachfrage-Elastizität nach schulischer Bildung wie in den USA von kleiner als 1 aus,[123] müßte der externe Ertrag marginal mindestens so hoch sein wie die gesellschaftlichen Grenzkosten, sollen die Nutznießer externer Erträge überhaupt für eine Subventionierung plädieren.[124] Umgekehrt werden die privaten Bildungsnachfrager auch bei den vorgeschlagenen Institutionen stets für den Nulltarif stimmen. Die Probleme wiederholen sich, wenn es wegen der regionalen Spillover um die Festlegung des Finanzierungsanteils des Bundes geht. So wie die Nutznießer externer Erträge sich in einer free-rider Position den Externalitätserzeugern gegenübersehen, so ist der Bund free-rider des Nutzens, den die Länder durch ihre Interventionen erzeugen. Denkt man an die Festlegung der jeweiligen Beteiligungsquoten durch neutrale Instanzen („Bundesbanklösung"), ist zu fragen, wie diese an die richtigen Informationen herankommen, wo doch alle Beteiligten ein Interesse an der Verfälschung vorhandener Informationen haben. Einen Ausweg bietet höchstens die Ergänzung durch sogenannte Präferenzenthüllungssteuern (Clarke-Grove-Steuermechanismus). Spätestens an dieser Stelle wird es dann allerdings fraglich, ob der entstehende Verwaltungsaufwand die Intervention überhaupt noch rechtfertigt. Auch ist daran zu denken, daß zur Steuerung der politischen Willensbildung Äquivalenzsteuern zumindest ergänzt werden müssen durch Äquivalenzzuschüsse, sofern Externalitäten von Bildungsentscheidungen negativ gewertet werden. Möglichkeiten hierzu wurden vorangehend an vielen Stellen aufgewiesen.

Eine besondere Problematik weist die Kreditfinanzierung der staatlichen Förderung auf. Auf der einen Seite erscheint sie notwendig, damit die Angehörigen der politisch entscheidenden Generation allokationspolitisch gesehen zweckmäßig entscheiden. Es wird heute niemand

---

Hochschulen: Länder, Bund). Hier ist die gleiche Kritik angebracht wie an der aufwandsartenorientierten Mitbeteiligung der privaten und der öffentlichen Hand (vgl. 4.4.1).

[123] Vgl. *Borcherding / Deacon 1972.*

[124] Da bei einer Preis-Nachfrage-Elastizität kleiner als 1 ein Mehrangebot niedrigere Gesamterlöse bringt, muß die öffentliche Subvention mindestens die zusätzlichen Kosten tragen. Aus der Sicht der Subventionsgeber lohnt sich dies nur, wenn die externen Erträge marginal die Kosten übertreffen. Da ohne Intervention die marginalen internen Erträge gerade mit den marginalen Kosten übereinstimmen, läuft das auf die Bedingung hinaus, daß die externen Bildungserträge marginal größer sind als die internen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

steuerlich zur Finanzierung von Ausgaben herangezogen, die ihm wahrscheinlich gar keinen (oder nur einen unterproportionalen) Nutzen bringen. Auf der anderen Seite schafft die Kreditfinanzierung die Fiskalillusion ganz fehlender Belastung oder belastet nur diejenigen, die politisch noch nicht entscheiden. Beides könnte von den direkten Bildungsnachfragern und von der Bürokratie genützt werden, um im Eigeninteresse einen allokationspolitisch zu hohen Staatsanteil durchzusetzen.[125]

Wendet man sich von Regeln der Refinanzierung den konstitutionellen Regeln der Entscheidungsfindung zu, so mag der Übergang von einfachen Mehrheitsentscheidungen zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen bis hin zum Erfordernis der Einstimmigkeit ein Weg zur Verbesserung der unerwünschten Mitverfolgung distributiver Ziele sein, auch wenn hier eine Abwägung mit wachsenden Entscheidungsfindungskosten vorzunehmen ist.[126] Die oft verschmähte Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, die vielen Beschlüssen der Kultusministerkonferenzen oder z. B. der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung vorgeworfen wird, erscheint aus dieser Perspektive in einem viel günstigeren Licht, als es üblicherweise der Fall ist.

Auf der Ausgabenseite könnte man vor allem mit konstitutionell festgelegten, gerichtlich überprüfbaren Regeln ‚horizontaler Gerechtigkeit' (Gleichbehandlung von Gleichen) einer Verfolgung distributiver Ziele einen Riegel vorschieben.[127] Müßten z. B. externe Erträge bei allen Gütern und Dienstleistungen (sowohl innerhalb des Bildungsbereichs als auch zwischen dem Bildungsbereich und sonstigen Bereichen) in gleicher Weise (z. B. Kauf der Externalitäten) entgolten werden und forderte man in allen Bereichen die gleiche Beweisführung für die Existenz, den Umfang und die Wertschätzung dieser Externalitäten,[128] so würde es überall dort, wo diese Externalitäten nur Alibifunktion haben, um das Argument externer Erträge still werden. Ein

---

125 Zu ähnlichen Argumenten zugunsten eines ausgeglichenen Budgets vor allem in Auseinandersetzung mit den keynesianischen konjunkturpolitischen Budgetregeln vgl. *Buchanan / Wagner 1977*.

126 Zu solchen schon bei Wicksell zu findenden Vorstellungen vgl. *Tullock 1978*, S. 54/55, *Brennan / Buchanan 1980*, S. 154 - 156.

127 Zu der Möglichkeit solcher Regeln — üblicherweise nur für die Einnahmenseite des Budgets diskutiert — zur Eindämmung speziell der Macht der Bürokratie vgl. *Brennan / Buchanan 1980*, S. 161 - 163.

128 Das sind zwei Forderungen, die nach gängiger Theorie über die Bürokratie von Bürokraten bei Verfolgung ihrer Eigeninteressen häufig nicht erfüllt werden (‚Bureaucrats frequently manipulate both the democratic doctrine that administrative selections need to be fair and the scientific principle that action must be based on knowledge' [*Burkitt / Spiers 1983*, S. 15]).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Subventionsschema, nach dem alle schulischen Kosten durch den Staat getragen werden, während sich der Staat an den indirekten Kosten nur durch die Weiterzahlung von Kindergeld und Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz beteiligt, überstünde beispielsweise eine solche Überprüfung mit Sicherheit nicht. Eine auf diese Weise erzwungene finanzielle Gleichbehandlung privater und öffentlicher Produktion im Bildungsbereich verringerte vor allem die Möglichkeit der Bürokratie, über den Anteil der öffentlichen Finanzierung die eigenen Interessen zu fördern, wesentlich.

Auch auf andere Weise ließe sich über konstitutionelle Bindungen die Harmonie zwischen der staatlichen Finanzierung und der Verfolgung nur von Eigeninteressen der produzierenden und finanzierenden Bürokratie verringern. Einige Stichworte sollen den Problemkreis umreißen. Trennt man die Ministerien, die die Bildung mitfinanzieren, von den Ministerien, die die Verantwortung für die Bildungsproduktionsstätten haben, ist eine erste Vorkehrung gegen eine Begünstigung der staatlichen Bürokratie als Bildungsproduzenten getroffen. Macht man auch die öffentlichen Bildungsinstitutionen zu finanziell sich selbst erhaltenden Stätten, mit regelgebundenen öffentlichen Zuweisungen, mit Einfluß der Wahl der unmittelbaren Bildungsnachfrager auf die (öffentlichen und privaten) finanziellen Zuflüsse, bei gleichzeitiger Beseitigung jeder Überhangnachfrage (keine Rationierung nach Numerus-Clausus-Manier), so nutzt man finanzielle Hebel, um die Verfolgung der Eigeninteressen der Produzenten mit den Interessen der internen und externen Nutznießer zu verbinden. Läßt man diejenige politische Ebene finanziell intervenieren, die entsprechend der Streuung der Externalitäten nach der Theorie des fiskalischen Föderalismus am besten geeignet ist (z. B. bei der Forschungsförderung den Bund), und stellt man durch Zweckbindung von Einnahmen Komplementaritätsbeziehungen zwischen der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe und der zur Verfügung stehenden Finanzmasse her (z. B. durch eine Äquivalenzsteuer bei demokratischen Abstimmungen über den Steuersatz), so hat man die größte Gewähr dafür, daß sich das Handeln der finanzierenden Bürokratie an den vertretbaren Finanzierungsanlässen orientiert. Zweckbindungen öffentlicher Einnahmen stellen sich hier nicht als flexibilitätshemmendes Ärgernis, sondern als konstitutionelles Erfordernis auch zur Motivation der Bürokratie dar.[129] Zusammen mit der vorangegangenen Begründung der Äquivalenzfinanzierung ist damit das Funda-

[129] Die Zweckbindung von Einnahmen, die komplementär zu bestimmten öffentlichen Leistungen fließen, betonen vor allem Brennan / Buchanan als Instrument, um die Bürokratie zu den gewünschten Leistungen (als Alternative zum Shirking) zu motivieren (vgl. *Brennan / Buchanan 1980*, S. 135 - 152. Ähnlich auch *Frey 1981*, S. 202 - 204).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ment für die Förderung einer konstitutionellen Absicherung von Bildungsfondslösungen gegeben.

Eng mit den bisherigen Überlegungen hing die Forderung aus Teil 2 zusammen, sowohl die gesellschaftlichen Kosten einer Aufgabe insgesamt als auch die Kosten für den einzelnen Staatsbürger deutlich spürbar werden zu lassen (Zerstörung der Fiskalillusion), selbst wenn dadurch die Zielsetzung der ‚Excess-Burden-Minimierung' bei der Steuererhebung ganz in den Hintergrund gerät. Dieser Forderung werden die Verhältnisse im Bildungssektor und die öffentliche Bildungsfinanzierung nicht gerecht. Die bereits erwähnte Kosten- und Finanzierungsuntersuchung für den Hochschulbereich (Fußnote 47) verdeutlicht dies exemplarisch. Die Unterschätzung der Kosten durch die Bildungsproduktion selbst (lfd. Hochschulkosten) hält sich noch im üblichen Rahmen der Kostenunterschätzung bei staatlicher Produktion (Fehlen der indirekten Steuern, wie sie bei der Alternativproduktion angefallen wären, keine kalkulatorischen Zinsen für eingesetztes Realkapital, keine fiktiven Pensionsbeiträge der Beamten). In der Wertschöpfungsverringerung durch Entzug des Studenten als potentielle Arbeitskraft hingegen, die gut 1½mal so groß wie die engeren Produktionskosten ist, wird gelegentlich überhaupt kein Kostenaspekt gesehen (Nulltarif). Besondere Auswirkungen hat dies für den Teil der Kosten, der offen als vom Staat finanziert ausgewiesen wird, vernachlässigt man dadurch doch z. B. den Verzicht auf Sozialbeiträge, der 1979 fast das 5fache der durchschnittlichen BAföG-Leistungen ausmachte und quantitativ an die Trägerzuschüsse je Student herankam, vollständig. Für den Staatsbürger fehlt darüber hinaus noch jede Transparenz über die Belastung, weil die Refinanzierung objektiv ungeklärt bleibt und der Bürger darüber hinaus nichts über seinen Anteil an der Refinanzierungsmasse weiß. Da die Bundesländer heute faktisch keine Finanzierungsautonomie besitzen, ist materiell durch die öffentliche Bildungsfinanzierung derjenige belastet, der von alternativen Staatsausgaben profitieren würde. Hierüber zu spekulieren ist aber mehr als müßig. Eine Steigerung der Intransparenz ist deshalb kaum noch vorstellbar.[130] Als Reformen lägen nahe: 1. Ausweis der gesellschaftlichen Kosten der Bildungsinstitutionen, voll zu finanzieren durch Einnahmen der Bildungs-

[130] Selbst wenn der Staatsbürger — irrigerweise — davon ausginge, daß die Belasteten der öffentlichen Bildungsfinanzierung die Steuerzahler wären, und wenn er obendrein — wieder irrigerweise — die herkömmlichen Proportionalitätsannahmen akzeptierte, wäre Transparenz sehr schwer zu schaffen, weil a) ein Großteil der Steuereinnahmen aus einer Verbundmasse stammt, b) Elemente horizontalen Finanzausgleichs zu beachten sind, c) der Anteil indirekter Steuern sehr hoch ausfällt, die Inzidenz dieser Steuern aber relativ schwer zu ermitteln ist, d) ein erheblicher Anteil der Länderausgaben kreditfinanziert wird, mit Belastungswirkungen erst in ungewisser Zukunft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

institutionen; 2. die öffentliche Förderung sowohl der Bildungsinstitutionen als auch der Auszubildenden über offene Staatsausgaben, was z. B. heute auf Beitragszahlungen des Staates in die Sozialversicherung je Student und Jahr von rund 9 000 DM hinausliefe; 3. klarer Ausweis der Refinanzierungsquelle z. B. durch Zweckbindung von Einnahmen[131] in Gestalt einer Fondslösung; 4. Autonomie der finanzierenden öffentlichen Hand über die Höhe der Einnahmen aus dieser Refinanzierungsquelle[132]; 5. Transparenz für den einzelnen Steuerzahler über seinen Anteil an den Belastungen. Einzig bei der ‚unternormalen Besteuerung' als Finanzierungsweise könnte man u. U. von einem offenen Ausweis absehen, weil sich hier die Kosten- und Ertragsbeteiligungen mit einem gewissen Automatismus ausgleichen.

Pekuniäre Externalitäten des Marktes sollten u. a. dann nicht zum Anlaß finanzieller Interventionen gemacht werden, wenn man sich dadurch den Weg zu optimalen Politikpfaden verbaut. Hierfür ein Beispiel zentral aus dem Bildungsbereich. Bei Lehrergehältern, die aus marktstrukturellen Gründen auf dem Arbeitsmarkt einen Überhang der Arbeitsplatznachfrage bestehen lassen, könnte sich allokationspolitisch — als Alternative zu Numerus-Clausus-Lösungen — eine Besteuerung der Lehrerausbildung anbieten, weil die Ausbildung marginal externe Kosten (bei Mitkonkurrenten um die raren Lehrerstellen) verursacht. Da die Lehrergehälter z. T. nur gesellschaftliche Scheinkosten widerspiegeln, wäre ergänzend noch eine Subventionierung der Nachfrage nach Lehrern angebracht. Diese beiden allokationspolitisch motivierten Maßnahmen würden eine Reihe von Anpassungsreaktionen induzieren (z. B. bei den indirekten Steuersätzen, wenn man den Leitlinien der optimal-taxation Theorie folgt). Ist man nun nach vielen Zügen beim Optimum der Second-Best-Welt angelangt, würde isoliert betrachtet jede Beseitigung der marktstrukturellen Gründe hoher Leh-

---

131 Dieses ‚Spürbarmachen der Kosten' für die einzelnen öffentlichen Aufgaben ist das herkömmliche polit-ökonomische Argument zugunsten von Zweckbindungen einer Steuer. Vgl. *Buchanan 1967*, insbes. Kap. 6. Da Zwecksteuern nicht nur die Kosten einer Maßnahme klarer ins Blickfeld rücken, sondern auch isolierte Entscheidungen über einzelne Angelegenheiten fördern (Log-rolling verhindern), können sie je nach Streuung einerseits der Lasten- und andererseits der Leistungsinzidenz Ursache allgemeiner Über- oder Untererfüllung allokationspolitischer Aufgaben sein. Mit Annäherung der Zwecksteuer an eine Äquivalenzsteuer schwindet jedoch diese Gefahr.

132 Diese Autonomie wäre nur dann nicht notwendig, wahrscheinlich sogar hinderlich, wenn man konstitutionell langfristig durch die Fondslösung im Interesse aller eine Bildungsaufgabe gesichert wissen möchte, die in Einzelperioden z. B. wegen nur sehr schwacher Betroffenheit sehr vieler oder periodisch abwechsenlder Minderheiten in Partei-, Wahl- und Regierungsprogrammen stets zugunsten anderer Angelegenheiten zurückgedrängt würde. Als Beispiel könnte die nichtberufsorientierte Erwachsenenbildung dienen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rergehälter zu einer Verschlechterung führen. Angesichts des piecemeal-approach, der die Einleitung einer solchen Korrektur unwahrscheinlich werden läßt, ist es deshalb häufig geraten, den anderen ordnungspolitischen Pfad einzuschlagen, auch wenn Anlaufschwierigkeiten zunächst den interventionistischen Weg nahelegen. Diese Entscheidung dürfte um so leichter fallen, als angesichts der Informationslage einerseits und der zentralen Betroffenheit der angesprochenen Gruppe andererseits optimale Finanzinterventionen ohnehin nicht zu erwarten sind. Zwar ist nicht auszuschließen, daß die Betroffenen pekuniärer Externalitäten doch politischen Einfluß zugunsten von Interventionen nehmen, ein konstitutionelles Verbot derartiger Interventionsbegründungen zusammen mit der obigen Forderung nach horizontaler Gerechtigkeit auch bei der Beweisführung für die Berechtigung von Interventionen sollte derart motivierte öffentliche Zuschüsse zumindest erheblich eindämmen können.

Soweit die Bildung tatsächlich ein meritorisches Gut ist, werden die Betroffenen anders als die Nutznießer pekuniärer externer Erträge gar nicht auf eine entsprechende Intervention hinwirken. Die Bemühungen, Öffentlichkeit und direkt Betroffene von einer Unterschätzung des Werts der Bildung zu überzeugen, dürfte sich häufig als Instrument zugunsten der Interessen der bildungsproduzierenden Bürokratie entpuppen (rent seeking activities der Bürokratie). Führt die entsprechende Argumentation zum politischen Erfolg und wird der behauptete objektive Wert von betroffenen Bildungsnachfragern auch noch geglaubt, hat das für die Bildungsproduzenten drei Vorzüge. Erstens verursacht dieser Glaube eine höhere Nachfrage, ohne daß es an sich noch eines öffentlichen Zuschusses bedarf, zweitens bringt die Verbilligung eine darüber hinausgehende Nachfrageerhöhung und drittens wird mit diesem Hinweis die psychologische Grundlage dafür geschaffen, daß der Anbieter das als ‚gut' verkaufen kann, was er gerade produzieren möchte, nicht was der sich seiner Inkompetenz bewußte Nachfrager für gut hält. Insgesamt ist die Gefahr des Mißbrauchs so groß, daß die gleichen Vorkehrungen wie bei den pekuniären Externalitäten naheliegen, um eine entsprechende Interventionsbegründung zu unterbinden.

Bei Existenz von Verbundexternalitäten scheinen durchweg solche Privatrechtsreformen legitimiert, deren Hauptfunktion gerade in der Beseitigung dieser Verbundexternalitäten besteht. In Teil 3 wurde im Zusammenhang mit der betrieblichen Berufsbildung ein staatliches Interventionsschema skizziert, das die oben geforderte Äquivalenzrefinanzierung enthält (Kreditfinanzierung mit Äquivalenzsteuern zur Bewältigung des Kapitaldienstes). Wenn die erwähnten Verteilungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

folgen bei Subventionierung zur Internalisierung von Externalitäten (vgl. Abbildung 7) hier nicht die angedeuteten negativen Auswirkungen haben dürften, dann wegen einer konstitutionellen Regelbindung, die keinen Spielraum zur Mitverfolgung distributiver Ziele bei den einzelnen allokationspolitischen Interventionen zuließ. Die Zuschußhöhe hatte sich allein am Ausgleich von Angebot und Nachfrage nach Lehrstellen zu orientieren, ein diskretionärer Spielraum war damit faktisch nicht mehr gegeben.

Einzig bei der betrieblichen Berufsausbildung haben Bildungsfondslösungen in der politischen Diskussion und mit dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz sogar in der Gesetzespraxis eine größere Rolle gespielt.[133] Ihre Legitimation bekommen solche Vorstellungen vorrangig aus der Bedeutung der Refinanzierung und der Entscheidungsregeln in solchen Fonds auf die Art und Höhe finanzieller Interventionen. In diesem Zusammenhang spielt die Äquivalenzidee bei der Refinanzierung eine herausragende Rolle. Wenn im Ausbildungsplatzförderungsgesetz die vorgesehene Umlage nicht kreditfinanziert wurde, obwohl die externen Erträge (insbesondere einer Ausbildung in krisenhaften Zeiten) eindeutig erst in Zukunft anfallen, und wenn mit der laufenden Lohnsumme als Bemessungsgrundlage der Umlage (nach Abzug eines Freibetrags von 400 000 DM) eine Größe gewählt wurde, die nur äußerst vage Beziehungen zu den externen Erträgen der heutigen Berufsausbildung hat, so sind damit wesentliche Aspekte angedeutet, die den Widerstand gegen das Gesetz als solches und den Widerstand gegen die Durchführung der Umlagenfinanzierung im Rahmen dieses Gesetzes und über diesen Widerstand auch das faktische Scheitern dieses Gesetzes mitbegründen können.

Bei Behandlung der politischen Externalitäten besteht wegen leichter Emotionalisierbarkeit (‚Politisierbarkeit') der Diskussion eine besondere Notwendigkeit, auf die konstitutionelle Perspektive hinzuweisen. Soll nur die politische (staatsbürgerliche) Bildung gefördert werden, die unter dem Blickwinkel allokativer Effizienz unterstützungsbedürftig ist, könnte man auf die Regel hohen Konsensbedarfes über die Ausgaben *und* ihre Finanzierung zurückgreifen (z. B. bei einstimmigen Beschlüssen der Kultusministerkonferenz). Nun mag man je nach Gerechtigkeitsvorstellung politische Bildung bestimmter Ausrichtung wegen erwarteter hoher distributiver Erträge besonders fördern wollen. Bildung wird vor allem als Vehikel gesellschaftlicher Veränderungen

---

133 Neben dem APlFG aus dem Jahre 1976, das im Dezember 1980 vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt wurde, vgl. vor allem *Sachverständigenkommission ‚Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung' 1974.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(oder auch gerade ihrer Verhinderung) mit verteilungspolitischen Konsequenzen gesehen, auch wenn die meisten bewußtseinsändernden Ziele der politischen Bildung allokations- und distributionspolitisch eher neutral sein dürften. Betrachtet man aber die Vorkehrungen derer, die andere Gerechtigkeitsvorstellungen haben, diese gewünschte Förderung zu unterbinden und an ihre Stelle die Förderung der eigenen Konzepte zu setzen, so kann man angesichts der Ungewißheit darüber, wer wann mit welchen Vorstellungen obsiegt, Verständnis dafür aufbringen, daß trotz dringlicher, distributionspolitisch motivierter Veränderungswünsche für ein konstitutionelles Verbot dieser allokationspolitisch schädlichen Förderung plädiert wird.

Angesichts der seltenen Änderung grundlegender steuerpolitischer Prinzipien läßt sich in der Umsatzsteuerfreiheit der Bildungsinstitutionen und in der Einkommen- und Umsatzsteuerfreiheit der Wertschöpfung im Umfang der Entzugskosten ein konstitutionell gut abgesichertes Element der Externalitätsinternalisierung sehen. Das Hauptproblem besteht hier in der andersartigen Behandlung der realen Investitionen. Erwägenswert wäre es, das Hin und Her in der Investitionsförderung durch eine Harmonisierung mit der steuerlichen Grundbehandlung bei den Humankapitalinvestitionen zu beenden.

Hält man es für angebracht, die Darlehensgewährung und Versicherung gegen ungünstige Umstände beim Kapitaldienst in staatliche Hände zu legen, so sollte man streng auf die marktmäßige Äquivalenz achten, z. B. abgesichert durch einen sich selbst tragenden Darlehens- und Versicherungsfonds. In diesem Zusammenhang könnte auch eine Akademikersteuer ihre Funktion haben, nur daß wieder Vorkehrungen gegen einen distributionspolitischen Mißbrauch (beispielsweise durch Zinszuschüsse) getroffen werden müßten. Würden die Unterhaltsgelder bei beruflicher Fort- und Weiterbildung durch risikoadäquate Beitragsleistungen ergänzt, könnte man den Selbstverwaltungsinstanzen nach dem AFG das Recht einräumen, die Leistungen entsprechend den echten Versicherungsbedürfnissen der Arbeitnehmer zu gestalten. Sie ständen nicht mehr zur Disposition, wann immer eine politische Gruppe einen Zwang zur Haushaltskonsolidierung empfindet oder eine andere Gruppe ihr besonderes sozial- und bildungspolitisches Engagement demonstrieren will.

Soweit die Ziele der paretianischen Wohlfahrtsökonomie die Grundlage öffentlicher Finanzierung abgeben, ist damit der Überblick über konstitutionelle Aspekte bei Berücksichtigung einiger Tendenzen der politischen Willensbildung abgeschlossen. Im Mittelpunkt standen institutionelle Vorkehrungen, die distributionspolitisch motivierte, rentensuchende Aktivitäten von Bürgergruppen, Politikern und Bürokraten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tendenziell zurückdrängten und verstärkt eine Harmonie zwischen individuellen und gesellschaftlichen Interessen herstellten. Dies geschah dadurch, daß entweder die Möglichkeiten zum Rentenerwerb beseitigt (fiskalische Äquivalenz) oder die Kosten des Rentenerwerbs erhöht wurden (z. B. durch höhere Zustimmungsquoten, Transparenz für die Wahlbürger).

Soweit die Chancengleichheit im Bildungswesen und die intergenerative soziale Mobilität als Ziele außerhalb des gewählten wohlfahrtsökonomischen Rahmens angesprochen wurde, galt es, gewünschte Zielerreichungsgrade bei Minimierung der paretianischen Wohlfahrtsverluste zu erreichen. Daraus ergab sich ein Schema kombinierter finanzieller Förderung und Abschreckung der Bildungsbeteiligung. Dieses Schema könnte konstitutionell z. B. dadurch abgesichert werden, daß die Mittel für die einkommensabhängige BAföG-Förderung durch Besteuerung derjenigen aufzubringen sind, die sich überdurchschnittlicher Bildungschancen erfreuen. Würde jetzt der Grad der zu erreichenden Chancengleichheit politisch vorgegeben, leiteten sich daraus über einen Anpassungsprozeß Höhe und Abstufung der Steuern und Subventionen ab. Steuer- und Subventionssätze demonstrierten den Politikern und Bürgern die Verluste an allokativer Effizienz, die man in Kauf zu nehmen hätte, um die vorgegebene Chancengleichheit und soziale Mobilität zu erreichen. Ähnlich wie bei der Versteigerung von Umweltverschmutzungsrechten wird darüber hinaus zugleich deutlich, daß nur über die Nutzung finanzieller Instrumente gerade diejenigen zur Änderung ihres Verhaltens — als Voraussetzung für die Erreichung konkreter gesellschaftlicher Ziele — bewegt werden können, die dazu unter den geringsten gesellschaftlichen Kosten in der Lage sind.

Literaturverzeichnis

Atkinson, Anthony B. / Stiglitz, Joseph E. 1980: Lectures on Public Economics, London.

Baumol, William J. / Ordover, Janusz, A. 1977: On the Optimality of Public-Goods Pricing with Exclusive Devices, in: Kyklos, 30, S. 5 - 21.

Bergsten, Gordon S. 1981: Toward a New Normative (Economic) Theory of Politics, in: Review of Social Economy, 39, S. 67 - 79.

Bohnet, Arnim / Mansfield, Wolfgang 1980: Auf dem Wege zu einer allgemeinen Theorie der Wirtschaftsordnung?, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 195, S. 497 - 517.

Bolton, R. E. 1969: The Economics and Financing of Higher Education: An Overview, in: Joint Economic Committee, The Economics and Financing of Higher Education in the United States, Washington, S. 11 - 104.

Borcherding, Thomas E. / Deacon, Robert T. 1972: The Demand for the Services of Non-Federal Governments, in: The American Economic Review, 62, S. 891 - 901.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Brennan, Geoffrey / Buchanan, James M. 1980: The Power to Tax, Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge.

Browing, Edgar K. 1974: On the Welfare Cost of Transfer, in: Kyklos, 27, S. 374 - 377, wiederabgedruckt in: *Buchanan, James M., u. a. (Hrsg.) 1980:* Toward a Theory of the Rent-Seeking Society, S. 283 - 287.

Buchanan, James M. 1967: Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice, Chapell Hill.

— *1975:* Public Finance and Public Choice, in: National Tax Journal, 28 (4), S. 383 - 394.

Buchanan, James M. / Wagner, Richard E. 1977: Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes, New York.

Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1982: Grund- und Strukturdaten 1982/3, Bonn.

Burkitt, B. / Spiers, M. 1983: The Economic Theory of Politics: A Reappraisal, in: International Journal of Social Economics, 10 (2), S. 12 - 21.

Campell, Robert / Siegel, Barry N. 1967: The Demand for Higher Education in the United States, 1919 - 1964, in: The American Economic Review, 57, S. 483 - 494.

Chiswick, Barry R. 1972: Minimum Schooling Legislation, Externalities and a ‚Child'-Tax, in: Journal of Law and Economics, 15 (2), S. 353 - 361.

Clarke, Edward H. 1980: Demand Revelation and the Provision of Public Goods, Cambridge/Mass.

Clement, Werner / Tessaring, Manfred / Weißhuhn, Gernot 1980: Zur Entwicklung der qualifikationsspezifischen Einkommensrelationen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 13, S. 184 - 212.

Cohn, Elchanan 1972: The Economics of Education, Toronto/London.

Freund, R. 1969: Bildungsplanung, Bildungsinvestitionen, Bildungsertrag, Wien.

Friedman, Milton 1962: Capitalism and Freedom, Chicago.

Frey, Bruno S. 1981: Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, München.

Frey, Bruno S. / Pommerehne, Werner W. 1982: How Powerful are Public Bureaucrats as Voters?, in: Public Choice, 38, S. 253 - 262.

Gola, Peter / Hummerich, Klaus 1977: Bildungsurlaub im Arbeitsverhältnis, Einführung — Gesetzestexte — Kommentierung, Baden-Baden.

Hause, John C. 1975: The Theory of Welfare Cost Measurement, in: Journal of Political Economy, 83, S. 1145 - 1182.

Hauser, Richard / Adam, Hans 1978: Chancengleichheit und Effizienz an der Hochschule — Alternativen, Frankfurt a. M.

von Hayek, Friedrich A. 1972: Die Theorie komplexer Phänomene, Tübingen.

— *1975:* Die Anmaßung von Wissen, in: Ordo, 26, S. 12 - 21.

Hirsch, W. Z. / Segelhorst, E. W. / Marcus, M. J. 1969: Spillover of Public Education Costs and Benefits, 2. Aufl., Los Angeles.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Knappe, Eckhard 1980: Einkommensverteilung in der Demokratie, Freiburg.

Kuna, Walter 1980: Hochschulfinanzierung — ein alternatives Modell, Weinheim/Basel.

van Lith, Ulrich 1983: Markt, presönliche Freiheit und die Ordnung des Bildungswesens, Walter-Eucken-Institut, Vorträge und Aufsätze 90.

Lüdeke, Reinar 1977: Finanzwissenschaftliche Aspekte der öffentlichen Bildungsfinanzierung, Freiburger Habilitationsschrift.

— *1978:* Sachtransfers versus monetäre Transfers als Umverteilungsinstrumente, Diskussionsbeitrag 113 des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften und Statistik, Universität Konstanz.

— *1981:* Mechanismen bildungsbedingter Einkommenssteigerungen von Individuen, in: *Clement, Werner (Hrsg.), 1981:* Konzept und Kritik des Humankapitalansatzes, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Bd. 113, S. 209 - 243.

— *1982:* Externe Erträge und Umlagenfinanzierung — die Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung aus allokationspolitischer Sicht, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Sonderheft März, 36 - 43.

— *1983:* Fiskalische Systeme bei der Hochschulausbildung. Realtypen in den Vereinigten Staaten, der Bundesrepublik Deutschland, Japan und der DDR im Vergleich, in: *Häuser, Karl (Hrsg.), 1983:* Finanzsysteme: Ideal- und Realtypen — Gesundheitswesen und Hochschulbildung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Bd. 135, S. 175 - 278.

Margolis, Howard 1982: A Thought Experiment on Demand-revealing Mechanisms, in: Public Choice, 38, S. 87 - 91.

McKenzie, G. W. / Pearce, I. F. 1982: Welfare Measurement — A Synthesis, in: The American Economic Review, 72 (4), S. 669 - 682.

McKenzie, Richard B. 1979: The Political Economy of the Educational Process, Boston u. a.

Migué, Jean-Luc / Bélanger, Gérard 1974: Toward a General Theory of Managerial Discretion, in: Public Choice, 17, S. 27 - 43.

Monissen, Hans G. 1983: Externalitäten und Wirtschaftspolitik: Einige Anmerkungen, in: *Woll, Artur (Hrsg.) 1983:* Aktuelle Wege der Wirtschaftspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Bd. 130, S. 51 - 78.

Niskanen, William A. 1975: Bureaucrats and Politicians, in: Journal of Law and Economics, Sonderband, 18, S. 617 - 643.

Perlman, R. 1973: The Economics of Education, Conceptional Problems and Policy Issues, New York.

Pfähler, Wilhelm 1981: Free-Rider-Problem bei öffentlichen Gütern und Clarke-Grove-Steuermechanismus I - III, in: WISU — Das Wirtschaftsstudium, S. 403 - 408, 453 - 458, 505 - 508.

Pissaridis, Christopher A. 1982: From School to University: The Demand for Post-Compulsory Education, in: Economic Journal, 92, S. 654 - 667.

Psacharopoulos, George 1973: A Note on the Demand for Enrollment in Higher Education, in: De Economist, 121, S. 521 - 525.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Riese, Hajo 1969: Das Ertrags-Kosten-Modell in der Bildungsplanung, in: *Hüfner, Klaus / Naumann, Jens (Hrsg.) 1969:* Bildungsökonomie — Eine Zwischenbilanz, Stuttgart, S. 123 - 138.

Rose, Manfred / Wiegard, Wolfgang 1983: Zur optimalen Struktur öffentlicher Einnahmen unter Effizienz- und Distributionsaspekten, in: *Pohmer, Dieter (Hrsg.) 1983:* Zur optimalen Besteuerung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Bd. 128, S. 9 - 162.

Rowley, Charles K. 1978: Market ‚Failure and Government ‚Failure', in: The Economics of Politics, The Institute of Economic Affairs, Readings 18.

Sachverständigenkommission ‚Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung' 1974: Abschlußbericht, Bielefeld.

Schrade, K. 1977: Beamtenabgeordnete in Landtagen der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg.

Thurow, Lester C. 1974: Cash Versus In-Kind Transfers, in: The American Economic Review, 64, S. 190 - 195.

— *1982:* The Failure of Education as an Economic Strategy, in: The American Economic Review, Papers and Proceedings, 72 (2), S. 72 - 76.

Tollison, Robert D. 1982: Rent Seeking: A Survey, in: Kyklos, 35, S. 575 - 602.

Tulloch, Gordon 1974: More on the Welfare Costs of Transfers, in: Kyklos, 27, S. 378 - 381, wiederabgedruckt in: *Buchanan, James M. u. a. (Hrsg.) 1980:* Toward a Theory of the Rent-Seeking Society, S. 288 - 292.

— *1977:* What Is To Be Done?, in: *Borcherding, Thomas E. (Hrsg.) 1977:* Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth, Durham, S. 275 - 288.

— *1978:* The Vote Motive: An Essay in the Economics of Politics, with Applications to the British Economy, London: Institute of Economic Affairs (Hobart paperback 9).

Vaizey, John 1962: Economics of Education, London.

Weber, Rolf 1982: Arbeitsförderungsgesetz mit Erläuterungen, 6. Aufl., Bergisch Gladbach.

Weisbrod, Burton A. 1964: External Benefits of Public Education, Princeton.

West, Edwin G. 1970: Education and the State, 2. Aufl., London.

— *1976:* Economics, Education and the Politican, Institute of Economic Affairs, Hobart Paper 42, 2. Aufl., London.

— *1982:* Education Vouchers — Evolution or Revolution?, in: Economic Affairs, 3 (1), S. 14 - 19.

West, Edwin G. / Winer, Stanley L. 1980: Optimal Fiscal Illusion and the Size of Government, in: Public Choice, 35, S. 607 - 622.

Widmaier, Hans P. 1981: Gesellschaftliche Bedürfnisse im Ausbildungsbereich und staatliche Bildungspolitik, in: *Clement, Werner (Hrsg.) 1981:* Konzept und Kritik des Humankapitalansatzes, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Bd. 113, S. 67 - 85.

Wittmann, Walter 1979: Steuerung der Versorgung mit Staatsleistungen über das Äquivalenzprinzip, in: *Bohley, Peter / Tolkemitt, Georg (Hrsg.) 1979:* Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns, Tübingen, S. 287 - 305.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gebührenfinanzierung der Hochschulausbildung: allokative und distributive Aspekte

Von *Dieter Timmermann*, Bielefeld

1 Einleitung

Die bildungsökonomische Diskussion um die Finanzierung und Steuerung der Bildungsproduktion folgt dem Zeitgeist. Möglich ist allerdings ebenso, daß sie ihm — ihn mitprägend — vorauseilt. Wie dem auch sei, bemerkenswert ist, daß sich das seit den frühen 70er Jahren zunehmende Mißtrauen in die Wirksamkeit keynesianischer Steuerungspolitik geweitet hat zu einem weit verbreiteten Mißtrauen in die Funktionsfähigkeit staatlicher Lenkung und Finanzierung von gesellschaftlichen Aktivitäten. Lenkung über und durch den Markt, Subsidiarität, Eigenverantwortung, Selbstbestimmung u. a. m. stehen wieder hoch im Kurs, nicht nur unter Ökonomen, in Wirtschaftskreisen, in CDU und F. D. P., sondern auch unter den Grünen und Alternativbewegungen. Im Bildungssystem dokumentiert sich diese „Staatsverdrossenheit" im Run auf vorschulische Einrichtungen und Schulen in freier Trägerschaft, insbesondere auf Waldorf-, Montessori-Kindergärten und -schulen, Krabbelstuben, Kinderläden und freie Schulen, die es allesamt schwer haben, sich gegen die staatlichen Selbstbehauptungsbemühungen durchzusetzen.

Stand in der bildungsökonomischen Diskussion der 60er und frühen 70er Jahre ausschließlich der Markt als potentielles aber damals nicht akzeptables Steuerungssystem der Bildungs- und Finanzierungsströme auf dem Prüfstand — ihm wurde bei der Bereitstellung des Gutes Bildung generell Versagen unterstellt und daraus, wie es uns scheint vorschnell, auf die Notwendigkeit staatlicher Bereitstellung geschlossen (vgl. dazu *Berg 1965*, S. 55 ff.; *Bombach 1964, 1974; Hegelheimer 1970*, S. 14 ff.; *Musgrave* 1974, S. 7 ff.; *Musgrave / Musgrave* 1976, S. 3 ff., bes. S. 9; *Weißhuhn 1977*, S. 120 ff. und *Widmaier 1968*) — so heute eher der Staat. Seine dominante Rolle als Produzent und Finanzier von (Hochschul)bildung wird heute aufgrund jahrzehntelanger Erfahrung mit dem staatlich bereitgestellten Bildungssystem verstärkt in Frage gestellt und neu überdacht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zu der gewachsenen Unzufriedenheit von Schülern, Studenten, Eltern, Lehrenden, Vertretern von Wissenschaft, Wirtschaft und Politik kommt hinzu, daß die theoretischen Argumente, die zur Rechtfertigung oder Kritik marktwirtschaftlicher oder staatlicher Bereitstellung von Bildung herhalten mußten, mittlerweile einer sehr gründlichen Prüfung unterzogen wurden (vgl. dazu insbesondere *v. Lith 1983; Lüdeke 1985; Hegelheimer 1981; Kuna 1980;* und *Timmermann 1979; 1982; 1983*).

Als Resultat dieser Analysen ergibt sich eine relative Entkräftung der Behauptung des Marktversagens im Bildungssystem insofern, als neben die Marktversagensvermutung die These des Staatsversagens tritt, wobei Lüdeke darauf hinweist (*Lüdeke 1985*), daß zwischen zwei Arten von Staatsversagen zu unterscheiden sei. Das Staatsversagen der ersten Art zeigt sich immer dann, wenn staatliche Finanzinterventionen paretianische Wohlfahrtseinbußen zur Folge haben (allokatives Staatsversagen erster Art, z. B. die excess-burden Problematik) oder wenn gesetzliche Verteilungsziele verletzt werden (distributives Staatsversagen erster Art). Allokatives und distributives Staatsversagen der zweiten Art tritt nach Lüdeke immer dann auf, wenn der Prozeß der politischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindung selbst Reibungsverluste zeitigt, so daß Wohlfahrtseinbußen entstehen oder Verteilungsziele verletzt werden.

Trotz aller Verfeinerung und Nuancierung der Argumentationslinien bleibt m. E. für die Diskussion um die Rolle von Markt und Staat in der Hochschulproduktion und -finanzierung festzuhalten, daß — worauf auch Lüdeke wiederholt verweist — alles in allem die Diskussion noch immer außerordentlich stark durchsetzt und belastet ist von anscheinend nur schwer verifizierbaren Vermutungen und Spekulationen, die in normative (Vor)urteile eingebettet sind.

Mir scheint die Diskussion um alternative Modelle der Hochschulfinanzierung und deren Begründung zur Zeit ziemlich ausgereift zu sein. Seitdem die lange Zeit „nur" allokations- und distributionspolitisch geführte Bildungsfinanzierungs- und -steuerungsdiskussion um Argumente aus der public-choice-Theorie bereichert und zur Abwägung zwischen relativem Markt- und relativem Staatsversagen erweitert wurde (vgl. insbesondere *Lüdeke 1985,* aber auch *Timmermann 1979 und 1982*), fällt es mir schwer, neue Argumente in die Debatte einzuführen.

Es kann m. E daher zur Zeit nur darum gehen, die bisher vorgetragenen Denkfiguren in systematischer Weise zusammenzutragen und sie auf die spezifische Fragestellung der Hochschulgebühren zuzuschneiden in der bescheidenen Hoffnung, wenigstens einen marginalen Beitrag

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zur Diskussion beizusteuern. Es soll hier daher nicht noch einmal die sogenannte Markt versus Plan Debatte aufgerollt werden (siehe dazu *Hegelheimer 1981; v. Lith 1983; Timmermann 1979*), sondern es soll — ausgehend von der zur Zeit geltenden Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland und ihrer allokativen wie distributiven Implikationen — gefragt werden, welche allokativen und distributiven Wirkungen erwartet werden können, wenn das bestehende System um ein weiteres Instrument, nämlich das der Studiengebühren, erweitert wird, was zunächst (ceteris paribus) zweifellos eine Umverteilung der Finanzierung der direkten Hochschulkosten vom Staat (von den Bundesländern) auf die Studierenden und deren Familien bedeutet.

Mit *Mattern* 1983 (S. 2) kann also gefragt werden, inwieweit sich aus der Theorie der ökonomischen Güter in Umkehrung der bislang gestellten Frage nach der Rechtfertigung staatlicher Bildungsfinanzierung aus dieser Theorie die ergänzende private (Mit)finanzierung der Hochschulausbildung in Gestalt von Gebühren begründen läßt. Diese Frage scheint mir einer näheren Prüfung wert, weil in gewerkschaftlichen Kreisen und in der Hochschulöffentlichkeit (unter Wissenschaftlern wie Nichtwissenschaftlern), insbesondere in der Studentenschaft, Gebührenfinanzierung der Hochschulausbildung, deren baldige Implementation in einer Reihe von Finanzierungsmodellen vor allem auch aus Kreisen der privaten Wirtschaft gefordert, darüber hinaus der gegenwärtigen Bundesregierung unterstellt wird, auf außerordentlich starke Ablehung stößt. Dieser Widerstand gegen die Erhebung von Studiengebühren wird in der Regel distributionspolitisch mit dem Hinweis auf die sozial selektive Abschreckungswirkung und -funktion begründet, die zu Lasten der traditionell ohnehin beschränkten Bildungschancen von Kindern aus einkommensschwachen bzw. Arbeiterfamilien gehe und damit das Chancengleichheitsziel verletze. Auf allokationspolitische Argumentation läßt man sich hier gar nicht erst ein.

In diesem Beitrag sollen allokative und distributive Aspekte der (Teil)finanzierung der institutionellen (direkten) Hochschulkosten durch Gebühren diskutiert werden, die von den Studierenden zu zahlen sind. Der Gang der Argumentation ist folgendermaßen strukturiert: Zunächst wird das derzeit in der Bundesrepublik bestehende System der Hochschulfinanzierung dargestellt, das aufgrund seiner Finanzierungsstruktur und der Tatsache, daß die Studierenden überhaupt nicht zur Finanzierung der Hochschulproduktionskosten herangezogen werden (vgl. *Lüdeke 1985*), durchaus als staatliches Finanzierungssystem bezeichnet werden kann. Sodann werden die Vermutungen zusammengestellt, die auf Evidenzen des allokativen und distributiven Versagens erster und zweiter Art des Staatsfinanzierungssystems verweisen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In einem dritten Abschnitt werden allokations- und distributionspolitische Argumente gesammelt, die es erlauben zu bezweifeln, daß das Staatsfinanzierungssystem ein im wohlfahrtsökonomischen Sinne optimales System der Hochschulfinanzierung ist, und zugleich zu begründen, daß der inkrementalistische Schritt einer Finanzierungsbeteiligung der Studierenden an den Produktionskosten der Hochschulausbildung in Form von Gebühren allokationspolitisch vorteilhaft ist.

In einem weiteren Abschnitt sollen verschiedene mögliche Gebührensysteme (Alternativen der Erhebung, Bemessung und Verteilung) vorgestellt und auf ihre allokativen und distributiven Implikationen untersucht werden. Da allokationspolitisch wünschenswerte Gebührensysteme nicht wünschenswerte distributive Folgen haben können, wird im letzten Abschnitt die ceteris-paribus-Klausel aufgegeben und in Anlehnung an den Vorschlag von *Lüdeke 1985,* allokationspolitisch motivierte Finanzinterventionen des Staates nicht durch distributionspolitische Absichten bzw. Modifikationen zu verwässern, vorgeschlagen, ein allokationspolitisch begründbares Gebührensystem der Hochschulfinanzierung durch ein staatliches Transfersystem zu ergänzen, welches die unerwünschten distributiven Folgen des Gebührensystems (über-) kompensiert.

2 Das bestehende System der Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland: ein Staatsfinanzierungssystem

Die Entwicklung der Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland war bis 1974 durch eine zunehmende Entlastung der Studierenden und ihrer Familien zu Lasten der Steuerzahler gekennzeichnet (vgl. *Bodenhöfer 1977,* S. 91; *Blaug / Woodhall 1978,* S. 331 ff.; *BLK 1977,* S. 21). Im Jahre 1957 löste die bundeseinheitliche Förderung der Bedürftigen unter den Begabten durch das Honnefer Modell ein bis dahin unsystematisches und der Milderung sozialer Härten dienendes Beihilfesystem ab, in welchem Studienförderung als Sozialhilfe betrieben wurde (vgl. dazu *Rundstedt 1963,* S. VI ff. und S. 151 ff.). Dominante Leitlinie des Förderungssystems nach dem Honnefer und Rhöndorfer Modell war neben der Gewährung und Förderung gleicher Startchancen sowie der Sicherung der Durchlässigkeit der Gesellschaft die Begabtenauslese. *Rundstedt 1963* (S. 155) weist daraufhin, daß mittels der damaligen Studienförderung auch eine spezielle Nachwuchslenkung in die Bereiche der Lehrerbildung und Ingenieurschulen intendiert war, so daß neben die Förderungsziele Auslese und Chancenangleichung das (allerdings weniger gewichtige) Effizienzziel trat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Abschaffung der Studiengebühren und Hörergelder seit Mitte der 60er Jahre, die Beseitigung der Prüfungsgebühren im Jahre 1970 (vgl. dazu *BLK 1977*, S. 21) sowie die Ablösung der Studienförderung nach dem Honnefer und Rhöndorfer Modell durch das Bundesausbildungsförderungsgesetz im Jahre 1971 verlagerte die Finanzierung der Hochschulproduktionskosten ausschließlich und die Finanzierung der Studien- bzw. Entzugskosten verstärkt auf den Staat. Leitmotive dieser Entlastung der Studierenden (sowie ihrer Familien) von der Finanzierung der Hochschulausbildung waren die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage bedürftiger Studierender, die Förderung gleicher Zugangs- und Bildungschancen (vgl. *Granzow 1967*) und die Effektivierung des Studiums durch die Befreiung vieler Studenten vom Zwang zur Arbeit neben dem Studium. Während das für die Förderung nach dem Honnefer Modell dominante Ziel der Begabtenauslese nicht mehr im Vordergrund stand, kann implizit auch auf ein externes Effizienzziel geschlossen werden insofern, als die Knappheit der hochqualifizierten Arbeitskräfte durch dieses das Hochschulabsolventenangebot auf Dauer stimulierende Finanzierungssystem überwunden werden sollte. Festzuhalten bleibt, daß die Verlagerung der Finanzierungslast auf den Staat (bzw. auf alle Steuerzahler) distributionspolitisch und nicht allokationspolitisch begründet wurde, wenn auch bei *Rundstedt 1963* (S. IX) ein allokationspolitisches Argument anklingt: „... unter den mit solchen Fragen vertrauten Ökonomen [herrscht] die Auffassung [vor], daß der größere Teil des Nutzens des Studiums dem Wohlstand der Allgemeinheit zukommt." Angesichts der Auffassung, daß der Nutzen der Hochschulbildung, welcher der Gesellschaft zufließe, größer sei als der Nutzen des einzelnen Studenten, sei es „fraglich, ob es gerechtfertigt ist, Gebühren zu erheben (und ob es zweckmäßig ist). Nach der Pauschalierung der Kolleggelder bleibt eigentlich nur ein Argument für das Erheben von Gebühren, nämlich daß es einer Zahlung bedarf, um allen Beteiligten den Investitionscharakter zum Bewußtsein zu bringen" (*ebenda*, S. XII). *Blaug / Woodhall 1978* (S. 352) kommen zu dem Schluß, daß zumindest bis in die frühen 70er Jahre bei der Entscheidung über die Höhe der staatlichen Hochschul(mit)finanzierung in der Bundesrepublik wie in anderen von ihnen untersuchten europäischen Ländern der Gleichheits- den Effizienzaspekt dominiert habe.

In der Bundesrepublik ist seit 1974 durch die Änderung der Förderung in einen nicht verzinslichen Darlehenssockel und einen darüber hinausgehenden Stipendienanteil die Finanzierungslast der Entzugskosten geringfügig auf die geförderten Studierenden zurückverlagert worden. Mit der Umstellung der Förderung ganz auf Darlehen im Jahre 1983 erfolgte eine nochmalige Rückverlagerung von Studien-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abbildung 1: Die gesellschaftlichen Kosten der Hochschulausbildung und ihre Finanzierung, modifiziert nach *Lüdeke 1983*, S. 33 ff.

Kosten	*Finanzierung*	
	durch den Staat	durch die Studierenden bzw. ihre Familien
I. *Kosten der Hochschulproduktion* a) *staatliche Kosten* 1. laufende Hochschulausgaben 2. Kalkulatorische Beiträge zur öffentlichen Pensionskasse 3. kalkulatorische indirekte Steuern (Umsatz-, Verbrauchsteuern) 4. Kalkulatorische direkte Steuern (Grund-, Vermögen-, Körperschaft-, Gewerbesteuer) 5. kalkulatorische Kapitalkosten (Zinsen und Abschreibungen)	1. a) Trägerzuschuß (direkte Zuweisungen an die Hochschulen) b) Drittmittel (von Ländern, Bund, DFG und anderen öffentlichen Einrichtungen) c) Zuschüsse an nicht-staatliche Einrichtungen (Subventionen oder Steuerverzichte), die Drittmittel an die Hochschulen vergeben d) Einnahmen aus Dienstleistungen (Krankenversorgung) und sonstige Entgelte 2. fiktive Beiträge zur öffentlichen Pensionskasse 3. Verzicht auf indirekte Steuern 4. Verzicht auf direkte Steuern 5. Verzicht auf Kapitalkostenersatz	Finanzierungsanteil gleich Null

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) *private Kosten*

6. Lernmittel

7. Transport

II. *Entzugskosten*

8. kalkulatorisches Nettoeinkommen

9. kalkulatorische direkte (Lohn- und Einkommen)-Steuer

10. Arbeitnehmeranteil an den kalkulatorischen Sozialversicherungsbeiträgen

11. Arbeitgeberanteil an den kalkulatorischen Sozialversicherungsbeiträgen

12. kalkulatorische indirekte (Umsatz-, Verbrauch)-Steuern

6./8. a) BAföG

b) staatliche Zuschüsse (Subventionen oder Steuerverzicht) an Institutionen, die Mittel zur Studienförderung vergeben

c) Kinderzuschuß, Waisenrente, -geld

d) Kindergeld

e) Steuerermäßigung beim Studierenden/Eltern/Partner (Ausbildungsfreibeträge, Sonderausgaben)

8. f) Zuschüsse zu Studentenwohnheimen

g) Zuschüsse zum Mensaessen

h) Zuschüsse zu kulturellen Veranstaltungen (Kino, Theater usw.)

7./8. i) Fahrtkostenzuschüsse

9. Verzicht auf direkte Steuern aus dem kalkulatorischen Bruttoeinkommen

10. Verzicht auf Sozialversicherungsbeiträge (Arbeitgeber- und -nehmeranteil) aus dem kalkulatorischen Bruttoeinkommen

11. Verzicht auf indirekte Steuern aus dem kalkulatorischen Nettoeinkommen

6./8. k) Nettoeinkommen aus Werkarbeit

l) Darlehnstilgung (BAföG)

m) Anteile vom privat verfügbaren Einkommen der Studierenden, Eltern, Partner (Vermögens- oder Arbeitseinkommen oder sonstige Darlehen [nicht BAföG])

9. Direkte Steuern auf das Einkommen aus Werkarbeit

10. a) Arbeitgeber- und -nehmerbeiträge zur Sozialversicherung auf das/aus dem Einkommen aus Werkarbeit

b) studentische Beiträge zur Krankenversicherung

11. indirekte Steuern aus dem Einkommen aus Werkarbeit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kosten auf die geförderten Studierenden. Folge der zunehmenden Vergesellschaftung der Kosten der Hochschulbildung war einerseits, daß der Anteil der institutionellen Hochschulausgaben an den lehrbezogenen Hochschulausgaben zwischen 1963 und 1975 kontinuierlich von 45 % auf gut 52 % gestiegen ist, während die individuellen Lebensunterhaltskosten entsprechend sanken (vgl. *BLK 1977*, S. 19). *Lüdeke 1985* kommt für 1979 auf der Basis einer Hochschulkosten- und -finanzierungsrechnung zu dem Ergebnis, daß die „institutionellen" Hochschulproduktionskosten bereits fast 62 % der Hochschulgesamtkosten ausmachten. Den Daten der *BLK 1977* (S. 20 f.) zufolge ist der Finanzierungsanteil der Studierenden und ihrer Familien zu Lasten der öffentlichen Budgets von knapp 49 % in 1963 auf 30 % in 1975 gesunken. Unter Berücksichtigung zusätzlicher öffentlicher, vom Studentenstatus abhängiger Transfers wie Kindergeld und Ausbildungsfreibeträge lag dieser Finanzierungsanteil sogar nur bei knapp 20 %. In Lüdekes Hochschulkosten- und -finanzierungsrechnung für 1979 beträgt der von den Studierenden nebst Familien aufgebrachte Mittelanteil 21 %. Rechnet man die Finanzierungsanteile für nicht lehrbezogene Kosten der Forschung (Drittmittel) und Dienstleistungen in der Krankenversorgung ab, so beläuft sich dieser lehrkostenbezogene Finanzierungsanteil auf gut 23 % *(Lüdeke 1985)*. Mit anderen Worten: 1979 finanzierte der Staat fast 77 % der gesamten lehrbezogenen Hochschulkosten, wobei sich der individuelle Finanzierungsbeitrag ausschließlich auf die ‚Entzugskosten' beschränkte, während die lehrbezogenen Produktionskosten ausschließlich öffentlich finanziert wurden. An dieser Finanzierungsstruktur der Hochschulkosten dürfte sich bis heute nichts geändert haben.

Wenn auch ein ‚reines' Staatsfinanzierungssystem eine 100 %ige Übernahme der Hochschulkosten durch den Staat impliziert (vgl. dazu *Timmermann 1982*), so kommt das bestehende System diesem Modell doch recht nahe, so daß die Charkterisierung des bestehenden Finanzierungssystems der Hochschulausbildung als ein Staatsfinanzierungssystem (wenn auch ein durch den privaten Finanzierungsanteil ‚verwässertes' System) gerechtfertigt erscheint (ähnlich sieht das die *BLK 1977*, S. 54). Das System läßt sich durch eine Reihe von Merkmalen beschreiben (vgl. dazu *Blaug / Woodhall 1978*, S. 331 und 350; *BLK 1977*, S. 8 bis 27; *Mattern 1979*, S. 50 ff.; vor allem *Lüdeke 1985*), die im Detail in Anlehnung an *Lüdeke 1985* der Abbildung 1 zu entnehmen sind.

Bemerkenswert ist zunächst, daß nach Lüdekes Berechnungen 1979 die laufenden Hochschulausgaben, die in der Hochschulstatistik ausgewiesen werden und in der Regel im Laienverständnis mit den Kosten identifiziert werden, sich auf lediglich 27 % der Gesamtkosten beliefen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die „restlichen" 73 % machten kalkulatorische Produktions- und Entzugskosten aus. Allerdings waren 70 % der Produktionskosten ausgabewirksam. Zweitens fällt auf, daß die Entzugskosten mit einem Anteil von fast 63 % erheblich größeres Gewicht an den Gesamtkosten hatten als die Produktionskosten. Schließlich tritt der Staat als Hauptfinanzier auf (1979 mit einem Finanzierungsanteil von fast 80 %), indem er die Produktionskosten durch direkte Zuweisungen an die Hochschulen, fiktive Sozialversicherungsbeiträge und Steuerverzichte ganz allein finanziert, und indem er sich an den Entzugskosten über Zuschüsse, Darlehen, Steuerverzichte und Steuerermäßigungen zugunsten der Studierenden und ihrer Familien (1979 zu 66 %) beteiligt.

Die Vielfältigkeit der verschiedenen staatlichen (Mit)finanzierungsformen (siehe Abbildung 1) nimmt diesem Staatsfinanzierungssystem die wünschenswerte Transparenz (vgl. auch *BLK 1977*, S. 50 ff.). Darüber hinaus erfährt es in den letzten 10 Jahren eine wachsende Kritik.

3 Evidenzen allokativen und distributiven Versagens des bestehenden Staatsfinanzierungssystems der Hochschulausbildung

Dem bestehenden staatlichen Hochschulsystem werden mittlerweile eine Fülle verschiedener Versagenshypothesen vorgehalten, wobei meist nicht deutlich wird, ob dieses Versagen auf die Tatsache staatlicher Finanzierung oder auf die Tatsache staatlicher Produktion der Hochschulbildung oder auf beides oder auf konstitutionelle Mängel eines an sich akzeptablen Bereitstellungs- und Versorgungssystems durch den Staat zurückgeführt wird, welche darauf verweisen, daß der Spielraum auch effizienteren Handelns des Staates im Hochschulsystem nicht ausgeschöpft wird (z. B. das Fehlen einer im Prinzip möglichen Hochschulkostenrechnung oder der bis heute vorherrschende Verzicht auf eine output- oder kennziffernorientierte Mittelzuweisung). Es wird hier nicht der Versuch gemacht, die verschiedenen Systemdefizite jeweils den genannten Teilaspekten zuzuordnen, sondern sie werden dem bestehenden System insgesamt zugerechnet. Es soll erst im 4. Abschnitt untersucht werden, welchen Beitrag eine Änderung des Finanzierungssystems zur Beseitigung oder Milderung welcher Defizite beitragen kann.

Die in der Literatur vorfindbaren Vorwürfe gegen das staatliche Hochschulsystem liegen auf unterschiedlichen Ebenen. Sie umfassen Vorwürfe des

— ordnungspolitischen

— fiskalpolitischen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— allokativen

— distributiven Versagens.

3.1 Das ordnungspolitische Versagen

Die These des ordnungspolitischen Versagens des Staates im Hochschulbereich wird von *Friedman 1962, Blankart 1976, West 1964, v. Lith 1980, 1981, 1982* nachdrücklich vertreten. Auch *Bodenhöfer 1978, Clement / Sauerschnig 1978* und die *BLK 1977* bedauern das Fehlen von Elementen marktwirtschaftlicher Steuerung. Das bestehende Ausmaß an staatlicher Kontrolle und Verwaltung beschneide die individuellen Wahlmöglichkeiten erheblich, schränke die individuelle Freiheit der Lehrenden und Lernenden ein und verletze das für die soziale Marktwirtschaft zentrale Prinzip der Subsidiarität. Dem staatlichen Hochschulsystem fehle das der Marktwirtschaft eigene System ökonomischer Hebel, das Anreize zu „vernünftigem Handeln" anbiete und Sanktionen für „unvernünftiges" Handeln bereithalte (so auch *Blaug / Woodhall 1978,* S. 350 f.). *Offe 1975* arbeitete prägnant heraus, daß das staatliche Hochschulsystem über kein brauchbares Steuerungspotential verfüge, statt gesteuert werde rationiert und verwaltet, anstelle von Optimierungs- werden Maximierungsstrategien der Hochschulproduktion gefahren.

Aus dieser ordnungspolitisch motivierten Kritik läßt sich ein „ordnungspolitisches Argument der Systemkonsistenz und Systemkongruenz" entwickeln, dessen Generalthese lautet, daß das staatliche Hochschulproduktions- und Finanzierungssystem ein Fremdkörper im Wirtschaftsordnungskonzept der sozialen Marktwirtschaft sei. Die Bundesrepublik leiste sich ein Hochschulsystem, das aus einer anderen Epoche bzw. Gesellschaft übernommen und historisch überholt sei.

3.2 Das fiskalpolitische Versagen

Dem staatlichen Hochschulsystem wird auch vorgehalten, es überfordere auf Dauer die staatlichen Finanzierungsmöglichkeiten. Freilich bleibt diese Überforderungsthese nicht auf das Hochschulsystem beschränkt, sondern zielt auf das gesamte staatliche Bildungssystem, aber eben auch auf die Hochschulen als die zweifellos teuersten Bildungseinrichtungen. Die These der Überforderung der öffentlichen Budgets durch die expansive Hochschulfinanzierung, insbesondere seit Beginn der Finanzkrise der öffentlichen Haushalte im Jahre 1974, die mit der eigentlich bis heute nicht überwundenen Rezession einsetzte, wird nicht nur von der *BLK 1977* (S. 4) behauptet, sondern das sog. Staats-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sekretärgutachten von 1974 zeigte das fiskalpolitische Versagen staatlicher (Hochschul)-bildungspolitik auf, in dem es in aller Deutlichkeit darauf hinwies, daß eine weitere Expansion der staatlichen Hochschulausgaben angesichts der Dringlichkeit rivalisierender öffentlicher Aufgaben aus dem Staatshaushalt nicht finanzierbar sei. Nicht zuletzt aus diesen fiskalen Gründen ist bereits 1974 das Sockeldarlehen beim BAföG eingeführt worden und 1983 die völlige Umstellung der Unterstützung nach dem BAföG auf Darlehen erfolgt. Implizit läßt sich aus der Diskussion um die Finanzierbarkeit des Bildungsgesamtplans (und der weiteren Hochschulexpansion) sowie aus der seit Mitte der 70er Jahre (noch von Helmut Schmidt) ausgegebenen Devise der kostenneutralen Hochschulexpansion und -reform schließen, daß zusätzliche Finanzmittel für die Hochschulen allein aus privaten Budgets kommen müßten.

3.3 Allokatives Versagen

Allokatives Versagen liegt immer dann vor, wenn eine Intervention die unter den gegebenen Bedingungen (Präferenzen, Technologien, Kapazitäten usw.) maximal erreichbare Wohlfahrt nicht realisiert, d. h. die für die Intervention benötigten Ressourcen auf eine Weise einsetzt, daß das damit erreichte Nutzenniveau im Hinblick auf das erreichbare Wohlfahrtsniveau suboptimal ist (vgl. *Lüdecke 1985*). Dieses allokationspolitische Versagen des staatlichen Hochschulsystems wird seiner externen wie internen Ineffizienz angelastet.

Indikatoren, von denen auf interne Ineffizienz geschlossen wird, sind die erheblich gestiegene und international relativ hohe Studien- und Verweildauer (von 5,7 Jahren in 1970 auf 7,2 Jahre in 1981), welche die Studienplätze unnötig verteuert (vgl. *Engels 1974; Bodenhöfer 1977; Clement / Sauerschnig* 1978, S. 293 ff.), die vermutete Senkung der Ausbildungsqualität an den Hochschulen, der Studienleistungen und des internationalen Ansehens, die weit differierenden Ausbildungskosten in gleichen sowie in ähnlichen Studiengängen, das Fehlen von Neuerungen und von Anpassungsbereitschaft, die Scheu vor Experimenten, die Tendenz zu dogmatischer und vereinheitlichender Reform „von oben", die Schwerfälligkeit und Zeit- wie Kostenintensität der Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in den Hochschulen (vgl. dazu *v. Lith* 1979 und *Hochschulverband 1981*) sowie auf den staatlichen Entscheidungsebenen, das Fehlen eines modernen Rechnungswesens (vgl. *Recktenwald 1978*), von Leistungsanreizen, -motivationen, -kontrollen und -entlohnung, von Verantwortlichkeit für Fehlentscheidungen, von Wettbewerb um Leistung und Qualität, was *Engels 1974* veranlaßt, von einem Kartell der Immobilität zu sprechen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Vorwurf der externen Ineffizienz gründet wesentlich auf der behaupteten Unfähigkeit eines staatlichen Hochschulproduktions- und finanzierungssystems, die Bildungs- und Finanzierungsströme so zu lenken, daß Bildungs- und Beschäftigungssystem optimal aufeinander abgestimmt werden (vgl. *Clement / Sauerschnig 1978,* S. 293 f.; *Bodenhöfer 1977; Blankart 1976; Hegelheimer 1978; Woll 1973*). Die Steuerungsunfähigkeit habe zur Entkoppelung des Bildungssystems vom Bedarf des Beschäftigungssystems, zur Überproduktion von Akademikern und zu strukturellen Fehlallokationen innerhalb des Hochschulsystems (zuviele Lehrer, zuwenig Ingenieure oder qualifizierte Naturwissenschaftler) und zwischen Hochschulsystem und beruflicher Ausbildung (Facharbeitermangel) und schließlich zur Übernachfrage nach Hochschulkapazitäten geführt, die durch Rationierung (Numerus clausus) in teueren und durch qualitätsmindernde Überlast in billigen Studienfächern aufgefangen wurde. Nach *Blaug / Woodhall 1978* (S. 351) hat diese über den Numerus Clausus erfolgte Umlenkung der Studentenströme Wohlfahrtsverluste zur Folge, da Parkstudien und Verlegenheitsstudien nicht nur mit längerer Studienzeit und entsprechend höheren direkten wie indirekten Kosten verbunden sind, sondern auch den Konsumnutzen des Studiums senkten durch einen Motivationsverlust, der dadurch entsteht, daß Studienwahl und -neigung bzw. -interesse in solchen Fällen nicht kongruent sind.

Bei allen Kritikern, die dem bestehenden System diese Ineffizienz vorhalten, wird das allokative Versagen u. a. auf das Hochschulfinanzierungssystem zurückgeführt, und zwar auf die Tatsache, daß durch den Nulltarif der Hochschulbildung auf pretiale Lenkungsmöglichkeiten verzichtet wird und dadurch „falsche" Anreize für Hochschulen und Nachfrager nach Hochschulausbildung gesetzt werden. Für die Hochschulen besteht keine Kopplung zwischen ihrer Leistung und ihren Einnahmen. Da zwischen Leistung, Kosten und Einnahmen kein unmittelbarer Zusammenhang hergestellt ist, fallen die entscheidenden ökonomischen Lenkungsinstrumente aus. Für die Nachfrager hat nach Auffassung der *BLK 1977* (Anhang Zwischenbericht, S. 48 ff.) der Nulltarif zum Resultat, daß weniger Eignung und Neigung des (der) einzelnen als vielmehr die ökonomische Attraktivität des Angebots (der Nulltarif) für die Studienwahlentscheidung maßgeblich ist. In Abwesenheit genereller Rationierung knapper Studienplätze und angesichts der job competition mit Verdrängungsspirale (vgl. *Thurow 1978*) muß der Nulltarif zwangsläufig einen starken Sog auf Hochschulzugangsberechtigte und solche, die es noch werden wollen (bzw. deren Eltern) ausüben, der Überinvestition in Hochschulbildung, eine wachsende Diskrepanz zwischen privaten und sozialen Renditen und zunehmende Ressourcenvergeudung zur Folge haben muß.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.4 Distributives Versagen

Es scheint heute nahezu sicher, daß die mit dem System der weitgehend staatlichen Hochschulfinanzierung verknüpften Ziele der gleichen (Hochschul)-bildungschancen und der Egalisierung der Einkommen (als ein wichtiges Maß des individuellen Nutzens der Hochschulausbildung) bis heute nicht erreicht wurden. Zwar ist einerseits die Hochschulbildungsbeteiligung von Mädchen bzw. Frauen beachtlich gestiegen (zwischen 1960 und 1982 stieg der Anteil der Frauen an den Studierenden von 26,6 % auf 38,1 % und unter den Studienanfängern von 27,0 % auf 41,7 %; allerdings scheinen beide Anteile seit 1983 wieder zu sinken), doch wird andererseits der Anstieg des Anteils von Kindern, deren Vater Arbeiter ist, unter den Studierenden als unzureichend angesehen. Zwar stieg dieser Anteil an den Hochschulen (wissenschaftlichen Hochschulen) von 10,3 % (6,5 %) in 1966 auf 19,2 % (16,0 %) in 1976; seitdem sank er aber wieder auf 17,5 % (14,3 %) in 1981. *Blaug / Woodhall 1978* (S. 352) stellen nicht nur für die Bundesrepublik fest, daß das Chancengleichheitsziel im Sinne einer proportionalen Partizipation der sozialen Schichten an der Studentenpopulation nicht erreicht sei (vgl. auch *Clement / Sauerschnig 1978*, S. 294; *Bodenhöfer 1977* und *1978*). Ebenso wenig sei das Ziel der Einkommensegalisierung erreicht worden (vgl. *ebenda*). Aus Tabelle 1 geht hervor, daß in der Tat in der Bundesrepublik die ausbildungsspezifischen Einkommensrelationen zwischen 1976 und 1982 nahezu stabil geblieben sind.

Die distributionspolitische Kritik am gegenwärtigen (Staats)-finanzierungssystem der Hochschulausbildung beschränkt sich allerdings nicht auf die Feststellung, daß gesetzte Egalisierungsziele nicht erreicht worden sind, sondern sie geht weiter, indem sie entwickelt, daß insbesondere der durch den Nulltarif und die geringe (Mit)-finanzierungsquote der Studierenden (resp. ihrer Familien) ausgelöste Nachfragesog nach Hochschulausbildung nicht nur allokative Ineffizienzen, sondern auch unerwünschte (d. h. dem Egalisierungsziel entgegengesetzte) regressive Verteilungswirkungen „von unten nach oben" bewirkt. So leiten z. B. *Hegelheimer 1978* und *v. Weizsäcker 1975* aus dem vertikalen Verdrängungsprozeß im Beschäftigungssystem, der — ausgelöst durch die Überproduktion von Akademikern — die Arbeitsmarktrisiken (Arbeitslosigkeitsrisiko und Risiko „schlechterer" Jobs sowie niedrigerer Einkommen) tendenziell von den Akademikern auf die Nichtakademiker verlagere, eine Konterkarierung des Chancengleichheits- und Egalisierungsziels ab. Darüber hinaus ist bemerkenswert, daß die regionalen Chancendisparitäten gestiegen sind: schwankten 1971 die Hochschulberechtigungsquoten (Anteil der Hochschulzugangsberechtigten an den entsprechenden Altersgruppen) in den Bundesländern zwischen 13 und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Ausbildungsspezifische Einkommensrelationen (Mediane), 1976 bis 1982, nach Geschlecht

	Bildungsabschlüsse						
Jahr	1	2	3	4	5	6	7
			a) *insgesamt*				
1976	1 000	1 355	1 887	2 440	2 523	1 392	1 307
1978	1 000	1 364	1 891	2 353	2 433	1 404	1 321
1980	1 000	1 449	1 946	2 463	2 536	1 485	1 410
1982	1 000	1 432	1 999	2 472	2 545	1 477	1 395
			b) *Männer*				
1976	1 000	1 208	1 609	2 093	2 367	1 245	1 207
1978	1 000	1 223	1 622	2 072	2 316	1 257	1 225
1980	1 000	1 282	1 671	2 109	2 375	1 318	1 289
1982	1 000	1 250	1 644	2 099	2 315	1 289	1 262
			c) *Frauen*				
1976	1 000	1 305	1 689	1 915	2 522	1 322	1 206
1978	1 000	1 310	1 639	1 847	2 406	1 325	1 212
1980	1 000	1 307	1 623	1 795	2 314	1 328	1 239
1982	1 000	1 342	1 704	1 943	2 385	1 360	1 254

Legende:

1: ohne berufliche Ausbildung
2: praktische Berufsbildung (einschließlich Berufsfachschule)
3: Fachschule (einschließlich Meister- und Technikerschule)
4: Fachhochschule (einschließlich Ingenieurschule)
5: Hochschule (einschließlich Lehramtsausbildung)
6: praktische Berufsausbildung und/oder Berufsfach-/Fachschule
7: sämtliche Abschlüsse

Quellen:

Statistisches Bundesamt 1979: Ergebnisse des Mikrozensus 1975/76, Wiesbaden, S. 32.
Dasselbe 1980: Ergebnisse des Mikrozensus 1978, Wiesbaden, S. 32.
Dasselbe 1982: Ergebnisse des Mikrozensus 1980, Wiesbaden, S. 37.
Dasselbe 1984: Ergebnisse des Mikrozensus 1982, Wiesbaden, S. 28.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

19 %, so lag die Schwankungsbreite 1978 zwischen 19 und 30 % und 1982 zwischen 21 und 43,5 %. Relativ früh haben *Woll 1973* und *v. Weizsäcker 1975* u. a. in Anlehnung an *Hansen / Weisbrod 1969* die Vermutung geäußert, daß die aus dem bestehenden (staatlichen) Hochschulfinanzierungssystem folgenden Strukturen der Finanzierungslasten einerseits sowie der Beteiligungs- und Ertragsstrukturen andererseits zwischen den Generationen und innerhalb einer Ausbildungsgeneration ungleich sind (These der inter- und intragenerationellen Ungleichheit der Chancen, Nutzen und Lasten; vgl. auch *BLK 1977,* Anhang Zwischenbericht S. 44). Das insgesamt regressiv wirkende Steuersystem schiebe im Verein mit der ungleichen Hochschulbeteiligungsstruktur die Last der Hochschulfinanzierung auf die Personen, sozialen Gruppen und Generationen, die den geringsten Nutzen daraus ziehen mit dem Ergebnis, daß die älteren (arbeitenden) Generationen die jüngeren (studierenden) Generationen subventionieren und die große Masse der Personen ohne Hochschulausbildung das Studium einer relativ kleinen Gruppe privilegierter Personen überproportional mitfinanziert. Vor allem die letzte Teilthese ist für die Bundesrepublik von *Pfaff / Fuchs 1975* empirisch erhärtet worden (vgl. auch *Bodenhöfer 1978,* S. 140).

Die *BLK 1977* (S. 79) weist ferner darauf hin, daß das bestehende Hochschulfinanzierungssystem in Numerus Clausus-Fächern die natürlich oder durch Umwelteinwirkungen besonders Begabten zu Lasten der weniger Begabten bevorteile (durch die Vergabe eines Teils der bewirtschafteten Studienplätze per Los verliert dieses Argument etwas an Gewicht). Generell gelte in diesem System, daß die Chance auf staatliche Subventionen mit der natürlichen Intelligenz und sozialen Herkunft steige. *Lüdeke 1985* ergänzt diesen Sachverhalt durch den Hinweis, daß infolge des unterschiedlichen relativen Gewichts der direkten und indirekten wie der Produktions- und Entzugskosten in den Studiengängen und Fakultäten (Fachbereichen) das Verhältnis von individueller und staatlicher Finanzierungsquote zwischen Studiengängen und zwischen Fakultäten erheblich variiert. So schwankte nach seinen Berechnungen *(Lüdeke 1985)* der Finanzierungsanteil der Studierenden bzw. ihrer Familien 1979 an den Gesamtkosten zwischen 27 % in den Wirtschafts- und gesellschaftswissenschaftlichen Studiengängen und 9 % im Fach Medizin.

Wenn auch die vermuteten und z. T. empirisch erhärteten allokativen wie distributiven Ineffizienzen des staatlichen Finanzierungssystems der Hochschulausbildung zahlreich und erheblich zu sein scheinen, folgt daraus nicht notwendig die Abkehr von diesem Finanzierungssystem. Dies zumindest solange nicht, wie theoretische Argumente dieses System überzeugend begründen (z. B. aus der Theorie des Markt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

versagens oder aus den Eigenschaften des Gutes Hochschulbildung) oder wenigstens plausibel darlegen können, daß ein nichtstaatliches Finanzierungssystem allokativ wie distributiv noch stärker versagen würde.

4 Die allokations- und distributionstheoretische Kritik des staatlichen Systems der Hochschulfinanzierung und die Begründung von Studiengebühren

Die staatliche Finanzierung der Hochschulausbildung wird mit einer Reihe von Argumenten begründet, die sich in der Hauptsache aus der Theorie des Marktversagens speisen. Die übliche Deduktion lautet, daß der Markt durch eine Reihe von Störfaktoren Wohlfahrtsverluste erzeuge. Die Störfaktoren werden gesehen in

— unvollständiger Markttransparenz durch Informationsbeschränkungen auf der Anbieter- und Nachfrageseite

— der Existenz oder Genese lokaler, natürlicher, technischer oder ökonomischer Monopole

— Marktunvollkommenheiten durch Konkurrenzbeschränkungen

— der Existenz externer Effekte

— der Divergenz zwischen öffentlichen und privaten Risiko- und Zeitpräferenzstrukturen

— dem Kollektivgutcharakter

im Bereich der Hochschulbildung (vgl. dazu *Timmermann 1980,* S. 12). Hinzu kommen die These des distributiven Marktversagens (der Markt erzeugt eine als inakzeptabel empfundene Einkommensverteilung) und politische Begründungen wie: Hochschulbildung sei eine öffentliche Aufgabe oder das Sozialstaatspostulat verlange eine staatliche Finanzierung der Hochschulausbildung (diese Auffassungen waren z. B. in der Anhörung der *BLK 1977* (S. 50)) dominant.

Es ist zu fragen, ob diese Argumente als Begründung staatlicher (Voll)finanzierung akzeptabel sind und ob die Finanzierungsanlässe nicht auch alternative Interventionsformen zulassen (z. B. Abschreibungen auf Hochschulausbildung, Gebühren oder Veränderung von Verfügungsrechten, ordnungspolitische Interventionen). Wenn die staatliche Finanzierung naheliegt, so bleibt immer noch offen, in welcher Form, in welcher Richtung und in welcher Höhe sie erfolgen sollte. Im folgenden werden die im Detail vorgebrachten Argumente (vgl. *Lüdeke 1985; Kuna 1980; Clement / Sauerschnig 1978,* S. 281 ff.; *Blaug / Woodhall 1978; Burns / Chiswick 1969; Mattern 1983; Bodenhöfer 1978;*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

v. Lith 1980, 1981, 1983; BLK 1977 und *Timmermann 1979, 1982*) zusammenfassend vorgestellt. Es lassen sich vier Linien der Kritik an der staatlichen (Voll)finanzierung der Hochschulausbildung ziehen: anthropologische, allokations- und distributionspolitische und public-choice-theoretische Argumente.

4.1 Die anthropologische Kritik

Die anthropologische Kritik gründet m. E. nicht auf fundierten wissenschaftlichen Erkenntnissen über das „Wesen des Menschen", faßt aber wohl Beobachtungen zusammen, die in Gesellschaften, welche konstitutionell auf Privateigentum und egoistischer Vorteilsmaximierung beruhen, täglich gemacht werden. *Recktenwald 1978* (S. 157) zufolge ist der Mensch (von Natur aus?) ein Egoist, der sich mehr für sich selbst als für andere einsetzt, der Güter, die nichts oder scheinbar nichts kosten, großzügig ge- oder verbraucht, d. h. verschwendet und der das, was ihm selbst gehört, besser pflegt als das, was vielen oder allen gehört. Allein diese anthropologische menschliche Konstante würde es nahelegen, möglichst alle Güter, d. h. auch die Hochschulausbildung, gegen einen Preis, u. U. gegen Gebühren, zu verkaufen.

4.2 Die allokationstheoretische Kritik

Diese Kritik setzt sich aus einer großen Anzahl unterschiedlicher Argumente zusammen. Zunächst kann, wie unter 3. bereits angedeutet, die Fähigkeit des staatlichen Hochschulproduktions- und finanzierungssystems zur im Sinne der internen und externen Effizienz optimalen Lenkung der Ressourcen- und Finanzierungsströme bezweifelt werden. Die Unkenntnis der Hochschulbildungsproduktionsfunktionen (vgl. *Levin 1976*) einerseits, die mangelnde Kenntnis der Wünsche der Nachfrager nach Hochschulausbildung sowie der konkreten Produktionsbedingungen in den einzelnen Hochschulen andererseits und schließlich der genauen mengen- und qualitätsmäßigen Anforderungen des Beschäftigungssystems an die Akademikerproduktion haben mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit Fehlallokationen von Ressourcen- und Finanzströmen zur Folge. Hinzu kommen die bereits erwähnten Effizienzverluste durch Innovationsscheue und suboptimale Entscheidungsprozesse, die allerdings m. E. weniger durch die Organisationsstruktur der Hochschulen (Gruppenuniversität) bedingt sind, sondern dadurch, daß die Entscheidungsprozesse infolge des leistungsunabhängigen Mittelzuweisungssystems keinem Entscheidungs-, Anreiz- oder Sanktionsdruck ausgesetzt sind. Es kann ferner vermutet werden, daß der durch das staatliche Hochschulmonopol implizierte Ausschluß der Konkurrenz durch private Anbieter (Herdecke und Koblenz werden allein daran kaum etwas ändern) das Ineffizienzproblem verstärkt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vor allem *Lüdeke 1985* hat die möglichen Anlässe bzw. Begründungen staatlicher Hochschul(mit)finanzierung einer genauen Prüfung unterzogen. Aus seinen Ergebnissen läßt sich schließen, daß eine Reihe von Interventionsbegründungen, vor allem aber auch bestimmte Formen staatlicher (Mit)finanzierung und schließlich die staatliche Vollfinanzierung der Hochschulproduktionskosten allokationspolitisch nicht akzeptabel sind. So weist *Lüdeke 1985* zum einen darauf hin, daß die excess-burden Problematik in Interventionsanalysen grundsätzlich Beachtung finden muß, kommt aber zu dem Schluß, daß aus dem Ziel der excess-burden Minimierung kein gewichtiges Argument für die finanzielle Förderung der Hochschulausbildung durch den Staat folge (wegen der geringen Preisflexibilität und des „eigentlich hohen" Steuerentgangs bei alternativer Ressourcenverwendung außerhalb des Bildungssektors). *Peltzman 1973* und *Hartog 1984* zeigen, daß die Form der staatlichen (Mit)finanzierung nicht wohlfahrtsneutral ist. Eine (Mit)finanzierung über direkte Transfers (cash subsidies) sei der institutionellen Förderung (subsidies in kind) allokationspolitisch wegen der „benefit shortfalls" überlegen. Eine auf diese Weise allokationspolitisch begründete Substitution der institutionellen durch die individuelle staatliche Förderung (der Studiennachfrager) impliziert m. E. notwendig die Einführung von Studiengebühren, damit sich die Hochschulen refinanzieren können.

Soweit es um reale Externalitäten geht, die in der Phase der Hochschulproduktion anfallen, können mit *Lüdeke 1985* die Forschungsresultate als unbestrittene allokationspolitische Begründung für staatliche Mitfinanzierung der Hochschulproduktion (Forschungsergebnisse als Kuppelprodukt der Hochschulausbildung) akzeptiert werden. Freilich folgt daraus in keiner Weise die staatliche Vollfinanzierung der Produktionskosten, sondern eine Teilfinanzierung. Auch wenn das Chancengleichheitsziel als reale Externalität in die Nutzenfunktion Dritter (d. h. nicht der Nachfrager nach Hochschulbildung selbst) eingeht, läßt sich Lüdeke zufolge daraus keine generelle staatliche Subventionierung der Hochschulbildung begründen, sondern allenfalls ein kombiniertes Subventions-/Belastungssystem z. B. in Gestalt eines Gebührensystems, das diejenigen mit Gebühren (oder Steuern) belastet, die aus überrepräsentierten Sozialschichten stammen und mit ihrer Studienentscheidung die Chancengleichheit verringern, und das diejenigen mit Gebührenermäßigung oder -verzicht (oder mit Transfers) entlastet, die mit ihren Studienentscheidungen die Chancengleichheit verbessern. Lüdekes These, daß darüber hinaus kaum bedeutsame Externalitäten der Hochschulbildungsproduktion bzw. -nachfrage bestehen, kann nicht überzeugen, da angenommen werden kann, daß während des Studiums (viel eher als nach dem Studium)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wissens-, Einstellungs-, Werte- und Orientierungstransfers zu den Eltern, Geschwistern, Verwandten und Freunden stattfinden — insbesondere wenn diese Nichtakademiker sind —, so daß hier durchaus Externalitäten vermutet werden können. Wenn man auch hier noch einwenden könnte, daß diese Externalitäten zumindest für Familienangehörige Verbundexternalitäten in der Produktionsphase sind und über Mitfinanzierung des Studiums durch die Familie entgolten werden, also keine staatliche Finanzierungsbeteiligung begründen, läßt sich dieser Einwand für Freunde und Bekannte nicht geltend machen. Dieser Einwand zieht erst recht nicht, wenn gesellschaftliche Externalitäten während der Produktionsphase ins Spiel kommen, wie sie etwa durch die Studentenbewegung erzeugt worden sind. Diese gesellschaftlichen Externalitäten der Hochschulproduktionsphase (Politisierung gesellschaftlicher Bereiche, Stärkung des Demokratiebewußtseins in breiten Bevölkerungskreisen usw.) werden mit Sicherheit unterschiedlich bis gegensätzlich bewertet und begründen m. E. staatliche Mitfinanzierung der Hochschulproduktion, wobei im Falle der Bewertung der Externalitäten als Kosten Besteuerung oder Gebührenbelastung, im Falle ihrer Bewertung als Erträge Subventionierung, Steuer- oder Gebührenentlastung naheliegt.

Staatliche (Mit)finanzierung der Hochschulausbildung wird ferner durch die Behauptung realer Externalitäten in der Ausreifungsphase dieser Humankapitalinvestition begründet. Eine erste Externalität wird hier im Wissensspillover am Arbeitsplatz gesehen. *V. Weizsäcker 1971* (S. 542 ff.) lehnte diese Sichtweise mit dem Hinweis ab, das Grenzproduktivitätskonzept der Entlohnung fange diese Effekte ein und internalisiere sie. *Bodenhöfer 1978* (S. 136, Fußnote 12) wandte gegen v. Weizsäcker ein, daß der Produktivitätstransfer auf die nichtakademischen Mitarbeiter dort ebenfalls grenzproduktivitäts- und einkommenssteigernd wirke, dieser Ertrag aber nicht vom Verursacher (dem Akademiker) internalisiert werde. Folglich — so muß man schließen — wäre staatliche Mitfinanzierung der Hochschulausbildung bei gleichzeitiger Besteuerung der begünstigten nichtakademischen Arbeitskollegen begründbar (ebenso aber auch eine Steuerentlastung der erwerbstätigen Akademiker). Schließlich ist auch denkbar, daß zwar die Grenzproduktivität der nichtakademischen Kollegen durch Wissensspillover am Arbeitsplatz steigt, aber nicht ihre Entlohnung, sondern der Unternehmer einen „Ausbeutungsgewinn" erzielt. In diesem Falle müßte die ausgleichende Steuerbelastung den Unternehmer treffen (vgl. dazu auch *v. Lith 1980,* S. 12 f., dessen konstruierte Beispiele m. E. nicht überzeugen). *Lüdeke 1985* ist aber auf jeden Fall zuzustimmen, wenn er diese Effekte als ‚pekuniäre' und nicht als reale Externalitäten einstuft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gegen die Begründung staatlicher Subventionierung der Hochschulausbildung durch das Argument verringerter Kriminalitätsraten (vgl. z. B. *Peston 1966,* S. 186) macht *Lüdeke 1985* geltend, daß eine Besteuerung (d. h. Bestrafung) derjenigen, die keine Hochschulausbildung nachfragen, einer Subventionierung derjenigen, die Hochschulbildung nachfragen, vorzuziehen sei. Abgesehen davon, daß die Gründe für diese Sanktionspräferenz nicht einsichtig gemacht werden (warum nicht belohnende Verhaltensanreize?), käme die Bestrafung über Besteuerung natürlich nur für diejenigen in Betracht, die über die Hochschulzugangsberechtigung verfügen. Man kann aber die Berechtigung dieses Arguments auch grundsätzlich bezweifeln, wenn — noch spekulativ — angenommen wird, daß nur bestimmte „klassische" kriminelle Vergehen mit dem Bildungsniveau in ihrer relativen Häufigkeit sinken, während andere „moderne" Vergehen wie Wirtschaftskriminalität, Steuerhinterziehung, Computerkriminalität etc. wohl eher mit dem Bildungsgrad ansteigen.

Lüdeke 1985 lehnt familieninterne Externalitäten in der Ausreifungsphase als (Mit)finanzierungsgrund für den Staat ab, da eine Internalisierung durch Bargainingprozesse oder Nutzeninterdependenzen erfolge (z. B. durch Finanzierung des Elternanteils aus der späteren Erbschaft, sofern eine solche erwartet werden kann). *Hartog 1984* zeigt modellhaft, daß in einem Staatsfinanzierungssystem Eltern von Studierenden eine Nutzenrente beziehen, solange der Staat einen Finanzierungsbeitrag leistet, der es den Eltern erlaubt, ihren eigenen Finanzierungsanteil unterhalb des Niveaus anzusetzen, das sie maximal zu tragen bereit sind. Daraus läßt sich schließen, daß der Nulltarif der Hochschulausbildung bei nahezu allen Studentenfamilien Nutzenrenten entstehen läßt. Allokationspolitisch wäre es optimal, diese Renten durch eine entsprechende Gebührenpolitik zu eliminieren oder wenigstens zu minimieren.

Burns / Chiswick 1969 (S. 92 f.) wie auch *Lüdeke 1985* weisen darauf hin, daß Externalitäten, die durch eine spätere Erwerbstätigkeit von Hochschulabsolventen erzeugt werden, durch staatliche Subventionierung dieser Tätigkeiten selbst und nicht der Ausbildung für diese Tätigkeiten abgegolten werden sollten (z. B. die Tätigkeit des Forschers oder Berufspolitikers). Ein gewichtiges Argument zur Begründung staatlicher (Mit)finanzierung der Hochschulausbildung wird in den realen gesellschaftlichen Externalitäten gesehen, die der Enkulturations- und Sozialisationsfunktion der Hochschulausbildung nachgesagt werden (social cohesion vgl. *Fend 1980,* S. 13 ff.; *Levin 1975,* S. 303 ff.; *Timmermann 1979,* VI 8.). Mit Lüdeke läßt sich eine staatliche Mitfinanzierung aus den systembestandserhaltenden und system-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stabilisierenden Wirkungen begründen, allerdings keine Vollfinanzierung.

Ein weiteres Argument zur Begründung der staatlichen (Mit)finanzierung folgt dem Äquivalenzprinzip und folgert aus der steuerlichen Beteiligung des Staates an den monetären Bildungserträgen (in Höhe der Besteuerung der bildungsbedingten Einkommenszuwächse) die Notwendigkeit der (möglichst äquivalenten) Beteiligung des Staates an den Bildungskosten (vgl. *Lüdeke 1985*). Ein zusätzliches allokationspolitisches Postulat besteht in der finanzpolitischen Gleichbehandlung von Investitionen in (hochschulisches) Human- und in Realkapital. Für Lüdeke entstehen allokative Verzerrungen dadurch, daß sich der Staat an den monetären Bruttoerträgen von Bildungsinvestitionen (durch Lohn-, Einkommen- und indirekte Steuern) stärker beteilige als an den monetären Erträgen realer Investitionen. Die Gewährung von Abschreibungen auf die direkten Investitionskosten des Sachkapitals bei Verweigerung derselben für Humankapitalinvestitionen verstärken die Verzerrungen. Als allokationspolitisch akzeptable (optimale?) Lösung schlägt Lüdeke eine Gleichbehandlung von Human- und Realkapital vor, indem die Investitionskosten beider Alternativen abgeschrieben und ihre Erträge in gleicher Weise besteuert werden. Zusätzliche staatliche Intervention wäre zugunsten des Humankapitals erforderlich, um den frei nicht funktionierenden Versicherungs- und Kapitalmarkt für die Finanzierung der Hochschulbildung funktionsfähig zu machen. Folglich lassen sich aus dem Postulat der Gleichbehandlung von Real- und Humankapital und der mangelnden Funktionsfähigkeit des Versicherungs- und Kapitalmarkts für Humankapital allokationspolitisch keine weitergehenden Forderungen nach staatlicher (Mit)finanzierung (oder gar Vollfinanzierung) der Hochschulbildung begründen.

Allerdings scheint mir Lüdeke hier übersehen zu haben, daß die finanzpolitische Ungleichbehandlung von Real- und Humankapital nicht mit seiner Analyse erschöpft ist. *Burns / Chiswick 1969* (S. 87) zufolge müssen auch die unterschiedlichen Abschreibungsmöglichkeiten der indirekten Kosten in die Überlegungen mit einbezogen werden: während die indirekten Kosten der Investitionen in Hochschulausbildung (die entgangenen Einkommen) zu 100 Prozent abgeschrieben werden, fehlt diese Möglichkeit beim Realkapital ganz.

Nach Burns / Chiswick folgt aus dem Abschreibungsgewinn der Humankapitalinvestition, der dadurch entsteht, daß der Abschreibungsertrag bei den indirekten Kosten den Abschreibungsverzicht bei den direkten Kosten übersteigt, die Verstärkung der Nachfrage nach Hochschulausbildung. Die Abschöpfung dieses Nettoeffektes z. B. durch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Studiengebühren (oder durch Senkung des Abschreibungssatzes) wäre allokationspolitisch naheliegend.

Der Versuch, staatliche (Mit)finanzierung der Hochschulbildung durch die Existenz ‚pekuniärer' Externalitäten zu begründen (Wissensspillover am Arbeitsplatz, monopsonistische Ausbeutung der Hochschulabsolventen, Monopolpreise für Hochschulausbildung) überzeugt nicht (vgl. *Lüdeke 1985*). *Lüdeke 1985* vermutet eher, daß ein Teil der privaten Erträge der Hochschulausbildung zunehmend durch pekuniäre externe Kosten erkauft werden, und zwar dadurch, daß in einem durch job-competition (vgl. *Thurow 1978*) funktionierenden Arbeitsmarkt, der sich durch vertikale Verdrängungsprozesse von Nichtakademikern durch Hochschulabsolventen auszeichnet, den privaten Erträgen der Verdränger entgangene private Erträge der Verdrängten gegenüber stehen. Diese Externalitäten, die zweifelsohne seit Jahren als Folge der Hochschulexpansion entstehen, begründete Lüdeke zufolge eher Rationierung oder finanzielle Sanktionen (z. B. Studiengebühren) als Hochschulfinanzierung aus dem Staatshaushalt.

Diese Argumentationsfigur scheint mir nicht überzeugend, denn zum einen kann man davon ausgehen, daß dieser Verdrängungsprozeß zum großen Teil ein Selbstverdrängungsprozeß ist. Zudem drücken sich in dem Verdrängungsprozeß Bewertungen von Qualifikationen oder Zertifikaten aus, an die Produktivitätsvermutungen zugunsten der Hochschulabsolventen geknüpft sind. Schließlich ist es ein Charakteristikum der Konkurrenz, daß sie immer wieder Gewinner und Verlierer hervorbringt, ohne daß die Verlierer und ihre Verluste Anlaß geben zu Interventionen. Allokationspolitisch scheint mir an dem Verdrängungsprozeß die Frage relevant, ob er nicht lediglich Ausdruck der Tatsache ist, daß den steigenden gesellschaftlichen Hochschulbildungskosten kaum noch gesellschaftliche Zusatzerträge gegenüberstehen, so daß die marginale soziale Rendite null ist oder nahe bei null liegt. In diesem Fall würde in der Tat eine Rationierung der Hochschulausbildung (z. B. über Studiengebühren) naheliegen.

Verbundexternalitäten und politische Externalitäten können nach Lüdeke staatliche (Mit)finanzierung der Hochschulausbildung nicht begründen *(Lüdeke 1985).* Dieses Urteil ist akzeptabel im Hinblick auf die Verbundexternalitäten (vgl. dazu auch *Kuna 1980,* S. 120) und die Ausbildung zum Berufspolitiker. Problematisch ist dieses Urteil im Falle der politischen Nebenfolgen der Hochschulbildung, weil zum einen auf den (aus allokationspolitischer Sicht allein nicht relevanten) trade-off zwischen allokationspolitischen und politischen Zielen mit keinem Wort eingegangen wird (Konfliktfähigkeit usw. als eigenständige, positiv besetzte Ziele), zum anderen gar nicht ausgemacht ist, ob nicht

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auf Dauer für die Wohlfahrtsentwicklung einer Gesellschaft Konflikte, Interessen usw. und deren Austragung wichtiger sind (indem sie die Evolution beschleunigen) als harmonische Gemeinwohlorientierung. Drittens ist schwer nachvollziehbar, worauf die Behauptung gründet, diese politischen Externalitäten seien vernachlässigbar. Die akzeptable These, daß die Aktivitäten, die die politischen Erträge abwerfen, bezuschußt werden sollten, übersieht allerdings, daß gerade viele dieser Aktivitäten in die Zeit des Studiums fallen.

Eine der zentralen Begründungen für die staatliche Finanzierung der Hochschulausbildung war das Argument, Bildung sei ein öffentliches Gut, weil die für private Güter konstitutionellen Prinzipien der Teilbarkeit, der Ausschließbarkeit, der Konsumrivalität, der individuellen Zurechenbarkeit des Nutzens und der positiven Grenzkosten nicht erfüllt seien. Eine in den letzten Jahren intensiv geführte Diskussion dieser Frage hat zu dem Ergebnis geführt, daß Hochschulbildung im Prinzip weder ein Kollektivgut noch ein spezifisch öffentliches Gut sei, sondern allenfalls ein Mischgut in dem Sinne, daß das Gut sowohl individuelle wie externe private und gesellschaftliche Erträge erzeuge. Umstritten ist dabei, wie eben diskutiert, welche Arten von externen Erträgen anfallen und wie hoch sie sind. Immerhin läßt sich aus diesem Ergebnis schließen, daß dem Mischgutcharakter eine Mischfinanzierung entsprechen sollte, d. h. daß eine staatliche Vollfinanzierung nicht begründbar ist. Vielmehr kann im Umkehrschluß gefolgert werden, daß eine (Mit)finanzierung der internen Nutzenzieher, also der Studenten, angemessen ist. Offen ist dabei, in welcher Höhe und in welcher Form (vgl. zu dieser Diskussion *Kuna 1980,* S. 24 ff. und S. 81 ff.; *Lüdeke 1985; Mattern 1983,* S. 2 ff.; *Burns / Chiswick 1969; v. Lith 1980, 1981, 1983; Bodenhöfer 1978; Clement / Sauerschnig 1978; Timmermann 1982, 1979,* VI. 5.). Lautete lange Zeit die allokationspolitische Regel, der Staat solle sich in Höhe der externen Effekte an der Finanzierung der Hochschulausbildung beteiligen (vgl. *Kuna 1980,* S. 42; *Burns / Chiswick 1969,* S. 92; *Blaug / Woodhall 1978; Bodenhöfer 1978),* so wies *Lüdeke 1985* darauf hin, daß diese Regel um die excess-burden Problematik ergänzt werden müsse.

Ein letztes allokationspolitisches und zugleich politisches Argument zur Begründung staatlicher Hochschulfinanzierung besteht in der These, Hochschulbildung sei ein meritorisches Gut (vgl. *Lüdeke 1985; Kuna 1980,* S. 16 ff. und S. 36 ff.; *Timmermann 1979,* VI. 3. und 5.; *Peston 1966; Mattern 1983,* S. 10 f.; *Clement / Sauerschnig 1978,* S. 286; *Bodenhöfer 1978,* S. 136 f.). Dieses Argument unterstellt verzerrte Präferenzen, Informationsdefizite und Entscheidungsirrationalität bei den Nachfragern nach Hochschulbildung und stellt daher die Entschei-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dungskompetenz der Individuen in Frage. Da *Head 1969* (S. 48) zufolge Informationen über bestimmte Güter (z. B. Hochschulbildung) im Einzelfall um so unvollständiger sind, je indirekter und entfernter ihr Nutzen ist und je seltener sie gekauft werden, und da nach *Lüdeke 1985* die Studienwahl eine komplexe Entscheidungssituation ist, deren Auswirkungen sehr langfristig anfallen, die Entscheidungserfahrungen wegen der Einmaligkeit des Vorganges bei den Zugangsberechtigten und bei vielen Eltern fehlen, die Hochschulbildung selbst auch präferenzverändernd wirkt, sind keine objektiven und rationalen Studienwahlentscheidungen zu erwarten. Freilich stellen sich sofort eine Reihe von Fragen: wie werden „verzerrte" Präferenzen identifiziert, von wem? Was sind die „unverzerrten" Präferenzen und wer stellt sie fest? Es liegt nahe zu vermuten, daß die sog. „informierte Elite" diese Prüfungsaufgaben übernimmt und die Gefahr besteht, daß sie ihre eigenen Präferenzen als die „wahren" vorgibt. Lüdeke postuliert, daß die Begründung der staatlichen Hochschulfinanzierung folgendes voraussetzt:

— die Kenntnis des Umfangs des Informationsdefizits, der Verzerrung der Präferenzen sowie der Personen, deren Präferenzen verzerrt sind

— die Kenntnis der Wertschätzung dieser Tatbestände in diesen Gruppen und die Überlegenheit der finanziellen Intervention über alternative Interventionen, z. B. staatlich geförderte Informationspolitik.

Da die ersten beiden Voraussetzungen nicht erfüllbar sind und die dritte Bedingung unbewiesen ist, steht das Begründungsargument auf schwachen Füßen. Hinzu kommt, daß die vermutete Inkompetenz einiger Nachfrager (Eltern) nicht die Bevormundung aller rechtfertigen kann. Schließlich schafft der Staat durch seine Intervention einen Begründungszirkel der self-fulfilling prophecy: staatliche Vollfinanzierung der Hochschulproduktionskosten und staatliche Entscheidungsgewalt werden mit dem Mangel an Entscheidungskompetenz der Individuen begründet. Die damit begründete Ausübung staatlicher Entscheidungsgewalt läßt dann aber gar nicht mehr zu, daß sich die Entscheidungs- und Wahlfähigkeit der Individuen als Lernprozeß entwickeln kann. Folglich reproduziert der Staat immer wieder selbst den Grund für seine Finanzinterventionen.

Kuna 1980 (S. 21) weist auf eine weitere Ungereimtheit hin: die verzerrten Präferenzen sind ein Nachfragephänomen, der Staat setzt aber mit seiner vollständigen Subventionierung der Hochschulproduktion an der Angebotsseite an und versucht damit gar nicht erst, die Präferenzen zu entzerren. Offensichtlich folgt er der impliziten Hypothese, das „kostenlose" Angebot lasse jedes Individuum die optimale Menge nach-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fragen, wodurch sich die Präferenzen quasi automatisch entzerren. Diese Hypothese ist wohl falsch, denn die schichtenspezifische Nutzung der Hochschulen hat sich (wie vorne erwähnt) nicht nachhaltig verändert, nur erhalten die Individuen, die wegen ihrer Rationalität und Informiertheit das Gut Hochschulbildung sowieso nachfragen, dieses nun „kostenlos". Die eigentlich zahlungswilligen Eltern beziehen auf diese Weise eine Nutzenrente i. S. Hartogs. Ein einheitlicher Nulltarif hat keinerlei Informations- und Entzerrungswert. Er transportiert allenfalls die Information, daß es Hochschulausbildung scheinbar umsonst gibt. Aus dem Gesagten folgt, daß die Herstellung, Erhaltung und Stärkung der individuellen Entscheidungskompetenz durch Förderung der Informationspolitik einer staatlichen Vollfinanzierung vorzuziehen ist. Ausgehend von der gegenwärtigen Finanzierungsstruktur können Studiengebühren die Illusion kostenloser Hochschulproduktion zerstören und die Individuen veranlassen, die Studienentscheidung sorgfältiger und damit informationsträchtiger wie rationaler zu treffen.

4.3 Distributionspolitische Argumente

Die distributionspolitischen Implikationen der staatlichen Vollfinanzierung der Hochschulproduktionskosten verletzen das Egalisierungsziel (vgl. *v. Weizsäcker 1971,* S. 545; *Woll 1973,* S. 149). So wird zum einen ein regressiver intergenerationeller Verteilungseffekt postuliert, der durch die Steuerfinanzierung der Hochschulausbildung entstehe, weil die älteren erwerbstätigen Generationen mit den Steuern auf ihr Einkommen jeweils das Studium der jungen Hochschulgenerationen finanzieren. Diese These bedarf dreier Einschränkungen: zum ersten ist mit Hartog auf die Nutzenrente der Eltern hinzuweisen, die bereit sind, einen positiven Preis für die Hochschulausbildung ihrer Kinder zu zahlen. Diese Rente vermindert den Wohlfahrtsverlust, der durch die Besteuerung entsteht. Zum zweiten verweist Lüdeke auf die Möglichkeit der Eltern von Studierenden, die Besteuerung durch Spar- und Vermögensbildungsverzicht und eine entsprechend geringere Erbschaft auf die Kinder zu überwälzen. Freilich existiert diese Möglichkeit nur für Eltern, deren Kinder studieren und die ein hohes Lebenseinkommen haben, das die Bildung eines vererbbaren Vermögens erlaubt. Eltern, auf die eine der Bedingungen nicht zutrifft, müssen die Steuerlast tragen.

Zum dritten ist v. Weizsäckers These, die junge Generation sei ökonomisch stets besser gestellt als die ältere, nicht unumstößlich. Folge subventionierter Hochschulausbildung zum Nulltarif kann sein, daß die funktionelle Einkommensverteilung sich zu Lasten des Humankapitals, d. h. der Hochschulabsolventen ändert, so daß die späteren Lebensein-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kommen der jungen Generation unter dem der älteren liegen kann *(Lüdeke 1985).* Zum vierten schließlich muß berücksichtigt werden, daß jede Generation in ihrem Leben sowohl „begünstigte" junge wie „benachteiligte" ältere Generation ist, d. h. zwar als junge Generation ihre Hochschulausbildung durch die Steuern der älteren Generation finanziert bekommt, ihrerseits aber als älter werdende Generation die Ausbildung der folgenden Generation aus ihren Steuern tragen muß. Distributionspolitisch scheint es mir keinen Unterschied zu machen, ob eine Generation ihre eigene Hochschulausbildung durch Darlehenstilgungen aus ihrem oder durch Besteuerung ihres Einkommen(s) die Ausbildung einer anderen Generation finanziert. Studiengebühren ändern m. E. an diesem intergenerationellen Verteilungseffekt wenig, da auch sie von der älteren Generation aufgebracht werden müssen und allenfalls über die Variation geplanter Erbschaften auf die jüngere Generation überwälzt werden können. Der wesentliche Distributionseffekt der staatlichen Hochschulfinanzierung der Produktionskosten liegt im intragenerationellen Effekt, der nach aller Vermutung und Evidenz (vgl. *Pfaff / Fuchs 1975*) regressiv zu sein scheint (vgl. *Woll 1973,* S. 149). Die Regressivität besteht darin, daß Kinder aus wohlhabenden Familien (Schichten) zu Lasten der einkommensschwächeren Familien (Schichten) studieren und ergibt sich daraus, daß ihrerseits die relative Steuerbelastung mit steigendem Einkommen sinkt, andererseits der Hochschulbesuch und damit die Subventionierung mit wachsendem Einkommen steigt. *Blaug / Woodhall* 1978 (S. 354) formulieren die Bedingungen für eine subventionsbedingte steuerfinanzierte Umverteilung der realen Einkommenspositionen in Richtung größerer Ungleichheit, die sie erfüllt sehen: erste Bedingung sei, daß der Progressionsgrad der Subventionen den aller Steuern zusammen übersteigt. Zweitens sei vorauszusetzen, daß die Zahl der „armen" Steuerzahler in der gegenwärtigen Generation, die „reiche" Steuerzahler in der nächsten Generation werden, die gegenläufige Tendenz, daß einige Steuerzahler in der Einkommenshierarchie fallen, überkompensiert (vgl. auch *Miklius 1975*).

Diese regressive Distribution von Finanzierungslasten und Erträgen der Hochschulproduktionskosten ist u. a. Folge des schichtenspezifischen Hochschulbesuchs, d. h. der Ungleichheit der Hochschulbildungschancen als Folge räumlicher und sozialer Distanz, informationeller Beschränkungen, der Existenz von Kapazitätsgrenzen und Zugangsbeschränkungen, differierender Präferenzen sowie unterschiedlicher Familieneinkommen (*Bodenhöfer 1978,* S. 138 f.). Wie bereits ausgeführt, hat staatliche Vollsubventionierung der Hochschulbildung zur Folge, daß „Umentscheidungen" zugunsten des Studiums auch bei jenen stattfinden, die nicht als Addressaten der Subvention vorgesehen waren (*Lüdeke*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1985). Als Fazit läßt sich ziehen, daß die Ziele der Egalisierung der Hochschulbildungschancen sowie der privaten Lasten und Nutzen der Hochschulbildung durch die staatliche Vollsubventionierung unter den vorfindlichen Bedingungen nicht erreicht werden können. Das distributionspolitische Ziel legt eine zusätzliche Belastung anstelle einer generellen Subvention nahe. Diese Sonderbelastung könnte durch Studiengebühren auferlegt werden. Das Chancengleichheitsziel verlangt *Lüdeke 1985* zufolge eine Kombination von Förderungen und Belastungen, die nach der Abweichung der tatsächlichen Chancen von den Durchschnittschancen nach unten und oben bemessen sein müßte, um „gute" Chancen zu belasten und „schlechte" Chancen zu fördern. Auch hier könnte an Studiengebühren gedacht werden, die mit der Güte der Chance variieren und gegebenenfalls durch Transfers flankiert werden könnten.

4.4 Argumente der public-choice Theorie

Generelle staatliche Finanzierung der Hochschulproduktion durch direkte Mittelzuweisungen an die staatlichen Hochschulen impliziert zugleich staatliche bzw. politische Steuerung der Ressourcenallokation. Hatte die allokations- und distributionspolitische Analyse ergeben, daß Staatsfinanzierung der Hochschulbildung Staatsversagen erster Art zur Folge hat, so verweist die public-choice Theorie auf zusätzliche Interventionsschwächen des politischen Handelns (Staatsversagen zweiter Art) (vgl. hierzu *Recktenwald 1978,* S. 158; vor allem aber *Lüdeke 1985* und *Timmermann* 1980, S. 33 ff.). Dieses Versagen des politischen Prozesses in seiner Funktion als Allokations- bzw. Steuerungsmechanismus kann auftreten infolge von

— Unwissenheit der Wähler (rational voter ignorance effect);

— Dominanz spezieller politischer Interessen (special interest effect);

— politischer Kurzsichtigkeit (shortsightedness effect);

— fehlender Stimuli für effizientes Handeln;

— unpräziser Reflexion der Konsumpräferenzen;

— Handlungsrestriktionen der Politiker (informationelle, finanzielle und legitimatorische Defizite);

— politischen lags.

Nach Gwartney kann erstens Wählerunwissenheit aus zwei Gründen zur Ineffizienz der kollektiven Entscheidungsprozesse führen: einerseits sei es denkbar, daß der politische Willensbildungsprozeß zugunsten von Programmen verzerrt werde, deren trügerischen Erträge die leicht identifizierbaren Kosten aus dem öffentlichen Bewußtsein verdrängten;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

andererseits werde der politische Entscheidungsprozeß dazu neigen, kontraproduktive Programme zu stützen, wenn deren Erträge leicht abzuschätzen, während ihre Kosten teilweise verborgen und für Wähler schwer zu erkennen seien. In beiden Fällen sei die Ablehnung ökonomisch effizienter Projekte und die Adoption ineffizienter Vorschläge wahrscheinlich, und zwar weil Stimmenmaximierungsverhalten die Politiker veranlaßt, die Kosten politischer Programme zu verniedlichen, dagegen deren Erträge vor allem solchen Wählern anzupreisen, die als Nutznießer in Frage kommen. „Pervertierte Incentives werden stimmenmaximierende politische Unternehmer dazu verführen, ökonomische Ineffizienz zu fördern" (*Gwartney* 1977, S. 378; Übersetzung von mir, D. T.). Diese ökonomische Ineffizienz ist dabei Folge eines individuell rationalen Verhaltens der Politiker. Zweitens herrscht die Dominanz spezifischer Interessen im politischen Prozeß vor, wenn politische Programme durchgesetzt werden, die einer relativ kleinen Anzahl von Wählern individuell hohe Vorteile einbringen, die zu Lasten der Mehrheit der Bürger gehen, von denen aber jeder einen individuell nur kleinen und vernachläsigbaren Nachteil hat. Auch in diesem Falle ist der politische Prozeß ökonomisch ineffizient. Die „starken" politischen Interessen dominieren die „schwachen" Interessen.

Ökonomische Ineffizienz kann drittens auch aus politischer Kurzsichtigkeit bzw. aus kurzfristiger Orientierung von Politik resultieren, und zwar dann, wenn die Komplexität eines gesellschaftlichen Problems es für den Wähler wie für den Politiker äußerst schwierig werden läßt, zukünftige Erträge und Kosten von Programmen zu antizipieren. Staatsaktivität richtet sich dann auf Maßnahmen, die sofortige und leicht antizipierbare Erträge versprechen, während die Kosten komplex und kaum identifizierbar sind. Gleichzeitig werden solche Maßnahmen bevorzugt, die sofort entstehende Kosten leicht identifizierbar machen, während ihre Erträge komplex und kaum vorhersehbar sind (vgl. *Gwartney 1977,* S. 381 f.). Im Falle solcher Problem- und Programmkonstellationen neigt staatliche Aktivität zur Kurzsichtigkeit bzw. zu kurzfristiger Orientierung. Offensichtlich macht die Neue Politische Ökonomie hier geltend, daß das Böhm-Bawerksche Gesetz der Minderschätzung zukünftiger Güter auch für politische Güter, für Wähler und Politiker gleichermaßen, gültig ist. Dies drückt sich z. B. in der These aus, daß staatliche Aktivität in der Regel krisen- und ad-hoc-orientiert sei. Langfristige Orientierung staatlicher Politik falle entweder schon in der Konzeptions-, spätestens aber in der Implementationsphase dem ständig erneut notwendig werdenden Krisenmanagement zum Opfer. „Der Kurzsichtigkeitseffekt ist eine potentielle Konfliktquelle zwischen guter Politik und vernünftiger ökonomischer Strategie" (*Gwartney 1977,* S. 383).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hinzu kommt viertens das Fehlen vom Stimuli für ökonomisch effizientes Handeln der politischen und administrativen Akteure. Dem öffentlichen Sektor fehlt ein dem Profit des privaten Sektors vergleichbares Incentive (*Gwartney 1977*, S. 383 f.; *Woll* 1973; *Levin* 1976). Der Wähler, der im besten Falle als beschränkt informiert gilt, wird als nicht in der Lage gesehen, staatliches Handeln auf dessen Effizienz hin zu kontrollieren, zum einen wegen seiner restringierten Informiertheit, zum anderen wegen fehlender Vergleichsmöglichkeiten mit alternativen Allokationssystemen in demselben Produktionsbereich.

Wenn man fünftens davon ausgeht, daß die individuellen Präferenzen im Hinblick auf die Versorgung mit einem Gut de natura eine breite Streuung aufweisen, dann verweist das uniforme Angebot staatlicher Leistungen in der Tat auf eine Effizienzeinbuße insofern, als mit der staatlichen Durchschnittsversorgung die Individualpräferenzen nicht befriedigt werden: Die fehlenden oder nur geringen Wahlalternativen im öffentlichen Angebot entsprechen nicht der Präferenzvielfalt, was bedeutet, daß viele Präferenzen nicht befriedigt werden.

Sechstens unterliegt der politische Prozeß einer Reihe von Verzögerungen (lags), deren Existenz ebenfalls Ineffizienzen der politisch gesteuerten Allokation bewirken können (vgl. dazu *Musgrave 1974*, S. 465 ff.). Zunächst muß ein gesellschaftliches Problem von den Politikern und Administratoren als solches wahrgenommen und erkannt werden. Zwischen dem Auftreten und dem Erkennen eines Problems kann eine erhebliche Zeitspanne liegen (Wahrnehmungslag). Darüber hinaus kann es erhebliche Zeit in Anspruch nehmen, um das Problem zu analysieren und zu verarbeiten (Analyse- oder Verarbeitungslag). Schließlich läßt der Prozeß der Maßnahmen- und Entscheidungsfindung u. U. einen erheblichen Zeitbedarf entstehen (Entscheidungslag). Letztendlich benötigen die beschlossenen Maßnahmen Zeit, um wirksam zu werden (Wirkungslag). Jeder lag für sich, vor allem aber ihre Kumulierung, bergen die Gefahr von verspätetem Handeln und von ökonomischer Ineffizienz staatlicher Aktivität in sich, die noch verschärft werden kann durch Wahl inadäquater Maßnahmen oder inadäquater Dosierungen von Maßnahmen (Über- oder Unterreaktion).

Zu den bereits genannten möglichen Quellen der Ineffizienz staatlichen Handelns gesellt sich siebtens eine Reihe weiterer Restriktionen politischen Handelns. Zum einen können Wahrnehmungsfilter, aber auch Eigeninteressen der Politiker und der Bürokratie oder Kompetenzstreitigkeiten (vgl. *BMBW 1978 a*) zu einer ökonomisch ineffizienten Problemverarbeitung und -behandlung führen. Hinzu kommt der unvollkommene Informationsstand des politisch-administrativen Systems

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

im Hinblick sowohl auf kausale oder funktionale Zusammenhänge als auch auf voraussichtliche Entwicklungen. Verwiesen sei hier z. B. auf das bisherige Versagen der Wachstumstheorie sowie der Qualifikations- und Arbeitskräftebedarfsforschung als Lieferanten politisch verwendbarer Informationen (vgl. *Ronge / Schmieg 1973* und jüngst *BMBW 1980*) sowie auf das Problem der logischen und empirischen Prognosedefizite (vgl. *Offe 1975*). Schließlich verweisen *Ronge / Schmieg 1973* und *Offe 1975* auf die möglichen finanziellen Engpässe sowie auf legitimatorische Defizite, die politisches Handeln generell ökonomischer Ineffizienz ausliefern können.

4.5 Begründung von Hochschulgebühren

Die Diskussion der Begründungen staatlicher Finanzierung der Hochschulproduktion hat kein Argument identifizieren können, das die staatliche Vollfinanzierung und damit die völlige Entlastung der Studierenden und ihrer Familien von den Produktionskosten begründen könnte. Vielmehr läßt sich aus den Argumenten, die eine staatliche Finanzierung nahelegen, lediglich eine Teilfinanzierung herauslesen. Daraus läßt sich als Umkehrschluß folgern, daß eine unmittelbare Beteiligung der Studierenden an der Finanzierung angemessen erscheint. Offen ist, wie hoch diese individuelle Mitfinanzierung sein soll. Die Höhe läßt sich praktisch nur politisch bestimmen. Als Instrument der privaten Mitfinanzierung bieten sich Studiengebühren an. Zusammenfassend lassen sich für diese individuelle Mitfinanzierungsform folgende Argumente begründend vortragen:

Erstens sprechen die anthropologischen Gründe gegen die Behandlung der Hochschulbildung als öffentliches, sondern möglichst als privates oder quasi privates Gut. Durch Gebührenfinanzierung läßt sich dieser Gutscharakter herstellen. Zweitens sprechen die erwartbaren internen und externen Effizienzgewinne für die Erhebung von Studiengebühren. Drittens läßt sich die Gebührenfinanzierung indirekt aus dem Argument ableiten, daß direkte Subventionen an die Käufer den institutionellen Zuschüssen überlegen sind, die Institutionen dann aber auf die Refinanzierung über Gebühren angewiesen sind. Viertens legt der Mischgutcharakter der Hochschulbildung, d. h. die Erzeugung einer Reihe von externen Erträgen und von individuellen Erträgen eine Mischfinanzierung nahe, in der Gebühren ein wirkungsvolles Instrument sein können. Fünftens könnte man Studiengebühren durch den Abschreibungsnettoeffekt zugunsten des Humankapitals im Vergleich zum Realkapital begründen und sechstens aus der niedrigen marginalen sozialen Rendite der Hochschulbildung als Folge der job-competition Prozesse (Verdrängungen) herleiten. Siebtens sprechen als Argu-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ment gegen die merit good These Informationsfunktion und Entscheidungsrationalisierungseffekt für Gebühren. Achtens ließe sich dem Ziel der intragenerationellen Egalisierung der Bildungschancen, -erträge und Finanzierungslasten durch einkommensabhängige Gebühren näherkommen. Neuntens schließlich sprechen die Erkenntnisse der Public-choice Theorie über das Staatsversagen zweiter Art zumindest für eine Ergänzung des politischen Allokationsprozesses durch eine pretiale Lenkung über Gebühren.

5 Die allokativen und distributiven Wirkungen von Studiengebühren

Es soll hier zunächst untersucht werden, wie ein Studiengebührensystem ausgestaltet werden kann, welche alternativen Verfügungs- und Refinanzierungsmöglichkeiten bestehen. Während die Refinanzierungsmöglichkeiten hier vorerst undiskutiert bleiben, soll den Verfügungsalternativen schon an dieser Stelle Aufmerksamkeit geschenkt werden, da insbesondere die erwartbaren Steuerungswirkungen von Gebühren durch die Verfügungsart tangiert werden. Es wird sodann das Problem der Bemessungsgrundlage von Studiengebühren diskutiert, das nicht unabhängig von der Ausgestaltung des Gebührensystems (Einheitsgebühren oder Gebührendifferenzierung) gesehen werden kann. Die allokativen und distributiven Implikationen sollen in der Hauptsache im Falle von Einheitsgebühren erschlossen werden. Auf die Wirkungsmodifikationen von differenzierten Studiengebühren wird abschließend nur kurz eingegangen.

5.1 Die Ausgestaltung von Studiengebühren

Hansmeyer / Fürst 1968 (S. 31) machen auf die Zwittergestalt von (Studien)gebühren aufmerksam, die darin bestehe, daß Gebühren sowohl Preis für öffentliche Leistungen seien, ohne dessen Signal- und Steuerungsfunktionen (Kosten-, Wert- und Knappheitsindikator für Anbieter und Nachfrager, vgl. *Kaysen 1960,* S. 55) voll wahrnehmen zu dürfen, und zugleich öffentliche Abgabe, ohne jedoch die Beziehung zur Gegenleistung verloren zu haben. An anderer Stelle (S. 42) charakterisieren sie Gebühren einerseits als Mittler der Informationen über die Präferenzen der Nachfrager, andererseits als Instrument zur Steuerung der Nachfrage im Sinne der politischen Zielsetzung. Demnach sind Studiengebühren Benutzungsgebühren, die kein marktwirtschaftliches Entgelt darstellen, sondern eine Abgabe, die von Studierenden für individuell empfangene und zurechenbare öffentliche Leistungen zu entrichten ist und deren Höhe sich nach politischen Zielen richtet (vgl. *ebenda,* S. 34 ff. und *Kuna* 1980, S. 137 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Erhebung von Studiengebühren setzt voraus, daß Hochschulausbildung ein gebührenfähiges Objekt ist. Diese Voraussetzung kann als ein Ergebnis der Diskussion im 4. Abschnitt festgehalten werden, denn Hochschulausbildung — so kann resümiert werden — ist sowohl eine individuelle oder einer Gruppe zurechenbare Leistung des Staates, die Individualbedarf deckt, als auch eine Leistung „im Interesse der Gesellschaft", welches für die externen Effekte steht (vgl. *Hansmeyer / Fürst 1968,* S. 39 und S. 43).

Hansmeyer / Fürst 1968 weisen darauf hin, daß Gebühren unterschiedlichen Zielsetzungen dienen können (S. 65 ff.). Explizit nennen sie das Mengen- und das Belastungsziel. Mir scheint es zweckmäßiger zu sein, fiskalpolitische, allokationspolitische und distributionspolitische Ziele zu unterscheiden. Hierbei entspricht letzteres dem Belastungsziel, während das Mengenziel in dem weitergehenden allokationspolitischen Ziel enthalten ist. Hiermit ist angedeutet, daß Gebühren immer fiskal-, allokations- und distributionspolitische Wirkung zeitigen, die es gegeneinander abzuwägen gilt, weshalb die Gebührenpolitik durch einen weiten dezisionistischen Spielraum ausgestattet ist (*Hansmeyer / Fürst 1968,* S. 124). Interessant ist der Hinweis von *Hansmeyer / Fürst 1968* (S. 42), daß Gebühren zwar als Instrument der Mengen- (bzw. der Allokations-) politik vorhandene Nachfrage nach mit vorhandenen Kapazitäten für öffentliche Leistungen ausgleichen, daß sie aber keine Informationen darüber liefern könnten, in welchem Umfang diese Kapazitäten bereitgestellt werden müssen. Letzteres bestimme der politische Entscheidungsprozeß. Diese Feststellung verdeutlicht die beschränkte Steuerungsfähigkeit von Gebühren und verweist zugleich darauf, daß ein Gebührensystem Hochschulplanung im traditionellen Sinne keineswegs obsolet macht. Allokationspolitisch bedeutsam ist somit, daß sich zwei verschiedene Steuerungssysteme ergänzen: via Bildungsplanung werden die Ausbildungskapazitäten und damit der Umfang der insgesamt in den Hochschulbereich fließenden Ressourcen bestimmt und qua Gebühren wird die Nachfrage den Kapazitäten angepaßt.

Die Erhebung von Studiengebühren bedeutet zunächst, daß die Studierenden in Höhe der Gebühren Zahlungen leisten müssen. Die allokativen und distributiven Wirkungen hängen u. a. davon ab, welche Refinanzierungsmöglichkeiten ihnen zur Verfügung stehen. Grundsätzlich sind folgende Alternativen denkbar: laufendes Einkommen (der Studierenden, der Partner, der Eltern), Entsparen, vouchers, Darlehen und negative Einkommensteuerkonten. Auf diesen Gesichtspunkt wird unter 6. eingegangen. Hier wird vorerst unterstellt, Gebühren müßten aus den in der Bundesrepublik den Studierenden zur Zeit verfügbaren Refinanzierungsquellen bestritten werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Erhebung von Studiengebühren bedeutet auch, daß die öffentlichen Leistungsanbieter Einnahmen erzielen. Für die allokationspolitische Wirksamkeit der Gebühren ist es nicht unerheblich, ob diese Einnahmen im Hochschulsystem verbleiben und den Institutionen zur freien Verfügung stehen oder ob sie an das Land abgeführt werden müssen und von dort als nicht mehr identifizierbarer Teil der allgemeinen Mittelzuweisung an die Hochschulen zurückfließen oder ob sie Verwendung außerhalb des Hochschulbereichs finden. Fließen die Gebühreneinnahmen nicht an die Hochschulen zurück oder stehen sie im Falle des Rückflusses den Hochschulen nicht zur freien Verfügung, so dürften sich die allokativen Wirkungen auf die Nachfrageseite beschränken und auf der Angebotsseite fehlen oder nur sehr schwach sein (keine Stärkung der Autonomie, Innovationsbereitschaft und Anpassungsfähigkeit des Angebots).

Fließen die Einnahmen aus den Hochschulgebühren nicht in den Etat der Hochschulen zurück, sondern dienen der Finanzierung alternativer öffentlicher Leistungen, so hat diese Umlenkung der Einnahmen eine Umverteilung der realen Wohlfahrtspositionen zu Lasten der Studierenden (und ihrer Familien) und zugunsten von Nichtakademikern zur Folge, sofern diese an diesen Leistungen stärker partizipieren als Akademiker. Verbleiben die Einnahmen in den Hochschulen, so kann daraus — je nach Verwendung — eine Umverteilung von realen Wohlfahrtspositionen unter den Studierenden resultieren.

Stehen die Gebühreneinnahmen zur freien Verfügung, so ist es für die allokativen Wirkungen bedeutsam, ob diese Verfügung der Hochschulzentrale überlassen oder direkt den einzelnen Einrichtungen (Fakultäten und Fachbereichen) gestattet wird. Es kann vermutet werden, daß die allokativen Effekte auf der Anbieterseite im letzteren Falle nachhaltiger sind.

Schließlich ist es allokations- wie distributionspolitisch von Bedeutung, ob die Studiengebühren für die Angebotsseite zusätzliche Einahmen und für die Nachfrage zusätzliche Abgaben darstellen oder ob den Gebühreneinnahmen bzw. -lasten (gleich hohe) Steuerentlastungen gegenüberstehen. Im Falle gleich hoher Entlastungen ergeben sich weitergehende distributive und allokative Folgen insofern, als die Entlastungen allen Steuerzahlern zugute kämen, die Gebührenbelastung aber nur den Studierenden, so daß die Zusatzbelastung pro Akademikerkopf die Entlastung pro Steuerzahlerkopf erheblich übersteigen würde. Akademiker würden einen Wohlfahrtsverlust erleiden, Nichtakademiker einen Wohlfahrtsgewinn, sofern Akademiker die Zusatzbelastung nicht überwälzen können. (Während Kuna diese Möglichkeiten als gering einschätzt (*Kuna 1980,* S. 199 f.), sieht *Weißhuhn 1978,* S. 169 f. die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Überwälzung für bestimmte akademische Berufsgruppen als wahrscheinlich an). Die Substitution von „Bildungssteuern" durch Studiengebühren wäre also dem Egalisierungsziel dienlich und hätte auch insofern allokative Folgen, als angenommen werden kann, daß Nichtakademiker andere Nutzenfunktionen und Konsumpräferenzen haben als Akademiker. Die allokativen und distributiven Gebühreneffekte werden weiter unten unter der Annahme diskutiert, daß die Studiengebühren nicht durch allgemeine Steuerentlastungen kompensiert werden, und daß die Gebühreneinnahmen in den Fakultäten frei verfügt werden können.

Es bleibt noch zu klären, ob — unabhängig von der Bemessungsgrundlage — Studiengebühren für alle Hochschulen einheitlich (hoch) oder differenziert sein sollten. Die Erhebung einer Einheitsgebühr bedeutet, daß Studierende an allen Hochschulen/Fakultäten eine einheitliche, d. h. gleich hohe Gebühr zu zahlen haben. Daneben sind eine Reihe von Gebührendifferenzierungssystemen denkbar, die vermutlich spezifische allokative und distributive Effekte haben. Folgende Differenzierungssysteme sind möglich (vgl. ansatzweise dazu *Eckstein 1960,* S. 71 und *Kaysen 1960,* S. 58):

(1) Differenzierung der Gebühren nach Hochschulen, d. h. jede Hochschule erhebt ihre eigene Einheitsgebühr

(2) Differenzierung nach Fakultäten/Fachbereichen, so daß Studenten der gleichen Fakultäten an verschiedenen Hochschulen gleiche Gebühren, Studenten derselben Hochschule an verschiedenen Fakultäten unterschiedliche Gebühren zahlen

(3) Differenzierung nach Studiengängen, so daß Studenten der gleichen Studiengänge an verschiedenen Hochschulen und gegebenenfalls in verschiedenen Fakultäten gleiche Gebühren, Studierende derselben Hochschule und u. U. derselben Fakultät (wenn dort zwei oder mehr Studiengänge angesiedelt sind) in verschiedenen Studiengängen unterschiedliche Gebühren zahlen

(4) Individuelle Gebühren jeder einzelnen Fakultät

(5) Individuelle Gebühren jedes einzelnen Studienganges

(6) Individuelle Gebühren jeder Einzelveranstaltung(sstunde)

(7) Differenzierung der Studiengebühren nach der Studiendauer derart, daß Studierende nach Überschreiten einer Regelstudienzeit eine höhere Gebühr zahlen müssen

(8) Differenzierung der Gebühren nach Knappheitsgraden dergestalt, daß die Gebühren

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— um so höher sind, je größer ein möglicher Nachfrageüberhang über die Kapazitäten (für das Hochschulsystem insgesamt, für einzelne Fakultäten, Studiengänge oder Kurse), und um so niedriger, je größer ein möglicher Kapazitätsüberhang (interne Knappheiten)

— um so höher sind, je größer der Akademikerüberschuß insgesamt oder in bestimmten Fächern ausfällt, und um so niedriger, je größer ein eventueller Akademikermangel (externe Knappheiten)

(9) Gebührendifferenzierung in Abhängigkeit von der realen Wohlstandsposition (Leistungsfähigkeit) der Studierenden bzw. ihrer Familien (z. B. Gebühren in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes vom Familienbruttoeinkommen pro Kopf).

Im folgenden wird lediglich das erste Gebührenmodell weiter verfolgt (Einheitsgebühr für alle Studierenden). Es wäre sicherlich interessant und verdienstvoll, die spezifischen allokativen und distributiven Wirkungen der differenzierten Systeme zu untersuchen im Hinblick darauf, ob sie gegenüber dem Einheitsgebührenmodell marginale Effizienz- und Egalisierungsgewinne erbringen oder nicht. Das kann und soll hier nicht geschehen. Immerhin kann aber als erste Annäherung vermutet werden, daß aufgrund der Tatsache, daß sich mit der Differenzierung der Gebühren auch die Bemessungsgrundlagen ausdifferenzieren müssen, die Kosten der Ermittlung der Bemessungsgrundlagen (und die Verwaltungskosten) um so höher sein werden, je differenzierter das Gebührensystem ist, so daß fraglich erscheint, ob diese Zusatzkosten durch die eventuellen marginalen Effizienzgewinne aufgewogen werden (vgl. *Tollison / Willet 1972,* S. 376).

5.2 Das Problem der Bemessungsgrundlage der Studiengebühren und das Problem der Gebührenhöhe

Für die Bemessung der Studiengebühren bieten sich nach *Hansmeyer / Fürst 1968* (S. 45 ff.; vgl. auch *Kuna 1980,* S. 140 ff.) grundsätzlich zwei Alternativen an: eine am Äquivalenzprinzip orientierte und eine davon losgelöste Bemessung. Eine dem Äquivalenzprinzip nicht verpflichtete Gebührenpolitik kann sich entweder als Distributions- bzw. Belastungspolitik an der Leistungsfähigkeit der Studierenden, an fiskalischen oder allokationspolitischen Zielen (z. B. Mengenpolitik) orientieren. Eine am Äquivalenzprinzip ausgerichtete Gebührenbemessung hat die Wahl zwischen der Nutzen- oder Kostenäquivalenz.

Die Orientierung der Gebührenbemessung an der Leistungsfähigkeit wird von *Kuna 1980* (S. 140 ff.) wie von *Hansmeyer / Fürst 1968* (S. 84 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und S. 120) abgelehnt, da sie Gebührendifferenzierung zur Folge hätte und die Gebühren weder zum Nutzen noch zu den Kosten der Hochschulbildung in Äquivalenzrelation stehen würden. Zudem seien die Verwaltungskosten zu hoch. Gewichtiger scheint mir das Argument, daß diese Lösung allokationspolitisch unbefriedigend ist und eine in dieser Hinsicht überlegene Alternative vorzuziehen ist, wenn die distributionspolitische Nebenbedingung der Lastenegalisierung durch eine adäquate Refinanzierungspolitik erfüllt werden kann.

Die Orientierung der Gebührenbemessung am Äquivalenzprinzip läßt zwei Alternativen zu: die Nutzen- und die Kostenäquivalenz. Für beide Äquivalenzen läßt sich ein Marginal- und ein Durchschnittskonzept formulieren. Marginale Nutzenäquivalenz könnte zum einen für jeden Studierenden hergestellt werden, indem die Gebühren in Höhe der individuellen Grenznutzen festgesetzt werden. Die Folge wäre Gebührendifferenzierung. Zum zweiten könnte marginale Nutzenäquivalenz für die Gruppe der Studierenden hergestellt werden, indem die Gebühren in Höhe des marginalen Gruppennutzens (marginaler gesellschaftlicher Nutzen = marginale Externalitäten – minimierte excess-burden) festgelegt würde. Die Folge wäre eine Einheitsgebühr. Durchschnittliche Nutzenäquivalenz könnte auf die gleiche Weise individuell und für die Gruppe der Studierenden hergestellt werden, indem jeweils anstelle des Marginal- das Durchschnittskonzept verwendet wird. Freilich läßt sich mit *Hansmeyer / Fürst 1968* (S. 50 f.) und *Kuna 1980* (S. 149) gegen das Konzept der Nutzenäquivalenz einwenden, daß es wegen der Problematik der Meßbarkeit des Nutzens (des individuellen wie gesellschaftlichen), des interpersonalen Nutzenvergleichs und der Tatsache, daß der größte Teil des Nutzens in der Zukunft liegt, unsicher ist und deshalb bei der Gebührenermittlung gar nicht bekannt sein kann, für eine praktische Gebührenpolitik nicht brauchbar ist.

Im Hinblick auf die Kostenäquivalenz könnte — angesichts der Tatsache einer bisher nicht entwickelten Hochschulkostenrechnung — von einer Ausgaben- oder Kostenäquivalenz gesprochen werden. In Ermangelung der Kostendaten wäre eine Orientierung an den Ausgaben möglich. *Kuna 1980* (S. 58 ff.) und *Lüdeke 1985* haben indessen gezeigt, daß auch ohne Vorliegen einer entwickelten Kostenrechnung die Ausgabenrechnung in eine Kostenrechnung überführt werden kann. Je nach Gebühren(differenzierungs)modell müßte die Kostenrechnung nach Hochschulen, Fakultäten, Studiengängen, Studiendauer usw. differenziert entwickelt werden. Wenn auch die Diskussion in das Postulat „kostenorientierter" Gebühren (*Hansmeyer / Fürst 1968,* S. 52 ff.) mündet, ist Kunas Argumentation (*Kuna 1980,* S. 150 ff.) nicht transparent, weil strenge Grenz- oder Durchschnittskostenäquivalenz erstens staat-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

liche (Mit)finanzierung nicht mehr begründen kann und zweitens dokumentieren würde, daß der Bildungsmarkt nicht versagt. Das Kostenäquivalenzpostulat muß jedenfalls in der Logik der bisherigen Argumentation durch die Forderung nach (Grenz- oder Durchschnitts)kostenorientierung ersetzt werden. Für den Fall, daß die Grenzkosten die Durchschnittskosten übersteigen, würde beim Grenzkostenansatz die Äquivalenzregel lauten müssen: Gebühren (G) = Grenzkosten (K') − marginale externe Erträge (Ex') − excess-burden (eb) < Durchschnittskosten (k), denn Kunas Gleichung $G = K' - Ex'$ bei $K' > k$ schließt nicht aus, daß $G > k$, so daß die Hochschulen Gewinn erzielen. Die Bedingung $G = K' - Ex' - eb < k$ müßte allokationspolitisch Kunas Durchschnittskostenlösung $G = k - Ex - eb$ überlegen sein, weil sie eine Marginalkalkulation repräsentiert.

Für den Fall, daß $K' < k$, was nach Kuna der für die Hochschulbildung realistische Fall sei, könnte man gegen ihn argumentieren, daß hier die Bedingung $G = K'$ allokationspolitisch optimal ist, wenn man unterstellt, daß $k - K' = Ex' + eb$, denn dann ist $G = k - Ex' - eb = K'$. Freilich sind die externen Erträge und die excess-burden praktisch kaum bestimmbar, so daß die Gebühren dezisionistisch festgelegt werden müßten. Kostenorientierte und allokationspolitische Gebührenbemessung gehen hier ineinander über.

5.3 Fiskalische Wirkungen von Studiengebühren

Gebühren sind staatliche Einnahmen. Sofern sie nicht durch gleich „ergiebige" Steuersenkung kompensiert werden, steigen die Staatseinnahmen, und zwar um so stärker, je gebührenunelastischer die Nachfrage nach Hochschulbildung ist. Fiskalische Ergiebigkeit kann Ziel von Gebührenerhebungen, aber auch nur Nebenfolge sein. Da es bei der Gebührenfinanzierung der Hochschulbildung primär um allokationspolitische Ziele geht, sollte die fiskalische Ergiebigkeit der Gebühren kein Gewicht bei der Begründung noch bei der Bemessung der Gebührenhöhe haben.

5.4 Allokative Wirkungen von Studiengebühren

Generelle These ist, daß Studiengebühren die Allokation der Ressourcen im Hochschulsystem verbessern und damit Effizienz- und Wohlfahrtsgewinne erzeugen. Diese Effizienzgewinne werden aus gebührenindizierten Verhaltensänderungen der Hochschulen und der Nachfrager nach Hochschulbildung und daraus resultierend aus veränderten Abstimmungsprozessen zwischen Hochschulbildungsangebot und -nachfrage einerseits sowie Hochschulabsolventenangebot und -bedarf ande-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rerseits erwartet. (*Bodenhöfer 1978,* S. 134 z. B. behauptet, Hochschulfinanzierungsalternativen beeinflußten den Hochschulzugang (Übertrittsquoten, Hochschulnachfrage), die Wahl der Studienrichtung, die inneren Organisationsformen und Ablaufprozesse der Hochschulproduktion (Verlauf, Dauer, Inhalte und Organisation des Studiums), und die Abstimmung zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem).

Zunächst können sowohl auf der Angebots- wie Nachfrageseite gebühreninduzierte Rationalitätsgewinne im Hinblick auf das Entscheidungsverhalten vermutet werden, da das Gewicht der individuellen Entscheidungsfreiheit, Autonomie und Verantwortung von Nachfragern und Anbietern wächst. Dies läßt sowohl ein gründlicheres Abwägen der Vor- und Nachteile der Nachfrageentscheidung als auch einen sorgsameren Umgang mit den Hochschulressourcen durch die Hochschulen wie Studierenden erwarten. Gebühren zerstören auf der Anbieter- wie Nachfrageseite Fiskalillusionen (d. h. die Illusion einer ‚kostenlosen' Hochschulbildung), sie wecken bzw. schärfen das Kostenbewußtsein bei Anbietern und Nachfragern und führen ein Stück Transparenz in das Finanzierungssystem ein.

Gebühren zwingen die Nachfrager, präziser über den (Stellen)wert bzw. die Priorität nachzudenken, den bzw. die Hochschulbildung in ihrem Präferenzsystem einnimmt. Sie müssen partiell Präferenzen offenlegen und denkbar ist durchaus, daß die individuelle Bewertung des Studiums einfach deshalb steigt, weil eine Gebühr dafür zu zahlen ist („was nichts kostet, ist nichts wert"). Dadurch können Nutzenrenten partiell abgebaut und Trittbrettfahrer abgeschreckt werden. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, daß die freie Studienplatzwahl gefördert wird, wenn Gebühren ein Studienplatzzuweisungssystem (Numerus Clausus) überflüssig machen. Zumindest für die Nachfrager, die im Prinzip die Gebühren aufgrund ihrer Leistungsfähigkeit zahlen können, kann von einer rationaleren Entscheidung und damit von einer besseren Befriedigung der Nachfrage (einem Nutzengewinn) gesprochen werden. In Hartogs Terminologie sind das die Studierenden, deren Eltern bereit sind, die Studiengebühren zu finanzieren, weil die Gebühren ihre maximale Zahlungsbereitschaft nicht überschreiten.

Hingegen erleiden jene Studierenden Nutzeneinbußen, die aufgrund mangelnder Zahlungsfähigkeit (Liquidität) ihrer Familie bei Einführung von Gebühren ihr Studium abbrechen bzw. auf ein Studium von vornherein verzichten müssen. Somit hängt der Nettonutzengewinn ganz entscheidend von der Höhe der Studiengebühren und der Verteilung der Zahlungsfähigkeit ab.

Mit allokativen Effizienzgewinnen kann generell gerechnet werden, wenn Studiengebühren so bemessen werden, daß die Studiennachfrage

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

an gegebene Studienplatzkapazitäten angepaßt wird. Bleibt die Nachfrage hinter den Kapazitäten zurück, so kann eine Gebührensenkung die Lücke durch Nachfragestimulierung schließen. Besteht dagegen ein Nachfrageüberhang (wie gegenwärtig der Fall), so wird die Einführung (oder Erhöhung) von Gebühren den Überhang abbauen, weil potentielle Nachfrager abgeschreckt werden. Während *Blaug 1967* diesen disincentive Effekt mit einer gebührenbedingten Verringerung der Bildungsrendite begründet (ohne daß das Problem der Zahlungs- bzw. Leistungsfähigkeit thematisiert wird), leitet Hartog diesen Nachfragerückgang nicht aus einem Renditekalkül, sondern allein aus dem Nutzenkalkül der Eltern der Studierenden, d. h. letztlich aus ihrer Zahlungsfähigkeit und -willigkeit ab. Dies erklärt implizit, weshalb in der Regel die Studiennachfrage mit dem Einkommen der Studenteneltern steigt.

Gegen den Renditeansatz zur Erklärung der Reaktion der Studiennachfrage auf Gebühren lassen sich mehrere Einwände vorbringen. Zum einen haben wir keinerlei empirisches Wissen über die Renditeelastizität der Hochschulbildungsnachfrage. Die Studien, die Hochschulnachfrageverhalten untersucht haben (vgl. dazu *Jackson / Weathersby 1975* und *Wessel 1980,* S. 122 ff.), haben nicht Renditen, sondern individuelle Studienkosten, Gebühren u. ä. Belastungsmaße verwendet. Die Studien kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß zwar ein statistisch signifikanter negativer Zusammenhang zwischen Studiengebühren und Studiennachfrage (gemessen an den Einschreibungen) besteht, die Größe dieses „Preiseffekts" allerdings relativ gering ist und mit wachsendem Einkommen der Studierenden bzw. ihrer Eltern sinkt. Zudem besteht eine schwache Evidenz für die Vermutung, daß die Gebührenreagibilität der Hochschulbildungsnachfrage asymmetrisch, nämlich bei sinkenden Gebühren stärker ist als bei steigenden ‚Preisen' (eine Art Sperrklinkeneffekt) (vgl. *Jackson / Weathersby 1975,* S. 647). Diese Ergebnisse stützen eher die Hartogsche These der Abhängigkeit der Studiennachfrage von der familiären Leistungsfähigkeit und -bereitschaft als die Blaugsche Renditethese. Die Schwäche der Renditethese ist, daß sie den Ertrags- und Kostenaspekt mit dem Finanzierungsaspekt vermischt, während der Vorteil der Hartogschen Nachfrageanalyse gerade in der Trennung dieser beiden Aspekte liegt. *Hartog 1984* schlägt nämlich vor, im Hinblick auf die Studiennachfrageentscheidung zwischen der Entscheidungssituation des Studierenden und seiner Familie (Eltern) als dem Finanzier zu unterscheiden. Für den prospektiven Studierenden postuliert Hartog die Orientierung der Nachfrageentscheidung am Renditekalkül ($r > 0$), wobei aber die direkten Studienkosten (Gebühren) nicht in den Renditekalkül eingehen. Vielmehr sind diese Bestandteile des Nutzenkalküls der Eltern, da die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

direkten Studienkosten aus ihrem Einkommen getragen werden (von fördernden Transfers wird hier abgesehen). Insofern ist die Studienentscheidung eine duale bzw. gestufte Entscheidung, in der eine positive Rendite nur notwendige Voraussetzung, die Zahlungsfähigkeit und -bereitschaft der Eltern eine hinreichende Bedingung darstellt. Gebühren tangieren nicht die Rendite, sondern die Finanzierungsentscheidung der Eltern.

Nur am Rande sei gegen Blaug wie Hartog bemerkt, daß generell bezweifelt werden kann, ob die Rendite der Hochschulbildung de facto nachfragerelevant ist. Wahrscheinlicher scheint mir, daß sich Studierende an den erwarteten undiskontierten absoluten (Monats-, Jahres- oder Lebens)einkommensdifferenzen orientieren, weil diese die erwartbaren marginalen Unterschiede im Niveau von Konsum, Lebensstandard, Lebensqualität usw. bestimmen, d. h. daß selbst bei einer Rendite von null oder kleiner null die Entscheidung für ein Studium — die Finanzierbarkeit vorausgesetzt — ausfällt, sofern die absoluten Ertragsdifferenzen positiv eingeschätzt werden.

Als Fazit kann festgestellt werden, daß Studiengebühren die Studiennachfrage nicht deshalb senken, weil sie die Rendite drücken, sondern weil sie bei unveränderter Rendite die Finanzierungsfähigkeit tangieren. Ihre abschreckende (nachfragesenkende) Wirkung hängt also in hohem Maße davon ab, ob die Studierenden auf Refinanzierungsmöglichkeiten zurückgreifen können. Wenn aber einerseits der Abbau des Nachfrageüberhangs im Hochschulbereich allokationspolitisch wünschenswert ist, andererseits der Abschreckungseffekt (d. h. die Gebührenelastizität der elterlichen Zahlungsfähigkeit und -willigkeit) gering ist, dann müssen die Gebühren relativ hoch sein, damit der Überhang abgebaut werden kann.

Neben der globalen Wirkung können Studiengebühren auch strukturelle Nachfrageeffekte haben. Im Rahmen des Renditekalküls wäre der Abschreckungseffekt in Studiengängen mit relativ guten Ertragschancen (Medizin, Betriebswirtschaftslehre) relativ gering, in Studiengängen mit relativ schlechten Ertragschancen (z. B. Lehramt, Geistes- und Sozialwissenschaften) relativ hoch. Denkbar wäre auch eine direkte Wanderung der Nachfrage zwischen diesen Studiengängen von den ertragsschwachen zu den ertragsstärkeren. Auch innerhalb des Hartogschen Nachfragemodells ist ein derartiger Struktureffekt möglich, wenn nämlich Eltern ihre Zahlungsbereitschaft mit Auflagen hinsichtlich der Studiengangswahl verbinden. Ein anderer wünschenswerter Effekt der Einführung von Studiengebühren auf der Nachfrageseite wird vermutlich darin bestehen, daß aus Belastungsgründen (entweder der Rendite

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

oder der Zahlungsfähigkeit bzw. -bereitschaft der Eltern) die Studiendauer erheblich verkürzt werden dürfte.

Auf der Angebotsseite dürften ebenfalls allokationspolitisch wünschenswerte Wirkungen von Studiengebühren erwartet werden. Der Autonomiegewinn sowie die freie Verfügbarkeit der Gebühreneinnahmen dürften die interne Effizienz steigern, indem ein Anreiz zu curricularen und organisatorischen Innovationen, zu schnellerer Anpassung an den technischen und sozialen Wandel entsteht. Dieser geht aus vom Leistungs- und Sanktionsdruck zu rationalem Mitteleinsatz als Folge des Wettbewerbs um Studierende und Gebühreneinnahmen. Die Gebühren ersetzen als finanzieller Hebel bzw. als ökonomisches Motivationssystem zumindest z. T. staatliche Bevormundung und Kontrolle.

Die geschilderten gebühreninduzierten Verhaltens- und Motivationsänderungen auf der Anbieter- und Nachfragerseite werden vermutlich allokationspolitisch wünschbare Veränderungen der Interaktionen zwischen Hochschulen und Nachfragern nach Hochschulbildung zur Folge haben, indem über die Gebühren die Verfolgung der Eigeninteressen der Hochschulen mit den Interessen der Nachfrager verknüpft werden und ein Stück Nachfragesouveränität hergestellt wird (vgl. *Lüdeke 1985; BLK 1977*, S. 74 ff. und Zwischenbericht, S. 48 ff.; *Mattern 1983*, S. 13; *v. Lith 1980, 1981, 1982, 1983*).

Der Abbau des Numerus Clausus als Rationierungsinstrument wird durch das überlegene Rationierungsinstrument Gebühren möglich, wodurch Effizienzgewinne anfallen (keine Wartezeiten, Parkstudien, Verlegenheitsstudien usw.). Dadurch, daß die Mittel zu den guten Leistungen fließen, sind die Hochschulen gezwungen, in Qualitätskonkurrenz (competition for excellence) zu treten und das Lehrangebot den Nachfragewünschen anzupassen.

Diese zuletzt genannte allokative Wirkung von Gebühren muß nicht eintreten. *Weißhuhn 1978* (S. 172) wendet dagegen ein, daß Hochschulen im Wettbewerb um Bildungsnachfrager durch Senkung der Anforderungen Nachfrager attrahieren können, wenn diese nicht an Qualität, sondern allein am Zertifikat interessiert sind und dieses über die Anforderungen selbst nichts aussagt. Schließlich kann ergänzt werden, daß Hochschulen, die an besonders attraktiven Standorten (Städten) beheimatet sind, es nicht nötig haben, sich auf den Qualitätswettbewerb einzulassen. Auch angesichts dieser Einwände scheint der Schluß gerechtfertigt, daß Studiengebühren dazu beitragen können, die allokative Effizienz des Hochschulsystems in der Bundesrepublik zu erhöhen, indem sie schlicht und einfach allokatives Staatsversagen erster und zweiter Art verringern helfen. In dieser Wirkung sind sie kennziffern-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gesteuerter Mittelzuweisung oder Hochschuleingangsprüfungen (diese könnten zusätzlich zu Gebühren eingeführt werden) überlegen. Fraglich ist allerdings, ob es ratsam ist, Studiengebühren in der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage für Akademiker und Nichtakademiker einzuführen. Einerseits würde sich der Abschreckungseffekt im Akademikermarkt durch einen Rückgang des Neuangebots erst in einigen Jahren bemerkbar machen, andererseits würde er sich sofort niederschlagen in einer zusätzlichen Belastung des Lehrstellenmarktes (Verschärfung des vertikalen Verdrängungsprozesses) und wachsender Arbeitslosigkeit. Die gegenwärtige Überproduktion von Akademikern hat quasi einen Arbeits- und Lehrstellenmarktentlastungseffekt, indem Jugendliche für eine längere Zeit im Hochschulsystem gebunden sind. Der Verlust dieses Entlastungseffekts müßte mit den Effizienzgewinnen der Einführung von Studiengebühren aufgerechnet werden.

5.5 Distributive Wirkungen von Studiengebühren

Sofern die Belastung der Familien der Studierenden durch Studiengebühren nicht durch Steuerentlastungen (eventuell in gleicher Höhe) aller kompensiert wird, stellen Studiengebühren zusätzliche finanzielle Belastungen für die Familien dar. Dieser Umverteilungseffekt zu Lasten der Hochschulabsolventen scheint auf den ersten Blick erstrebenswert, da er die vermutete Regressivität des bestehenden Hochschulfinanzierungssystems mildern, u. U. beseitigen kann. Doch zugleich ist dieser verteilungspolitisch an sich wünschenswerte Effekt aus der Sicht des Chancengleichheitsziels problematisch. Es kann nämlich vermutet werden, daß die Gebühren zugleich sozial selektiv abschreckend wirken insofern, als potentielle Studenten aus Familien, die schwache Präferenzen für eine Hochschulausbildung, niedrigen sozialen Status oder ein relativ geringes Einkommen haben, stärker abgeschreckt werden als Studenten aus bildungsbewußten und sozial wie ökonomisch besser gestellten Lebensumwelten. M. a. W.: die Zahlungsfähigkeit ist um so niedriger, je geringer das Familien(Eltern)einkommen, die Zahlungsbereitschaft ist um so niedriger, je schwächer die Studienpräferenzen der Eltern. Wie die von *Jackson / Weathersby 1975* ausgewerteten Studien ergaben, läßt sich dieser schichtenspezifische disincentive Effekt von Studiengebühren empirisch belegen. Damit verletzen Studiengebühren das Chancengleichheitsziel. Die Zahlungsfähigkeit und -bereitschaft der Eltern (Familien) wird dann entscheidendes Zugangskriterium, nicht Begabung oder Leistung.

Zum zweiten verletzen Studiengebühren ceteris paribus auch das Ziel der Angleichung der Ertrags-Lasten-Relationen, da eine gebühreninduzierte Senkung der Hochschulbildungsnachfrage das Angebot an

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hochschulabsolventen relativ verknappt und das Nutzen-Lasten-Ungleichgewicht zuungunsten einkommensschwacher Familien stabilisiert oder sogar verstärken wird, da — wie gezeigt — sie der Abschreckungseffekt stärker trifft als die einkommensstarken Familien. Insofern verschärfen Studiengebühren cetris paribus den bereits wirksamen intragenerationellen regressiven Verteilungseffekt. Daß auch der intergenerationelle Verteilungseffekt durch Studiengebühren verstärkt wird, liegt auf der Hand.

Ein anderer Verteilungseffekt entsteht durch Einheitsgebühren. Sie haben nämlich zur Folge, daß die Eltern von Studenten in sog. kostenarmen (billigen) Studiengängen die Eltern von Studierenden in kostenintensiven (teueren) Studiengängen subventionieren. Das würde z. B. bedeuten, daß die Eltern von Studierenden der Geistes- und Sozialwissenschaften die Studenten in den Natur- und Ingenieurwissenschaften und natürlich der Medizin unterstützten (vgl. die Ausgaben- und Produktionskostenstruktur bei *Lüdeke 1985*). Diese Umverteilung innerhalb einer Studentengeneration kann intragenerationell regressiv wirken, wenn die Verteilung der Studierenden auf die Studiengänge nicht herkunftsneutral ist, d. h. wenn sich die Kinder der einkommensschwächeren Eltern in den billigen Studiengängen häufen, während die Kinder aus wohlhabenden Familien in den kostenintensiven Studiengängen überrepräsentiert sind. Dieser Verteilungseffekt könnte durch studiengangsspezifische Gebühren aufgefangen werden.

Sollen die gebühreninduzierten intragenerationellen regressiven Verteilungseffekte und Verletzungen des Chancengleichheitsziels vermieden werden, so könnte an eine einkommensabhängige Bemessung der Gebührenhöhe gedacht werden. Diese Lösung wurde bereits vorne aus allokationspolitischen Gründen abgelehnt. Folglich muß nach alternativen Maßnahmen gesucht werden (vgl. auch *v. Lith 1980, BLK 1977*, S. 74 ff.).

5.6 Gebührendifferenzierung

Wie bereits ausgeführt, sind eine Reihe von Gebührendifferenzierungssystemen denkbar, deren allokative und distributive Implikationen sorgfältig erschlossen werden müssen.

Weiteren Effizienzgewinnen infolge subtiler Steuerungsmöglichkeiten können Transparenzverluste und steigende Erhebungskosten gegenüberstehen. Auch sind die distributiven Wirkungen komplexer als bei Einheitsgebühren. Denkbar ist ferner, daß mit der Ausdifferenzierung des Gebührensystems die Konflikte zwischen verschiedenen Gebührenzielen vielfältig werden und Optimierungskriterien schwer formulierbar sind. Diese Probleme sollen hier jedoch nicht weiter vertieft werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

6 Die Korrektur distributiver Ineffizienz von Studiengebühren durch flankierende Transfersysteme

Die pretiale Lenkung der Hochschulbildungsproduktion und ihre Abstimmung mit der Studiennachfrage über (nicht kostendeckende) Gebühren erzeugt mit hoher Wahrscheinlichkeit einen Zielkonflikt zwischen dem allokationspolitischen Effizienzziel und dem distributionspolitischen Ziel der Egalisierung der Studienchancen, Hochschulbildungserträge und Kostenbelastungen zwischen den Sozialschichten. Die allokationspolitisch wünschenswerte Einführung von Studiengebühren gleicht zwar die Ertrags- und Kosteninzidenz zwischen Akademikern und Nichtakademikern tendenziell an, verletzt aber das Distributionsziel im Hinblick auf die Ertrags- und Kosteninzidenz der Hochschulbildung zwischen den Sozialschichten und damit das Chancengleichheitspostulat. Daher benötigt die pretiale Lenkung über Studiengebühren eine außerhalb der Gebührenpolitik angesiedelte flankierende kompensatorische Redistributionspolitik, welche den unerwünschten intragenerationell sozial regressiven Verteilungseffekt der Gebührenfinanzierung verhindert, eventuell überkompensiert, indem die Zahlungsfähigkeit und -bereitschaft auch der einkommensschwachen Familien (Eltern) oder der Studierenden selbst (familienunabhängig) hergestellt wird. Ideal wäre ein System von Gebühren und Förderung, das die allokativen Effizienzgewinne realisiert, das z. B. die Gesamtnachfrage nach Hochschulausbildung auf die bestehenden Kapazitäten senkt, die Nachfrage sozialstrukturell aber so lenkt, daß die Nachfrage aus überrepräsentierten Gruppen sinkt, während sie aus unterrepräsentierten Gruppen steigt.

Die bisher vorgeschlagenen Modelle der Kombination von Gebühren und der Herstellung der Zahlungsfähigkeit der Studierenden sind auf Widerspruch gestoßen. Die Problematik des Solidarmodells wurde von der *BLK 1977* (S. 83 ff. und Anhang Zwischenbericht, S. 57 ff.) ausführlich diskutiert. Bodenhöfers Modell eines erweiterten Systems der Einkommensbesteuerung einschließlich einer negativen Einkommensteuer (*Bodenhöfer 1978,* S. 151 ff.) mußte sich die Kritik *Weißhuhns 1978* gefallen lassen. Schließlich entkam auch das am häufigsten vorgeschlagene Gebühren-Darlehen-Modell (vgl. *BLK 1977,* S. 71 ff. und Anhang Zwischenbericht, S. 49 ff.; *Bodenhöfer 1978,* S. 146 ff.; vor allem *Kuna* 1980, S. 159 ff.; *v. Lith / Hemmert 1982; v. Lith 1980, 1981*) nicht ungerupft der Kritik. Als kritikwürdig wurden herausgearbeitet die Problematik der Bemessung der Tilgung (kosten- oder einkommensabhängig), der Inanspruchnahme der Darlehen bzw. der Ausweichmöglichkeiten, der Verzinsung, der Überwälzung der Gebühren und Zinsen. Z. T. allerdings waren die Auffasungen kontrovers. Besonders ins Ge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wicht gegen das Darlehensmodell fiel das sozial selektive Abschreckungsargument, das besagte, der sozial selektive Abschreckungseffekt der Gebühren werde nicht nur nicht kompenisert sondern verstärkt. Aus dieser Diskussion läßt sich m. E. nur der Schluß ziehen, daß ein Gebührenmodell neben einer Darlehenskomponente auch eine Stipendienkomponente aufweisen sollte, und zwar in Abhängigkeit von der Leistungsfähigkeit der Familie (Eltern).

Blaug / Woodhall 1978 (S. 356 f.) und *Lüdeke 1985* weisen eindringlich auf das Problem hin, daß die soziale Ungleichheit der Zugangschancen zu den Hochschulen ihre Wurzel in den unterschiedlichen Lebenslagen der Familien haben. Diese ungleichen Lebenslagen wirken nicht erst beim Hochschulzugang, sondern bereits in der Schule. Daher müsse es ein besonderes Anliegen der Bildungsfinanzierungspolitik sein, die Angleichung der Zugangschancen vor dem Eintritt in die Hochschulen- und nicht nachher — durch eine besondere finanzielle Förderung des Sekundarstufen-II-Bereichs zu betreiben. Eine großzügige Förderung der Schüler in diesem Schulabschnitt über Stipendien nehme dem Darlehenssystem im Hochschulbereich seinen Schrecken. In Anlehnung an Blaug / Woodhall scheint mir ein Gebühren-Förderungs-Modell allokations- wie distributionspolitisch optimal, das folgende Struktur aufweist:

1. Der Sekundarstufen-II-Bereich wird über ein Stipendiensystem (einkommensabhängige Stipendien) gefördert.
2. Es werden Studiengebühren in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes der Hochschulproduktionskosten erhoben (Gebührendifferenzierung ist dabei nicht a priori ausgeschlossen).
3. Die Studierenden erhalten ein duales Förderungssystem, das sich aus einer einkommensabhängigen Kombination von Stipendien und Darlehen zusammensetzt: bis zu einem bestimmten Einkommen der Familie (Eltern) E_1 besteht die Förderung ausschließlich aus einem Stipendium. Jenseits dieser Einkommenshöhe beginnt der Darlehensanteil, der mit steigendem Einkommen wächst, während der Stipendienanteil sinkt. Bei einem bestimmten Einkommen E_2 wird der Stipendienanteil der Förderung null, der Darlehensanteil eins. Überschreitet das Einkommen eine bestimmte Höhe E_3, so entfällt die Förderung ganz. Die Tilgung des Darlehens erfolgt als Prozentsatz vom späteren Einkommen der Studierenden. Mit diesem Modell sind nicht nur allokationspolitische Intentionen verknüpft, sondern das distributionspolitische Ziel wird in doppelter Weise angegangen, nämlich indem sowohl an der Leistungsfähigkeit der Eltern als an der späteren Leistungsfähigkeit der Studierenden nach Abschluß des Studiums angesetzt wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

7 Zusammenfassung und Schluß

Es sollte gezeigt werden, daß sich — ausgehend vom bestehenden Hochschulproduktions- und -finanzierungssystem — aus dem allokativen und distributiven Staatsversagen erster und zweiter Art sowie des privaten Ertrages, der Studenten während und nach der Studienzeit zufließt, eine stärkere Beteiligung der Studierenden an den gesamten Hochschulkosten und insbesondere überhaupt eine Beteiligung an der Finanzierung der Produktionskosten der Hochschulausbildung via Studiengebühren begründen läßt. Studiengebühren lassen ungeachtet ihrer konkreten Ausdifferenzierung und Ausgestaltung allokative Erträge (Effizienzgewinne) erwarten, verletzen ceteris paribus aber das Egalisierungsziel. Durch ein flankierendes einkommensabhängiges Kombinationssystem von Stipendien und Darlehen, dessen interne Relation selbst auch einkommensabhängig ist, lassen sich die Distributionsziele ebenfalls erreichen. Offen ist in diesem Finanzierungssystem, auf welche Weise der „optimale" Umfang der Hochschulproduktion bestimmt wird. Diese Aufgabe muß politisch entschieden werden.

Eine andere Frage ist, welche Realisierungschancen ein Finanzierungsmodell hat, das die Erhebung von Studiengebühren nahelegt, die Umverteilung von realen Wohlfahrtspositionen in Richtung größerer Gleichheit erwarten läßt und die Entscheidungen über die Allokationsprozesse der Hochschulproduktion zu Lasten von Staat und Bürokratie auf die individuellen Nachfrager nach Hochschulausbildung sowie die einzelnen Hochschulen verlagern will. Hält man *Lüdekes 1985* Einschätzung und Erklärungsversuch einiger Erscheinungen der öffentlichen Bildungsfinanzierung (Stellung der Gruppen und Interessen im politischen Willensbildungsprozeß, Interessenlage der Bürokratie) für realistisch, dann liegt es allerdings nahe zu vermuten, daß auch die Implementation dieses Finanzierungsmodells und der Vorschläge Lüdekes zur konstitutionellen Reform am Staatsversagen zweiter Art scheitern wird.

Literaturverzeichnis

Ausschuß „Bildungsökonomie" der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften — Verein für Socialpolitik — 1977: Zur Diskussion der Hochschulfinanzierung, insbesondere der individuellen Förderung von Studenten, in: Deutsche Universitäts-Zeitung/Hochschuldienst, 5.

Bator, F. M. 1958: The Anatomy of Market Failure, in: Quarterly Journal of Economics, S. 351 ff.

Blaug, M. / Woodhall, M. 1978: Patterns of Subsidies to Higher Education in Europe, in: Higher Education, 7, S. 331 - 361.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bodenhöfer, H. J. 1978: Finanzierungsprobleme und Finanzierungsalternativen der Bildungspolitik, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 98. Jg., S. 129 - 161.

Bombach, G. 1964: Bildungsökonomie, Bildungspolitik und wirtschaftliche Entwicklung, in: *Bombach, G. (Hrsg.) 1964:* Bildungswesen und wirtschaftliche Entwicklung, Heidelberg.

— *1974:* Die Vorausschätzung des langfristigen Bedarfs und der langfristigen Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften in Beziehung zum Wirtschaftswachstum, in: *Straumann, P. R. 1974:* Neue Konzepte der Bildungsplanung, Reinbek, S. 125 ff.

Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1978 a: Studenten Service Broschüre, Bonn.

— *1978 b:* Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des förderativen Bildungssystems. Schriftenreihe Bildung und Wissenschaft Nr. 13, Bonn.

— *1980:* Stand, Entwicklung und Ergebnisse der Prognoseforschung zum künftigen Arbeitskräfte- und Qualifikationsbedarf, Bonn.

— *1983:* Grund- und Strukturdaten 83/84, Bonn.

Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 1977: Ausbildungsförderung im Rahmen der Hochschulfinanzierung. Abschlußbericht der Arbeitsgruppe, Bonn.

Clement, W. / Sauerschnig, R. 1978: Empirische Grundlagen und Konzepte einer Bildungsfinanzpolitik in Österreich, Wien.

Dorff, G. 1966: Das Ergebnis der Kolleggeld- und Besoldungsreform, in: Mitteilungen des Hochschulverbandes, Bd. 14, S. 136 - 146.

Eckstein, O. 1960: The Problem of Higher College Tuition, in: Review of Economics and Statistics, Bd. 42, Supplement, S. 61 - 72.

Engels, W. 1974: Bildung ohne Leistung und Wettbewerb? Das Bildungswesen wird deformiert, in: Mitteilungen des Hochschulverbandes, S. 347 - 352 (gekürzt erschienen in: Wirtschaftswoche 1974, Nr. 31).

Fend, H. 1980: Theorie der Schule, München u. a.

Friedman, M. 1962: Capitalism and Freedom, Chicago/London.

Granzow, H. 1967: Die Ausbildungsförderung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Bildungs- und Gesellschaftspolitik, in: Bildung und Erziehung, 20. Jahrgang, S. 44 ff.

Gwartney, J. D. 1977: Macroeconomics. Private and public choice, New York u. a.

Hansen, W. L. 1969: The Distribution of Costs and Direct Benefits of Public Higher Education: The Case of California, in: Journal of Human Resources, Bd. 4, S. 176 - 191.

Hansen, W. L. / Weisbrod, B. A. 1969: Benefits, Cost and Finance of Public Higher Education, Chicago 1969.

Hansmeyer, K. H. / Fürst, D. 1968: Die Gebühren. Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen, Stuttgart u. a.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hartmann, R. W. 1970: A Comment on the Pechman-Hansen-Weisbrod Controversy, in: Journal of Human Resources, Bd. 5, S. 519 - 523.

— *1972:* Equity Implications of State Tuition Policy and Student Loans, in: Journal of Political Economy, Bd. 80, Supplement, S. 159 - 171.

Hartog, J. 1984: On the Private Benefits of Subsidies to Education, in: Economics of Education Review, Vol. 3, No. 1, S. 23 ff.

Hauser, R. / Adam, H. 1978: Chancengleichheit und Effizienz an der Hochschule, Alternativen der Bildungsfinanzierung, Frankfurt a. M.

Head, J. G. 1966: On Merit Goods, in: Finanzarchiv, Bd. 25, S. 1 - 29.

Hegelheimer, A. 1970: Bildungs- und Arbeitskräfteplanung, RKW-Schriftenreihe, München/Frankfurt a. M.

— *1978:* Probleme im Bildungs- und Beschäftigungssystem als politische Herausforderung, in: *Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), 1978:* Bildungssystem und Berufsaussichten von Hochschulabsolventen. Studien zur politischen Bildung, Band 2, Bonn, S. 15 ff.

— *1981:* Auch in Bildung und Wissenschaft mehr Wirtschaftlichkeit durch Marktmodelle?, in: *Letzelter, F. / Reinermann, H. (Hrsg.), 1981:* Wissenschaft, Forschung und Rechnungshöfe, Berlin, S. 351 ff.

Hochschulverband (Hrsg.) 1981: Symposion „Gruppenuniversität". Dokumentation einer Tagung des Hochschulverbandes am 1./2. Mai 1981 auf Schloß Gracht in Erftstadt. Forum des Hochschulverbandes, Heft 26, September.

Hüfner, K. / Schramm, J. 1983: Finanzierungsalternativen der Hochschulausbildung. Vortrag für den Ausschuß für Bildungsökonomie der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 28. - 30. 9. 1983 in Freiburg.

Institut für Bildungs- und Forschungspolitik e. V. (Hrsg.) 1984: Wege zu einer neuen Bildungspolitik. Bildungspolitische Studien 6, Bonn 1984.

Jackson, G. A. / Weathersby, G. B. 1975: Individual Demand for Higher Education. A Review and Analysis of Recent Empirical Studies, in: Journal of Higher Education, Vol. XLVI, No. 6, S. 623 ff.

Jännicke, M. 1980: Zur Theorie des Staatsversagens, in: *Grottian, P. (Hrsg.) 1980:* Folgen reduzierten Wachstums für Politikfelder, Opladen, S. 132 ff.

Jastrow, J. 1930: Kollegiengelder und Studiengebühren, in: *Doebel, M. u. a. (Hrsg.) 1930:* Das Akademische Deutschland, Bd. 3, Berlin, S. 277 - 284.

Kaysen, C. 1960: Some General Observations on the Pricing of Higher Education, in: Review of Economics and Statistics, Bd. 42, Supplement, S. 55 - 60.

Kumagai, H. 1972: Economics of University Tuition, in: Osaka Economic Papers, Bd. 20 (March), S. 1 - 8.

Kuna, W. 1980: Hochschulfinanzierung — ein alternatives Modell, Weinheim/Basel.

Letzelter, F. / Reinermann, H. 1981: Wissenschaft, Forschung und Rechnungshöfe, Wirtschaftlichkeit und ihre Kontrolle, Berlin.

Levin, H. M. 1975: Educational Vouchers and Educational Equality, in: *M. Carnoy (Hrsg.):* Schooling in a Corporate Society. 2. Auflage. New York, S. 293 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— *1976:* Concepts of Economic Efficiency and Educational Production, in: *Froomkin, J. T. / Jamison, D. T. / Radner, R. (Hrsg.) 1976:* Education as an Industry, Cambridge Mass., S. 149 ff.

Lith, U. van 1979: Die Kosten der akademischen Selbstverwaltung. Eine vergleichende Untersuchung über den Zeitaufwand und die Kosten der Gremientätigkeit an vier deutschen Universitäten, München/New York/London/Paris.

— *1980:* Demokratie, Soziale Marktwirtschaft und die Ordnung des Bildungswesens, Bonn.

— *1981:* Ist die Ausbildungsförderung reformbedürftig?, in: Wirtschaftsdienst, 61. Jg., S. 402 - 410.

— *1981 a:* Der Markt als Organisationsprinzip des Bildungsbereichs, in: *Issing, O. (Hrsg.):* Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 116), Berlin, S. 367 - 385.

— *1983:* Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungsbereichs, Habilitationsschrift, Köln.

— *1983 a:* Markt, persönliche Freiheit und die Ordnung des Bildungswesens. Walter Eucken Institut, Tübingen.

— *1983 b:* Plädoyer für eine Renaissance der Hochschulpolitik als Ordnungspolitik, Bildungspolitische Studien, H. 4, Bonn.

Lith, U. van / Hemmert, B. 1982: Alternativen zur Ausbildungsförderung, in: Wirtschaftsdienst, 62. Jg., S. 229 - 234.

Lüdeke, R. 1985: Theorie der staatlichen Bildungsfinanzierung im Rahmen einer Theorie der Staatsaufgaben, in diesem Band.

Mattern, C. 1979: Bildungsfinanzierung. Probleme und neue Ansätze, Frankfurt a. M./Berlin/München.

— *1983:* Private Bildungsfinanzierung und Theorie der öffentlichen Güter. Referat für die Tagung des Ausschusses „Bildungsökonomie" der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Freiburg.

Merrett, S. 1967: Student Finance in Higher Education, in: Economic Journal, Bd. 77, S. 288 - 302.

Miklius, W. 1975: The Distributional Effects of Public Higher Education: A Comment, in: Higher Education, Bd. 4, S. 351 - 355.

Molitor, B. 1976: Ausbildungsförderung in sozialpolitischer Sicht. In: Wirtschaftspolitik, Wissenschaft und politische Aufgabe. Festschrift zum 65. Geburtstag von Karl Schiller, Bern/Stuttgart, S. 391 - 403.

— *1981:* Staatsversagen. Walter-Raymond-Stiftung, Heft 26, Köln.

Musgrave, R. A. 1974: Finanztheorie, 2. Auflage, Tübingen.

Musgrave, R. A. / Musgrave, P. B. 1976: Public Finance in Theory and Practice, 2. Auflage, New York u. a.

Nerlove, M. 1972: On Tuition and the Costs of Higher Education: Prolegomena to a Conceptual Framework, in: Journal of Political Economy, Bd. 80, Supplement, S. 178 - 218.

— *1975:* Some Problems in the Use of Income-contingent Loans for the Finance of Higher Education, in: Journal of Political Economy, Bd. 83, S. 157 - 183.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Offe, C. 1975: Bildungssystem, Beschäftigungssystem und Bildungspolitik — Ansätze zu einer gesamtgesellschaftlichen Funktionsbestimmung, in: Deutscher Bildungsrat. Gutachten und Studien der Bildungskommission, Band 50: Bildungsforschung. Probleme — Perspektiven — Prioritäten. Teil 1, Stuttgart, S. 217 ff.

Ohkawa, M. 1978: Government-type and market-type Higher Education: a comperative survey of Financing Higher Education in the Soviet Union, Great Britain, the United States and Japan, in: Hitotsubashi Journal of Economics, Jg. 19, S. 16 ff.

Pauly, M. V. 1967: Mixed Public and Private Financing of Education: Efficiency and Feasibility, in: American Economic Review, Bd. 57, S. 120 - 130.

Pechman, J. A. 1971: The Distribution of Costs and Benefits of Public Higher Education: Further Comments, in: Journal of Human Resources. Bd. 6, S. 375 f.

— *1972:* Note on the Intergenerational Transfer of Public Higher Education Benefits, in: Journal of Political Economy, Bd. 80, Supplement, S. 256-259.

Peltzman, S. 1973: The Effect of Government Subsidies-in-Kind on Private Expenditures: The Case of Higher Education, in: Journal of Political Economy, Bd. 81, S. 1 - 27.

Peston, M. 1966: The Theory of Spillovers and Its Connection with Education, in: Public Finance, Bd. 21, S. 184 - 199.

Pfaff, M. / Fuchs, G. 1975: Education, Inequality and Life Income: A Report on the Federal Republic of Germany, in: *OECD (Hrsg.), 1975:* Education, inequality and life chances, 2 volumes, Paris.

Recktenwald, H. C. 1978: Unwirtschaftlichkeit im Staatssektor. Elemente einer Theorie des ökonomischen Staats„versagens", in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Tübingen, S. 155 ff.

Ronge, V. / Schmieg, G. 1973: Restriktionen politischer Planung, Frankfurt a. M.

Rundstedt, M. von 1964: Die Studienförderung in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1950 bis 1960. Mit einer Einleitung von Friedrich Edding, (Deutsches Institut für Internationale Forschung), Frankfurt a. M.

Schmitz, E. 1973: Das Problem der Ausbildungsfinanzierung in der neoklassischen Bildungsökonomie, (Max-Planck-Institut für Bildungsforschung), Berlin.

Staatssekretärgutachten 1974: Bildungsfinanzierung und Gesamthaushalt. Staatssekretärgutachten der Finanzministerkonferenz der Länder und des Bundesfinanzministers, Bonn.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) 1979: Ergebnisse des Mikrozensus 1975/76, Wiesbaden.

— *1980:* Ergebnisse des Mikrozensus 1978, Wiesbaden.

— *1982:* Ergebnisse des Mikrozensus 1980, Wiesbaden.

— *1984:* Ergebnisse des Mikrozensus 1982, Wiesbaden.

Thurow, L. C. 1978: Die Arbeitskräfteschlange und das Modell des Arbeitsplatzwettbewerbs, in: *Sengenberger, W. (Hrsg.) 1978:* Der gestaltene Arbeitsmarkt. Probleme der Arbeitsmarktsegmentation, Frankfurt, S. 117 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Timmermann, D. 1979: Bildungsmärkte oder Bildungsplanung: eine kritische Auseinandersetzung mit zwei alternativen Steuerungssystemen und ihren Implikationen für das Bildungssystem. Unveröffentlichtes Manuskript, Bielefeld.

— *1980/1982:* Das Staatsfinanzierungsmodell als Finanzierungsalternative für „Recurrent Education". Referat für das Seminar über „Kosten und Finanzierung der beruflichen und nichtberuflichen Weiterbildung" in Bremen vom 30. 9. bis 2.10. 1980; in gekürzter Fassung in: *Kuhlenkamp, D. / Schütze, H. G. (Hrsg.) 1982:* Kosten und Finanzierung der beruflichen und nichtberuflichen Weiterbildung, Frankfurt, S. 113 ff.

— *1983:* Financing Mechanisms: their Impact on Postcompulsory Education, in: *Levin, H. M. / Schütze, H. G. (Hrsg.) 1983:* Financing Recurrent Education. Strategies for Increasing Employment, Job Opportunities, and Productivity, Beverly Hills/London/New Dehli, S. 99 ff.

Tollison, R. D. / Willett, T. D. 1972: A Proposal for Marginal Cost Financing of Higher Education, in: Public Finance, Bd. 27, S. 375 - 380.

Verein für studentische und Hochschulfragen e. V. (Hrsg.) 1982: Vorschlag zur Neuordnung der Ausbildungsförderung für Studenten, Bonn.

Vogel, J. P. 1972: Der Bildungsgutschein — eine Alternative der Bildungsfinanzierung, in: Neue Sammlung, Bd. 12, S. 514 - 527.

Watrin, C. 1975: Studenten, Professoren und Steuerzahler, in: *Sauermann, H. / Mestmäcker, E. J. (Hrsg.) 1975:* Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, Tübingen, S. 637 - 665.

— *1978:* Alternativen zur dirigistischen Bildungspolitik, in: *Frickhöffer, W. / Helmstädter, E. / Watrin, C. (Hrsg.) 1978:* Investition statt Klassenkampf, Stuttgart, S. 125 - 135.

Weisshuhn, G., 1977: Sozialökonomische Analyse von Bildungs- und Ausbildungsaktivitäten, Berlin.

— *1978:* Bildungs- und sozialökonomische Probleme alternativer Finanzierungssysteme des Hochschulbereichs, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 98, S. 163 - 180.

Weizsäcker, C. C, von 1971: Finanzierungsprobleme der Hochschulbildung unter gesellschaftspolitischen Aspekten. Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Jg. 10, Nr. 2.

— *1975:* Hochschulstruktur und Marktsystem, in: *Lohmar, U. / Ortner, G. E. (Hrsg.) 1975:* Die deutsche Hochschule zwischen Numerus clausus und Akademikerarbeitslosigkeit — Der doppelte Flaschenhals, Hannover/Dortmund/Darmstadt/Berlin, S. 306 - 324.

Wessel, H. 1980: Determinanten der Bildungsnachfrage. Dissertation, Bielefeld.

West, E. G. 1964: Private versus Public Education: A Classical Economic Dispute, in: Journal of Political Economy, S. 465 - 475.

Widmaier, H. P. 1968: Rationale Grundlagen der Bildungspolitik, in: *Widmaier, H. P. (Hrsg.) 1968:* Zur Strategie der Bildungspolitik, Bern, S. 2 ff.

Wolf, C. Jr. 1979: A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis, in: Journal of Law and Economics, Bd. 22, S. 107 - 139.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Woll, A. 1973: Hochschulausbildung in der Sozialen Marktwirtschaft, in: *Tuchtfeldt, E. (Hrsg.) 1973:* Soziale Marktwirtschaft im Wandel, Freiburg, S. 139 - 157.

Zöller, M. 1980: Die Kombinierbarkeit von Ordnungsformen. Das Beispiel der Hochschul- und Studienfinanzierung, in: Die Zähmung des Leviathan, Neue Wege der Ordnungspolitik, Baden-Baden, S. 275 - 286.

— *(Hrsg.) 1983:* Bildung als öffentliches Gut? Hochschul- und Studienfinanzierung im internationalen Vergleich, Stuttgart.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Finanzkrise und das Scheitern der Fortschreibung des Bildungsgesamtplanes

Von *Heinrich Mäding*, Konstanz

1 Problemstellung

Am 25. 6. 1970 schlossen Bund und Länder ein „Verwaltungsabkommen über die Einrichtung einer gemeinsamen Kommission für Bildungsplanung"[1].

Am 29. 7. 1970 erklärte auf der konstituierenden Sitzung der erste Vorsitzende dieser Kommission, Bundesminister Prof. Dr. Hans Leussink: „Von unserer Fähigkeit zur Zusammenarbeit in diesem Gremium hängt ein wichtiges Stück der Zukunft unserer föderalen Staatsordnung ab und die fortschrittliche Weiterentwicklung und Reform unseres Bildungswesens."[2]

Am 15. 6. 1973 verabschiedete die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (BLK[3]) den (ersten) Bildungsgesamtplan (BGP I), dem am 30. 11. 1973 die Regierungschefs von Bund und Ländern endgültig zustimmten[4].

Am 14. 3. 1977 begann die BLK offiziell mit Arbeiten zur Fortschreibung dieses Plans[5].

Am 29. 3. 1982 beschloß die Kommission allerdings, die „Beratungen auszusetzen und den Regierungschefs von Bund und Ländern zu berichten". Sie „unterbrach" damit die Arbeit am neuen Plan (BGP II)[6]. Dies wird im folgenden das Scheitern der Bildungsgesamtplanung genannt.

Am 13. 6. 1983 erklärte die frisch gewählte Vorsitzende der BLK, Bundesminister Dr. Dorothee Wilms: „Umfassende Gesamtplanungen sind nicht mehr vorgesehen."[7]

---

1 Abgedruckt in *Mäding 1974*, S. 113 ff.

2 *Leussink 1970.*

3 Heute: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung.

4 Vgl. *Mäding 1978*, S. 257.

5 BLK-Pressemitteilung vom 14. 3. 1977.

6 BLK-Pressemitteilung 2/1982 vom 29. 3. 1982.

7 BLK-Pressemitteilung 3/1983 vom 13. 6. 1983.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die folgende Analyse hat das Ziel, das Scheitern der Bildungsgesamtplanung im Jahre 1982 zu erklären und insbesondere den Beitrag der Finanzkrise der öffentlichen Haushalte aufzuhellen. Mit dieser Zielsetzung ist zugleich die wissenschaftssystematische Einordnung der Überlegungen angegeben:

— Vom Gegenstand her befassen sie sich mit Bildungspolitik, konkreter: Bildungsplanung und -finanzierung.
— Sie interessieren sich dabei für die Entstehungszusammenhänge und nicht die Wirkungszusammenhänge der Politik, wobei allerdings faktische und antizipierte Politikwirkungen wichtige erklärende Variable in der Entstehungsanalyse sind.
— Sie behandeln diese Entstehungszusammenhänge nicht aus dem Blickwinkel einer normativen Theorie, deren Ziel der Entwurf rationaler Systeme der Politikformulierung ist, sondern dem einer erfahrungswissenschaftlichen Theorie, die die tatsächlich wirksamen Faktoren erfassen möchte.

Verglichen mit einer erfahrungswissenschaftlichen Fundierung der Wirtschaftstheorie, ist eine solche erfahrungswissenschaftliche Analyse politischer Entscheidungen durch eine Reihe methodischer Restriktionen erschwert, weil u. a. die Variablen oft keiner direkten quantitativen Messung zugänglich sind und die Zahl der relevanten Akteure und Ereignisse oft sehr klein ist und statistische Prüfverfahren nicht zuläßt. Auch deswegen ist der Konsens unter Wissenschaftlern über die Methoden zur Eliminierung konkurrierender Hypothesen, über den Bestätigungsgrad von Kausalzusammenhängen und über das Gewicht einzelner Faktoren in ihnen geringer und die Analyse von Einzelereignissen ein wichtigeres Instrument der Theoriekonstruktion.

Die folgende Untersuchung profitiert allerdings von dem Tatbestand, daß zwei vergleichbare Entscheidungs- bzw. Planungsprozesse zu unterschiedlichen Ergebnissen führten. Sie kann das Scheitern der Bildungsgesamtplanung 1982 vor dem Hintergrund des Nicht-Scheiterns 1973 betrachten[8] und sich fragen, warum etwas heute nicht (mehr) möglich ist, was damals politisch möglich war[9].

Methodisch geht die Untersuchung folgendermaßen vor:

— Zunächst wird eine Ausgangshypothese geprüft und dabei konkretisiert: „Die Finanzkrise verursachte 1982 das Scheitern der Bildungsgesamtplanung" (2).

[8] Im folgenden wird die Datierung „1973" und „1982" oft auch für solche Phänomene gewählt, die für den gesamten Planungsprozeß 1970 - 1973 und 1977 - 1982 typisch waren.

[9] Vgl. die früheren Arbeiten des Verfassers auf dem Stand 1. 7. 1973 *(Mäding 1974)* und 31. 12. 1976 *(Mäding 1978)*.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Darauf werden die Finanzen in ein Modell des politischen Entscheidens eingeordnet, das die theoretisch möglichen Gründe systematisiert (3).

— Danach wird versucht, durch Beschreibung der Verläufe 1970/73 und 1977/82 typische Konstante und typische Variable zu identifizieren und in ihrem Erklärungsbeitrag einzuschätzen (4).

2 Finanzlage und Planungsende: direkte Kausalität?

Ausgangspunkt der Überlegungen ist der Tatbestand der Nicht-Entscheidung über die Fortschreibung des Bildungsgesamtplans (BGP II) und die vorläufige Hypothese, daß diese Nicht-Entscheidung an der veränderten Finanzlage der öffentlichen Haushalte liegt. Zur Prüfung dieser Hypothese ist es notwendig nachzuweisen, daß sich die Finanzlage nennenswert verändert hat und daß ein Ableitungszusammenhang zwischen Finanzlage und Planungsentscheidung hergestellt werden kann.

Die erste Bedingung soll hier nicht detailliert nachgewiesen werden: Zwar reichen die öffentlichen Finanzmittel nie zur Befriedigung aller politisch gewünschten Ausgabebedürfnisse aus, doch ist der Grad der Spannung zwischen Ausgabebedürfnissen und Einnahmen variabel. Es kann m. E. keinem Zweifel unterliegen, daß der finanzielle Handlungsspielraum des Gesamtstaates im Zeitvergleich 1973/1982 deutlich geschrumpft ist. Die Schere zwischen Ausgabenwachstum und verlangsamtem Einnahmewachstum hat seit etwa 1975 zu einer Zunahme der passiven Staatsverschuldung geführt[10]. Insofern kann — unabhängig von einer Einigung über Ursachenanalyse, Schuldzuweisung und Optimaltherapie — von einer einheitlichen Auffassung über eine angespanntere Haushaltssituation auf allen Ebenen ausgegangen werden, der im folgenden der Begriff „Finanzkrise" zugeordnet wird, ohne zuvor der Frage nachzugehen, ob der Krisenbegriff evtl. zu stark dramatisiert.

Damit stellt sich die Frage nach dem Kausalzusammenhang zwischen Finanzlage und Planungsentscheidung. Zunächst verursacht der Planungsapparat selbst Kosten. Die Geschäftsstelle der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung hat einen Etat von 2,8 Mio. DM[11]. Daneben werden durch die Bildungsgesamtplanung Ressourcen in den Verwaltungshaushalten der beteiligten Ressorts von Bund und Ländern gebunden. Nehmen wir an, daß dort Kosten in doppelter Höhe, verglichen mit den Geschäftsstellenkosten, anfielen, beliefen sich die

[10] Vgl. die Daten bei *Lüdeke 1983*.

[11] FAZ vom 16. 6. 1983.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gesamtkosten auf 8,4 Mio. DM oder ca. 0,01 % der Bildungsausgaben insgesamt. Obwohl die Gesamtplanungskosten damit objektiv als irrelevant einzustufen sind, dienten sie auch im Bildungsbereich in den letzten Jahren verstärkt als Ansatzpunkt für Kritik[12]. Doch nirgendwo taucht in den Dokumenten der BLK das Argument auf, zur Einsparung der Gesamtplanungskosten sei die Planung zu beenden. Diese Planungskostenkritik ist ein Element der symbolischen Interaktionen zwischen Politikern und Bürgern (eng verknüpft mit der modischen Bürokratiekritik) und dient der Imagepflege des Politikers als Sparer. Der Wunsch, Planungskosten einzusparen, kann das Scheitern nicht erklären.

Die Finanzkrise könnte auch insofern das Ende der Planung bewirken, weil es — aus Geldmangel — nichts mehr zu tun und daher nichts mehr zu planen gäbe[13]. Hiergegen sprechen in erster Linie zwei Argumente:

— Die Planung des Bildungssystems hat nicht den Charakter einer Endzeitpunkt-bezogenen Objektplanung, die man nach „Fertigstellung" des Objektes einstellen könnte (wie evtl. die Planung eines Autobahnnetzes), sondern sie ist eine Zeitraum-bezogene Steuerungsplanung und damit eine Daueraufgabe. Die Finanzkrise mag das Ausgabenwachstum im Bildungsbereich beschneiden oder beenden, das Ausgabenvolumen bleibt weiterhin planenswert groß.

— Finanzmittelknappheit ist kein Argument für Nicht-Planung, eher umgekehrt: Überall ist Planung mit dem Anspruch der Steigerung von Effizienz und Effektivität der Mittelverwendung begründet worden. Sie wurde „eingeführt", um zur optimalen Allokation der Ressourcen beizutragen. Wenn diese nun knapper werden, ist die planende Suche nach besseren Lösungen nur um so notwendiger[14].

Daraus folgt: Die Finanzkrise kann nicht als direkte Ursache des Scheiterns der Bildungsgesamtplanung angesehen werden. Sie bringt sich nicht zur Geltung, weil das Geld für die Planung oder die „Sache selbst", d. h. für Bildungsausgaben, fehlt. Die Finanzen beeinflussen

---

[12] So bezeichnete der niedersächsische Kultusminister Remmers den „bildungspolitischen Tourismus" durch die BLK als „unverantwortlich teuer", FAZ vom 24. 3. 1981.

[13] Vgl. z. B. *Schoene 1982*, S. 85: „Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sieht es so aus, als sei niemand an der Fortschreibung des Bildungsgesamtplans sonderlich interessiert. Ein Grund für die Zurückhaltung ist auch die angespannte Haushaltslage bei Bund und Ländern. Bei den geringen verfügbaren Ressourcen und bei dem Zwang zur Sparsamkeit kann man den Bildungsbereich nicht ausschließen."

[14] Vgl. die These von der Planung als „Tochter der Krise" bei *Kaiser 1968*, S. 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Planungsentscheidung nur indirekt, vermittelt über das Entscheidungssystem, weil Informationen über Finanzen wichtige Elemente in Planungsprozessen darstellen. Die variierte Hypothese lautet daher: „Die Finanzkriseninformationen verursachten 1982 das Scheitern, weil das Entscheidungssystem sie nicht (mehr) verarbeiten konnte."

3 Das Entscheidungssystem

Für die Erklärung des Zustandekommens des BGP I und des Nicht-Zustandekommens eines BGP II wird im folgenden ein allgemeines Erklärungsmodell zugrundegelegt, das in seinen wichtigsten Elementen und Verknüpfungen in den Abbildungen 1 und 2 dargestellt ist. Abbildung 1 zeigt die externen Verflechtungen des politisch-administrativen Systems[15].

Die intersystemischen Interdependenzbeziehungen beeinflussen über vier „Einfallstore" bestimmte interne Einflußgrößen im politisch-administrativen System:

1. die Machtstruktur, d. h. die Regierungszusammensetzung nach politischen Parteien als Ergebnis politischer Wahlen;
2. die Themen („issues") auf der politischen Tagesordnung („agenda")[16] und die Ziele im einzelnen, d. h. gesellschaftliche Forderungen, verarbeitet durch die wichtigen Inputinstitutionen Parteien, Verbände, Medien;
3. die (deskriptiven) Informationen, d. h. verfügbare Daten, Methoden, Theorien;
4. die finanziellen Ressourcen in Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Lage und der Staatsquote.

Diese vier Faktoren bestimmten zusammen mit der Kompetenzstruktur und der Einflußstruktur im System über dessen Output.

Zur Abgrenzung der Begriffe „Kompetenzstruktur", „Machtstruktur" und „Einflußstruktur" nur so viel: Das politisch-administrative System stellt ein intern hochgradig differenziertes System dar, dessen extern- oder intern-orientierte Kompetenzen (im Sinne von Aufgabengebieten und Gestaltungsrechten) auf zahlreiche Instanzen („Positionen") verteilt sind.[17] Diese Instanzen arbeiten oft in Gremien (Kabinette, Ministerkonferenzen) zusammen, die ihrerseits (abgeleitete) Kompetenzen besitzen, bestimmten Entscheidungsregeln folgen etc. Dieses „System" der Instanzen und Ge-

---

[15] Vgl. ausführlicher *Mäding 1975 und 1978.*

[16] Vgl. van der *Eijk / Kok 1975.*

[17] Im folgenden werden i. d. R. die Ressorts als die handelnden Instanzen aufgefaßt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

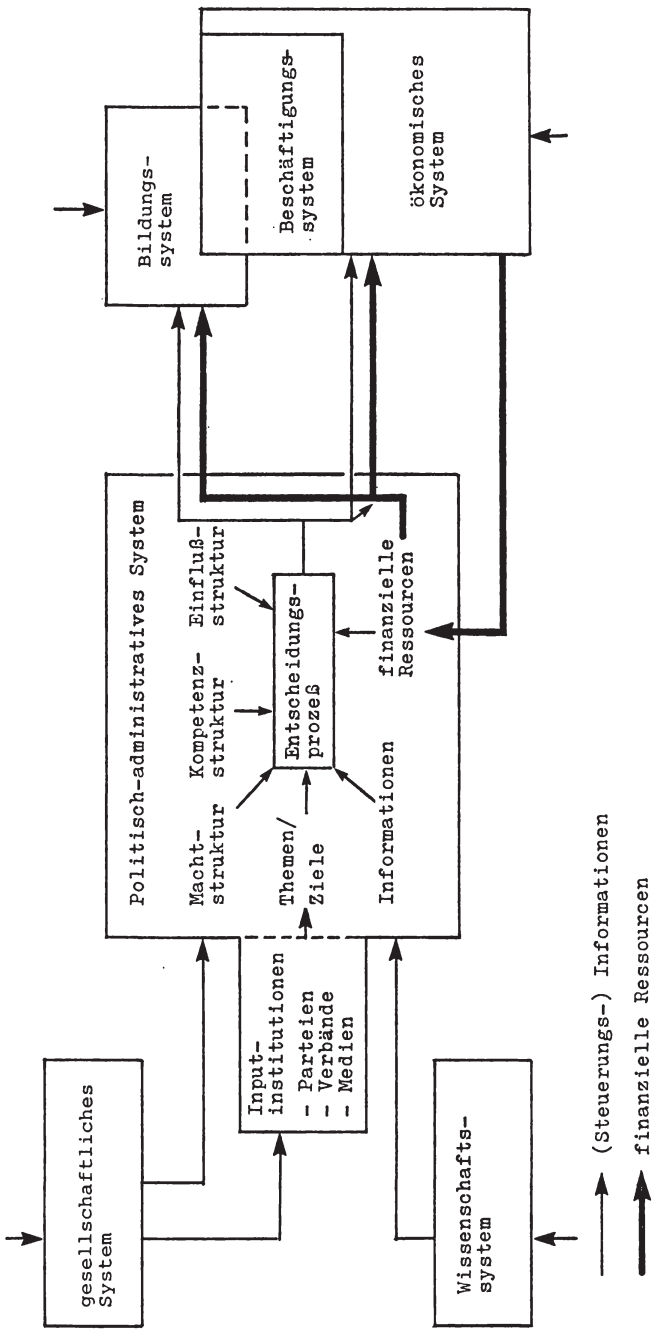


Abbildung 1: Externe Verflechtung des politischen Entscheidungsprozesses

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mien, mit seinen verteilten Kompetenzen und Entscheidungsregeln, wird im folgenden Kompetenzstruktur genannt. Es ist die institutionelle Seite des politisch-administrativen Systems. Die politischen Parteien konkurrieren um die Besetzung der Positionen, insbesondere der Regierungsämter. Die Machtstruktur spiegelt wider, in welchem Umfang ihnen das gelang. Über sie sind positionsbedingte Konflikte und parteibedingte Konflikte untrennbar verknüpft. Neben dieser extern-bestimmten Machtstruktur gibt es eine diffusere interne Einflußstruktur, die die abgestufte Durchsetzungsmacht der einzelnen Instanzen (und Personen) in unterschiedlichen Situationen bezeichnet.

Bildungsplanung wird in der Bundesrepublik Deutschland, der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes folgend, in erster Linie von den einzelnen Ländern für ihr Gebiet durchgeführt. Oberhalb der Länderebene gibt es aber Gremien zur Planungskoordination: nur zwischen den Ländern (Kultusministerkonferenz, KMK) sowie zwischen Bund und Ländern (Wissenschaftsrat; Planungsausschuß nach dem Hochschulbauförderungsgesetz; Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, BLK)[18]. Unter diesen Planungsgremien hat die BLK den umfassendsten und anspruchsvollsten Planungsauftrag[19]:

— In einem gesamtstaatlichen Planungs- und Entscheidungsprozeß sollen Bund und Länder zusammenwirken.

— Gegenstand dieses Prozesses ist das Bildungssystem in allen seinen Teilbereichen und in allen Aspekten der Politik (Strukturen, Quantitäten, weniger: Curricula).

— Der Planungsprozeß soll intersektorale Problemlagen verarbeiten und insbesondere auch eine Abstimmung zwischen Sachplanung und Finanzplanung leisten.

Zur Bewältigung dieses Planungsauftrages wurde eine Planungsorganisation geschaffen, bestehend aus einem hierarchischen System von Gremien (Kommission, Ausschüsse, Arbeitsgruppen), in die die beteiligten Regierungen bzw. Ressorts Vertreter entsenden[20], unterstützt von einer Geschäftsstelle mit heute 32 Mitarbeitern[21].

Konflikte in der BLK können verarbeitet (nicht unbedingt: aufgehoben) werden

— formal: durch Abstimmung, wobei der Bund 11 und jedes Land 1 Stimme führt, die Bundesstimmen nur einheitlich abgegeben wer-

---

18 Vgl. ausführlicher *Hüfner / Naumann 1977*, S. 56 ff. und 111 ff.; *Raschert 1980*, S. 117 ff.

19 Vgl. *Mäding 1974*, S. 38 ff. und *1978*, S. 223 ff.

20 Zur Zusammensetzung vgl. die Jahresberichte der BLK.

21 Die Stellenzahl soll auf 19 reduziert werden, vgl. BLK-Pressemitteilung 6/83 vom 12. 9. 1983.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den können, Beschlüsse eine Dreiviertel-Mehrheit voraussetzen (= 17 Stimmen), also die Stimmen des Bundes und der Mehrheit der Länder, und Minderheitsvoten zulässig sind (Art. 7 des Verwaltungsabkommens);

— informal: durch Prozesse der Konfliktverschiebung wie Ausklammern von Problemen, verbale Formelkompromisse, Bandbreiten in quantitativen Fragen, politische Alternativen, oder durch Prozesse der Konsensfindung wie Überzeugung und Bargaining.

Die Institution BLK ist schon durch den Wortlaut des Verwaltungsabkommens explizit eingebettet in ein institutionelles Umfeld mit abweichenden formalen und informalen Entscheidungsverfahren:

— Sie muß die Koordination mit anderen Gremien suchen (Art. 6), insbesondere der Konferenz der Landesfinanzminister (FMK) und dem Finanzplanungsrat (FPR), wobei es für diese Abstimmung keine formalen Regeln gibt und bei fehlendem Konsens unvereinbare Standpunkte verbleiben können.

— Ihre Beschlüsse (Planentwürfe) sind formal vorläufig und erhalten erst nach Sanktionierung durch die Regierungschefs Verbindlichkeit als Pläne. Für dieses Gremium gilt, daß der Bund und jedes Land eine Stimme führt, für Beschlüsse eine Dreiviertel-Mehrheit (= 9 Stimmen) erforderlich ist und überstimmte Regierungen nicht gebunden sind (Art. 9).

— Zugleich ist die Vorbereitung und Umsetzung (Implementation) der BLK-Beschlüsse gebunden an Entscheidungsprozesse in den 12 beteiligten Kabinetten bzw. Parlamenten und an Ausführungshandlungen in den betroffenen Verwaltungen.

Abbildung 2 soll die folgende Argumentation zu Konfliktanfall und Konfliktverarbeitung strukturieren. Sie gibt einen Überblick über die Verknüpfung zwischen den Faktoren, die in erster Linie über den Planbeschluß als abhängige Variable entscheiden. Während des Planungsprozesses mußten Konflikte um Kompetenzen, Geld und Planinhalte entlang dreier großer Konfliktlinien anfallen: positionsstrukturelle Konflikte zwischen Bund und Ländern (Bund-Länder-Konflikte); bzw. zwischen Bildungsministern und Finanzministern (Finanz-Konflikte); parteistrukturelle Konflikte zwischen CDU/CSU- und SPD-geführten Regierungen (Partei-Konflikte)[22]. Machtstruktur, Themen/Ziele und Informationen bestimmen über den Konfliktanfall (nach Umfang und Intensität). Dem Konfliktanfall steht eine Konfliktverarbei-

[22] Zwischen den drei Konfliktlinien bestehen vielfältige Wechselbeziehungen, z. B. weil Parteikonflikte die Bund-Länder-Beziehungen beeinflussen, worauf im folgenden noch mehrfach einzugehen ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

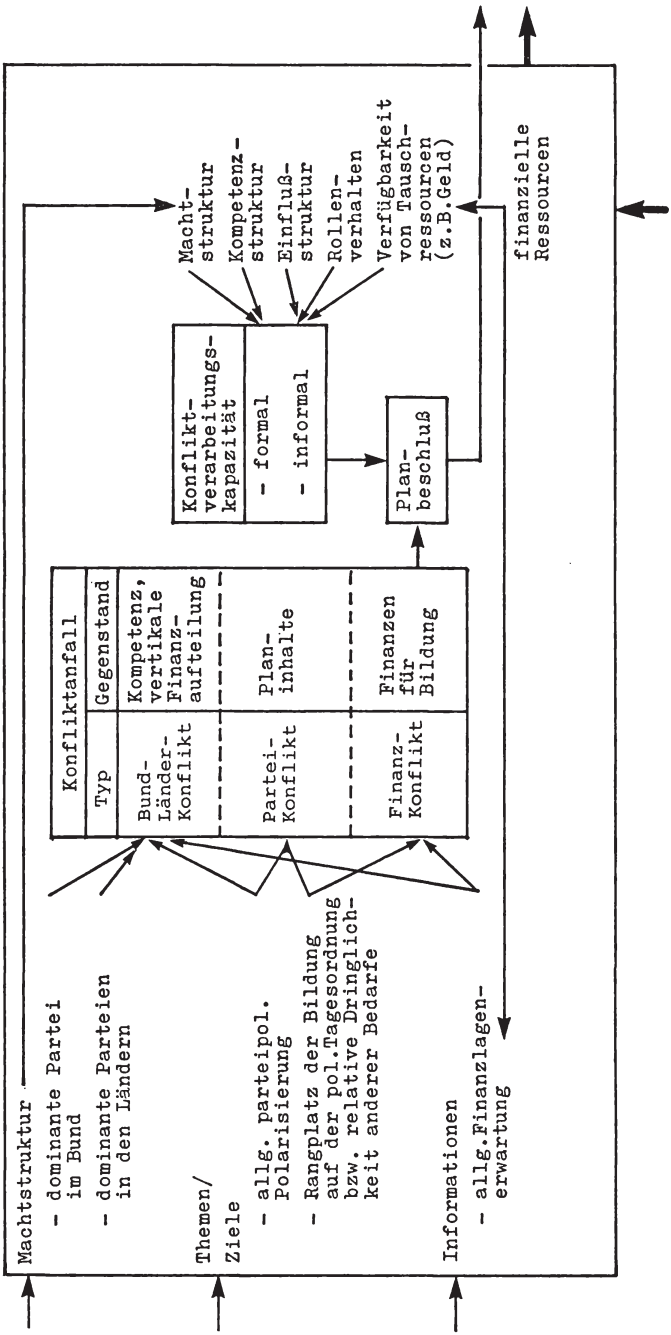


Abbildung 2: Determinanten des Planbeschlusses

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tungskapazität gegenüber, die einen formalen Kern hat, der von Machtstruktur und Kompetenzstruktur beeinflußt wird. Wegen der formalen Entscheidungsregeln in der BLK, der Koordinationsauflagen und der Vorläufigkeit ihrer Beschlüsse muß die formale Konfliktverarbeitungskapazität der BLK als gering eingestuft werden. Dies gilt aber auch für den Planungsverbund von BLK, FMK und Regierungschefs insgesamt. Auch wenn dieser formale Kern keine Konfliktverarbeitung garantiert, können stärker situativ bestimmte, informale Elemente diese ermöglichen: vor allem die Einflußstruktur, der Abbau eines strikten Rollenverhaltens (d. h. Kompromißbereitschaft) und die Verfügbarkeit von Tauschressourcen (z. B. Geld).

4 Konfliktanfall und Konfliktverarbeitung

Nach dieser Darstellung des Entscheidungssystems soll versucht werden, typische Konstante und typische Variable zu identifizieren und die variierte Hypothese in ihrem Erklärungsbeitrag einzuschätzen. Ziel der folgenden Ausführungen ist es nachzuweisen,

— daß die Finanzinformationen schon 1973 ein zentrales Problemfeld waren, daß also kein fundamentaler Unterschied in der Bedeutung der Finanzinformationen trotz signifikantem Unterschied in der Finanzlage bestand;

— daß schließlich das Scheitern 1982 nicht erklärt werden kann, ohne den Fortbestand und den Wandel in einer Reihe von weiteren Faktoren zu berücksichtigen, deren kumulative Wirkung in den Argumentationszusammenhang zwingend einzubeziehen ist.

Dies bedeutet, daß auch die variierte Hypothese unvollständig und in ihrem Absolutheitsanspruch falsch ist.

4.1 Konfliktanfall und Konfliktverarbeitung 1973[23]

Das Vertrauen des BLK-Abkommens auf Koordination durch Verhandlung und Kompromiß, erwies sich entlang aller drei oben unterschiedenen Konfliktlinien als zu optimistisch.

4.1.1 Partei-Konflikte

Zunächst waren die parteipolitischen Konflikte in der Planungsarbeit der BLK vergleichsweise gering. Erst als am 1. 3. 1971 der Bund (nach Absprache mit den SPD-regierten Ländern?) versuchte, mit Hilfe der „Grünen Blätter" sozialliberale Inhalte im Planentwurf festzu-

[23] Ausführlich dargestellt in *Mäding 1974, 1978 und 1979.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schreiben und zu verallgemeinern, wurden die parteipolitischen Konflikte manifest und dauerhaft[24]. Schon lange vor der Beschlußfassung über den BGP I kann man von einem voll entfalteten parteipolitischen Konfliktbewußtsein aller Beteiligten sprechen[25], wobei der Ideologiebezug des Politikfeldes und redistributive Komponenten einzelner Maßnahmen zu „solidarisch handelnden Länderblöcken" führten[26]. Die gegebene Machtverteilung ließ aber (bis zur Landtagswahl in Niedersachsen 1976) eine Mehrheitsbildung in der Kommission zu, weil der Bund und 6 der 11 Länder von der SPD geführt wurden. Daher konnten parteipolitische Konflikte (bis 1976) durch Abstimmung „gelöst" werden. Sie objektivierten sich im Plan in den bis zuletzt verbleibenden drei Minderheitsvoten. Sie bewirkten mit Hilfe der Unverbindlichkeit des Plans die faktische Auseinanderentwicklung des Bildungssystems nach 1973.

4.1.2 Bund-Länder-Konflikte

Am Anfang der Arbeit der BLK, die ja ein „Kind" des kooperativen Föderalismus ist, stand die Hoffnung, daß auch Bund-Länder-Konflikte durch sachgerechte Zusammenarbeit der planenden Verwaltungen überwindbar seien[27]. Solche Konflikte — in erster Linie um Kompetenz i. w. S. (Einheitlichkeit, Verbindlichkeit der Planaussagen) und Geld — lassen sich überhaupt nicht in der BLK durch Abstimmung lösen, da keine „Partei" die Dreiviertel-Mehrheit der Stimmen hat. Ausschlaggebend für ihre Verarbeitung ist ihre Transformation in parteipolitische Konflikte. Daher kommt den sog. A-Ländern eine Schlüsselrolle zu. Überall dort, wo die SPD-regierten Länder bereit waren, die Solidarität mit der SPD-Regierung im Bund über die Solidarität mit den CDU-Ländern zu stellen, funktionierte der Abstimmungsmechanismus. Die SPD-regierten Länder hofften, eigene inhaltliche bildungspolitische Vorstellungen mit dem Bund in der BLK (mit Mehrheitsentscheid) leichter in Plänen dokumentieren zu können als in der KMK (mit Einstimmigkeitsprinzip). Die SPD-regierten Länder hofften außerdem, daß die Tatsache des Plans als Erfolg einer SPD-geführten Bundesregierung allgemein — und damit auch in den Ländern für sie — parteipolitisch nutzbar sei. Daher waren sie stets zu solchen Kompromissen bereit, die mindestens die Verabschiedung des Plans sicherstellten.

---

[24] Vgl. *Raschert 1980*, S. 137; *Schoene 1982*, S. 42 ff.

[25] Vgl. auch die „Fraktionstreffen" vor den Kommissionssitzungen.

[26] Vgl. *Lehmbruch 1976*, S. 154 ff.

[27] Ausführlich: *Lehmbruch 1976*, S. 67.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4.1.3 Finanz-Konflikte

Es gab schließlich erhebliche Konflikte zwischen der „Bildungspartei" und der „Finanzpartei" um den Umfang der Finanzmittel für Bildung, obwohl die objektive Finanzlage 1973 (verglichen mit 1982) günstig war. Das Entscheidungssystem BLK arbeitete damals in einer Zeit, in der erhebliches ökonomisches Wachstum als dauerhaft unterstellt wurde[28] und zusätzlich eine langsam wachsende Staatsquote wenigstens von SPD-geführten Regierungen für politisch-ökonomisch wünschenswert und durchsetzbar angenommen wurde[29]. Daraus folgte die Erwartung deutlich wachsender Staatseinnahmen und unter der Annahme des Fehlens dramatischer Veränderungen auf der Seite des Ausgabenbedarfs eine langfristig relativ entspannte Haushaltssituation. Doch scheint weniger die objektive Finanzlage ausschlaggebend zu sein als ihre Wahrnehmung in den Köpfen der Akteure und deren rollengebundenes Verhalten. Hier zeigen sich nun zwischen 1973 und 1982 kaum deutliche Unterschiede, denn die Finanzminister agierten schon damals sehr restriktiv und machten die Finanzen zu einem zentralen Problemfeld der BLK-Beratungen.

Allerdings besitzt die „Finanzpartei" in der BLK in formaler Betrachtung eine Artikulations- und Durchsetzungsschwäche:

— Die Landesfinanzminister sind nicht Mitglieder der Kommission. Sie wirken nur indirekt über Vertreter im Ausschuß „Bildungsbudget" mit.

— Der Bundesfinanzminister kann nicht für sich oder stellvertretend für die „Finanzpartei" gegen Wünsche der „Bildungspartei" votieren, da die Bundesregierung ihre Stimmen nur einheitlich abgibt.

Daher kann sich die „Finanzpartei" nur folgendermaßen zur Geltung bringen:

— Innerhalb der BLK-Planung: durch Beeinflussung von BLK-Entscheidungen über die Kabinette und den Budgetausschuß mit dem Ziel der Reduktion einzelner kostenträchtiger Bildungsziele;

— in der externen Koordination: durch Reduktion der Verbindlichkeit des Plans (Neuinterpretation des Begriffs „Bildungsbudget"[30] sowie durch quantitatives Bargaining in den Koordinationsprozessen zwischen BLK und FMK bzw. FPR mit dem Ziel der Absenkung des Gesamtvolumens der Bildungsausgaben;

---

[28] 4,5 % in der mittleren Variante des BGP I für den Zeitraum 1970 - 1985, S. 122.

[29] Vgl. den Entwurf eines „Orientierungsrahmens" bis 1985, Parteivorstand der SPD 1972.

[30] Vgl. *Mäding 1978*, S. 255 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— nach dem BLK-Beschluß über den Planentwurf: durch die Konfrontation beschlossener BLK-Aussagen mit abweichenden Ansichten zur Beeinflussung der Regierungschefs.

Faktisch blieb auch 1973 zwischen den Gremien in der langfristigen Planung ein offener Dissens, weil das Kostenvolumen des BLK-Planentwurfs vom 15. 6. 1973 (1985: 6,8 % des BSP) weder mit der Aussage des FPR vom 14. 9. 1972 (unter 6 % des BSP), noch mit dem Beschluß der FMK vom 7. 9. 1973 (5 - 6 % des BSP) vereinbar war[31]. Der Dissens in der mittelfristigen Planung (59,5 Mrd. DM gegenüber 53,6 Mrd. DM für 1975) führte zu einer Alternativplanung der BLK für beide Finanzniveaus[32].

Die Regierungschefs gaben daher erst nach Zögern und zweimaligen Verhandlungen ihre Zustimmung zum Planentwurf. Allerdings mußte sich der Bund diese Zustimmung durch eine Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer erkaufen[33]. Nur unter dieser Bedingung waren offenbar die Finanzminister der Länder bereit, die immer noch deutlich expansive Sachplanung der „Bildungspartei" zu akzeptieren. Die relativ günstige Haushaltslage und dieser Umsatzsteuerkompromiß machten die „Finanzpartei" soweit konzessionsbereit, daß der Kompromiß der Regierungschefs möglich wurde. „Geld" wirkte als Schmiermittel in der politischen Maschinerie. Es verdeckte oberflächlich die in den unterentwickelten Entscheidungsregeln liegenden strukturellen Mängel des Planungssystems.

Zusammenfassend kann festgestellt werden:

— Die Finanzlage war 1973 besser als 1982. Trotzdem waren die Auseinandersetzungen um die zukünftigen Ausgaben für Bildung hochgradig konflikthaft.

— Die „Einigung" im Planentwurf der BLK befriedigte die „Finanzpartei" nicht, daher stellte sie den finanziellen Planzielen des Entwurfs mehrfach eigene, unvereinbare Aussagen entgegen.

— Nur durch Verhandlungen der Regierungschefs und eine Umsatzsteuerumverteilung konnte der Planungsprozeß ein vorläufiges formales Ende finden.

---

31 Vgl. *Mäding 1978*, S. 256.

32 Vgl. *Mäding 1974*, S. 72 ff.

33 Vgl. *Mäding 1978*, S. 257.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4.2 Konfliktanfall und Konfliktverarbeitung 1982

4.2.1 Die Konstellation der Entscheidungsfaktoren

1982 hat sich an der Faktorenkonstellation, die 1973 die Entscheidung ermöglichte, viel geändert. Tabelle 1 versucht diese Änderungen in den Begriffen von Abbildung 2 nachzuzeichnen. Von den fünf dort genannten kausalen Faktoren der Inputseite blieb nur einer konstant: die SPD als dominante Partei im Bund[34].

Tabelle 1: **Die Konstellation der Entscheidungsfaktoren 1973 und 1982**

Variable	1973	1982
1. dominante Partei im Bund	SPD	SPD
2. dominante Partei in den Ländern	SPD-Mehrheit	CDU-Mehrheit
3. allgemeine parteipolitische Polarisierung	(geringer)	(höher)
4. Rangplatz der Bildung auf der politischen Tagesordnung bzw.	hoch	gering
relative Dringlichkeit anderer Bedarfe	gering	hoch
5. allgemeine Finanzlagenerwartung	gut	schlecht

— Seit 1976 in Niedersachsen eine SPD-Regierung durch eine CDU-Regierung abgelöst wurde, besitzen die CDU-regierten Länder in der BLK eine Sperrminorität und in allen Konferenzen von Landesministern (KMK, FMK) eine Mehrheit, was trotz des dort praktizierten Konsens- bzw. Einstimmigkeitsprinzips informal nicht bedeutungslos ist. Seither stand einer SPD-Bundesregierung eine Mehrheit von CDU-geführten Bundesländern gegenüber.

— Ohne dies im einzelnen hier zu belegen, wird behauptet, daß die allgemeine parteipolitische Polarisierung zwischen den großen Parteien im zurückliegenden Jahrzehnt zugenommen hat. Dadurch ist der Abbau der bildungspolitischen Konflikte zwischen den Parteien zumindest nicht erleichtert worden.

— Der Rangplatz der Bildung auf der politischen Tagesordnung hat sich seit 1973 deutlich reduziert. So reizvoll es wäre, diesen Prozeß politischer Dethematisierung selbst im einzelnen zu erklären und die Rolle von Bevölkerung, Inputinstitutionen, Funktionsträgern im politisch-administrativen System und Wissenschaftlern zu erhellen, soll dies doch hier unterbleiben. In neuerer Zeit wurde der Gedanke der „issue-cycles" zu einem idealtypischen Grundmodell fortent-

[34] Dies hat sich im Herbst 1982 — also nach dem Scheitern der Fortschreibung — mit dem Koalitionswechsel der FDP in Bonn und der Bildung einer CDU-geführten Bundesregierung wieder geändert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wickelt[35] und auch bei der Analyse der Bildungspolitik angewandt[36]. Dethematisierung ist dann eine bestimmte Phase in diesem Zyklus. Nun gibt es aber sicher keinen räumlich, zeitlich und für alle Sachthemen gleichen Aufmerksamkeitszyklus mit festen Phasen und Amplituden. Insbesondere wird man politische Dethematisierung einzelner Themen kaum allein aus der „Natur" eines solchen Zyklus erklären können, ohne Rückgriff auf andere Themen und den historisch-konkreten Zustand in den einzelnen Politikfeldern („Objektsystemen")[37]. Für die Dethematisierung der Bildung ist also sowohl das Aufrücken von Themen wie Arbeitslosigkeit, innere und äußere Sicherheit, Kernenergie und Umweltschutz wichtig als auch der Zustand im Bildungssystem selbst. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Dethematisierung nicht nur auf Zustandsverbesserungen in einigen Teilbereichen (z. B. Schüler-Lehrer-Relation, Abiturienten- und Studentenzahlen) basiert, sondern auch von der demographischen Welle beeinflußt ist: Der rapide Rückgang der Geburtenzahlen um ca. 40 % (von 1 050 000 in 1966 auf 621 000 in 1980[38] machte den Bildungssektor — unabhängig von Finanzerwägungen — zu einem schrumpfenden Sektor. Auch diese wenig publizitätswirksame Planungsperspektive lenkte die Aufmerksamkeit erfolgsorientierter Politiker auf andere Themen, machte den Fortschreibungsversuch riskant.

— Die allgemeine Finanzlagenerwartung hat sich deutlich verschlechtert. Ein dauerhaftes erhebliches ökonomisches Wachstum über den Planungszeitraum (bis 1990) nimmt 1982 kaum jemand mehr an. Eine Anhebung der Staatsquote hat politisch weniger Fürsprecher wegen der gesunkenen Wachstumserwartung, durch Meinungswandel innerhalb der Öffentlichkeit und der Parteien sowie wegen der Veränderung der Machtverteilung, d. h. des reduzierten politischen Gewichts der SPD. Auf der Ausgabenseite sind erhebliche Bedarfsänderungen festzustellen, von denen Ausgaben für die soziale Sicherheit, für den Schuldendienst und für Wirtschaftsstrukturpolitik die Posten mit dem größten Gewicht darstellen.

Aus dieser Konstellation folgt für die drei Konflikttypen:

---

35 Vgl. *Ruß-Mohl 1981* und die dort verarbeitete Literatur, vor allem S. 73 ff.

36 Vgl. *Hüfner / Naumann 1977; Widmaier 1981*, S. 82 ff.

37 Beispielhafte These: Bildung besitzt, verglichen mit Vollbeschäftigung und Einkommenswachstum, einen dauerhaft nachgeordneten Rangplatz in der Einschätzung durch Bürger und Politiker und kann nur in seltenen Ausnahmesituationen zu einem Thema hochrangiger Aufmerksamkeit werden. Diese Situation war in der Bundesrepublik Deutschland zwischen ca. 1964 und 1973 gegeben.

38 Vgl. *BMBW 1982*, S. 220.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4.2.2 Partei-Konflikte

Das Bürgerinteresse am Thema Bildung war 1982 erlahmt, das Thema für parteipolitische Profilierung weitgehend erschöpft. Doch ergab dies keine parteipolitischen Kompromißspielräume. Die Positionen waren hundertfach wiederholt und damit verfestigt. Die bildungspolitische Polarisierung zwischen A- und B-Ländern hatte sich nach 1973 weiter verschärft[39]. Daher sollte der BGP II in den Strukturaussagen auch nur eine Beschreibung der bildungspolitischen Landschaft in den Bundesländern ohne Sondervoten werden. Zum Hauptthema wurde immer mehr die für die Gesamtplanung eher nachrangige Frage nach der Gesamtschule und der Anerkennung der Abschlüsse. Kompromisse wurden sicher auch dadurch erschwert, daß eine nationale CDU-Strategie — als realpolitisches Pendant zur „Unregierbarkeitsthese" — zunehmend den Nachweis zu führen suchte, daß mit dieser Bundesregierung „nichts mehr geht"[40]. So war das Zu-Fall-Bringen der gesamtstaatlichen Bildungsplanung, in der der Bürger bei oberflächlicher Betrachtung ein Produkt der sozialliberalen Koalition in Bonn und ihrer „Reformpolitik" sehen konnte, zugleich ein Signal für die wachsende Macht CDU-regierter Länder.

4.2.3 Bund-Länder-Konflikte

Die Folgen des gestiegenen Machtpotentials der CDU in den Ländern sind ambivalent. Einerseits kann man davon ausgehen, daß es sich für die CDU-Länder erst jetzt lohnt, latente Konflikte in der BLK manifest zu machen, da erst jetzt für diese Konflikte eine machtmäßige Verhandlungsposition (Veto in der BLK) existiert. Andererseits muß man damit rechnen, daß die Länderregierungen, die parteipolitisch der Minderheit zugehören, Landesautonomie um so hartnäckiger verteidigen, je geringer das realpolitische Gewicht ihrer Partei ist. Das erste Argument spricht für eine Zunahme, das zweite für eine Abnahme der Bund-Länder-Konflikte.

Genausowenig wie die Partei-Konflikte oder Finanz-Konflikte im Bildungsbereich aus der Gesamtheit der Partei-Konflikte oder Finanz-Konflikte herausgelöst werden können, können auch die Bund-Länder-Konflikte im Bildungsbereich aus dem Gesamtzusammenhang der Entwicklung des Föderalismus in der Bundesrepublik isoliert werden. An allgemeinen Tendenzen ist darauf hinzuweisen, daß einerseits in der wissenschaftlichen und politischen Debatte der 70er Jahre die Föderalismusvorteile gegenüber gesamtstaatlicher Einheitlichkeit wieder stär-

---

39 Vgl. *Raschert 1980*, S. 115, 191.

40 Ähnlich *Friemond 1982*.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ker betont wurden und daß andererseits in der faktischen Lage von einer Konsolidierung der Position der Länder gesprochen werden kann (u. a. durch Beseitigung des Neugliederungsauftrags in Art. 29 GG).

Für die Situation der gesamtstaatlichen Bildungsplanung speziell ist zu berücksichtigen, daß deren Leistungsfähigkeit zur Vereinheitlichung gering blieb. Dies mußte die Position des Bundes schwächen, der seine Beteiligung an der Bildungsplanung auch mit der Notwendigkeit der Vereinheitlichung begründet hatte. Darauf reagierte die Bundesregierung 1978 mit einem „Bericht über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems"[41], der — unabhängig von der Richtigkeit seiner Sachdarstellung (vielfältige Heterogenität in den Ländern) — durch seine politischen Ableitungen (Forderung einer Kompetenzverlagerung auf den Bund) die Bund-Länder-Spannungen im Bildungsbereich allgemein und die zwischen SPD-Bundesregierung und CDU-Landesregierungen speziell deutlich erhöhte[42]. Dabei wurden die CDU-Landesregierungen durch die Gesamtheit der CDU-Landtagsfraktionen unterstützt, bei denen die Aushöhlung der Landtagskompetenzen durch gemeinsame Planung und Mischfinanzierung schon lange zur Antipathie gegen die neuen Formen des „kooperativen Föderalismus" geführt hatte.

Auch einige weitere Entwicklungen verdienen hier Erwähnung, ohne daß sie im einzelnen diskutiert werden könnten:

— So haben die Länder im Bildungsbereich vor allem durch den Aufbau bzw. Ausbau eigener Staatsinstitute für Bildungsplanung ihre Planungskapazität erhöht und sich von gesamtstaatlichen Planungsinstanzen (wie KMK und BLK), aber auch von nationalen wissenschaftlichen Forschungs- und Beratungsinstitutionen unabhängiger gemacht.

— Auch im Bereich der Modellversuchsprogramme läßt sich ein Auslaufen bundeseinheitlicher Planung und wissenschaftlicher Begleitung und eine zunehmende Kritik an der Bundesmitfinanzierung feststellen.

Nicht unerheblich ist in diesem Zusammenhang schließlich die Bedeutung der Finanzen:

— Soweit Bund-Länder-Konflikte ganz oder teilweise Konflikte um Geld (Ausgabenanteile oder Steueranteile) sind, muß die allgemeine Verschlechterung der Finanzerwartung zu einer Intensivierung dieser Konflikte führen.

---

41 BT-Drs. 8/1551 vom 23. 2. 1978.

42 Vgl. *Mäding 1979*, S. 81 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Dabei geht es im übrigen nicht nur um die Anteile der Länder insgesamt an allen Ausgaben und Einnahmen, sondern auch um die Anteile einzelner Länder an den Bundesausgaben (z. B.: regionale Inzidenz von Investitionen oder Subventionen), ja an der Gesamtheit der öffentlichen Ausgaben. Die Wirtschaftskrise hat zu einer Auseinanderentwicklung der relativen Position der Länder geführt, was wegen der Mängel im horizontalen Ausgleich zu einer Belastung der vertikalen Beziehungen führen mußte.

— Zusätzlich hatte die Wirtschaftskrise seit 1974 die relative Finanzlage des Bundes, verglichen mit der der Länder, verschlechtert[43]. Sie legte tendenziell jetzt eher Steuerumverteilungen zugunsten des Bundes nahe.

Die geänderte parteipolitische Machtkonstellation ließ aber eine Umdefinition von Bund-Länder-Konflikten in Partei-Konflikte und ihre anschließende „Lösung" durch Abstimmung in der BLK nicht mehr zu. Insofern ist durch die veränderte Machtstruktur die formale Konfliktverarbeitungskapazität der BLK ohne Revision der Entscheidungsregeln gesunken.

4.2.4 Finanz-Konflikte

Ausschlaggebend war hier die Erwartung rückläufiger finanzieller Handlungsspielräume und die Dominanz akuter Sparbedürfnisse auf allen Ebenen. Unter den veränderten finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind die Finanzminister der Länder noch weniger bereit als 1973, expansive Sachplanungen der Bildungspolitiker zu akzeptieren. Die Durchsetzungsschwäche der „Finanzpartei" *in* der BLK macht zwar erneut einen BLK-Beschluß über den Sachplan möglich (15. 12. 1980), doch erneut scheitert ebenso die Einigung mit der Finanzpartei im Rahmen der externen Koordination, diesmal schon über den mittelfristigen Finanzrahmen[44]. Dies ist ein deutliches Zeichen, daß nicht nur die BLK als Koordinationsgremium zwischen „Bildungspartei" und „Finanzpartei" versagt, sondern das Gremiensystem insgesamt die erwartete Koordinationsleistung nicht mehr erbringt. Dabei ist zu beachten: Nie hatten isolierte Finanzminister eine Vetoposition, die sie 1973 gutmütig nicht nutzten und 1982, streng geworden, nutzten. Zu beiden Zeiten mußten „Bildungspartei" und „Finanzpartei" versuchen, Ministerpräsidenten und Kabinette für ihre Auffassung zu gewinnen. Offenbar konnten sich dabei 1973 die Bildungsminister und 1982 die Finanzminister durchsetzen, wobei die jeweils unterlegene

[43] Vgl. *Lüdeke 1983*, S. 7.

[44] Der BLK-Forderung „nicht unter 90 Mrd. DM" für 1985 steht zuletzt der FMK-Finanzrahmen von 85 Mrd. DM gegenüber.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Partei ihr Gesicht dadurch wahrt, daß sie ihre „dissenting opinion" in einem eigenen Dokument fixieren darf. Dies war 1973 der Beschluß der FMK vom 7. 9. 1973 bzw. 1974 das sog. Staatssekretärsgutachten vom 26. 4. 1974[45]; dies ist 1982 der Entwurf zum Bildungsgesamtplan II, der gegen den Widerstand der CDU-regierten Länder durch Beschluß der SPD-Bundesregierung vom 29. 9. 1982 veröffentlicht wurde[46].

4.3 Der Faktor „Planungserfahrung"

Trotz unübersehbarer methodischer Probleme soll auf die Gründe dieser Entwicklung eingegangen werden und mit der Variablen „Planungserfahrung" ein zusätzlicher Erklärungsfaktor für das Scheitern dargestellt werden. Planungserfahrung bezieht sich auf einen mentalen Prozeß, in dem Akteure Informationen über zurückliegende Planung verarbeiten und bewerten. Dieser Bewertungsvorgang mißt die wahrgenommenen Planungseffekte an bestimmten anfänglichen Zielsetzungen. Im konkreten Fall war diese Planungserfahrung für die meisten Akteure sicher überwiegend eine Planungsenttäuschung und diese wurde über zunehmendes Desinteresse an der Planung zur Mitursache für das Scheitern.

Die Bildungsplanungsauffassung war 1970 gekennzeichnet durch einen allgemeinen Optimismus[47] hinsichtlich:

a) der Möglichkeit zur Erreichung von Planungszielen wie Rationalität, Innovation und Wertberücksichtigung durch Verfahren umfassender synoptischer Planung;

b) der Bedeutung von Plänen für praktische Politik;

c) der Bedeutung der praktischen Politik für die Entwicklung des Bildungssystems und für die Lösung bildungspolitischer Probleme;

d) der Bedeutung der Entwicklung des Bildungssystems für die sozioökonomische Entwicklung und für die politische Wiederwahl („Marktwert der Bildungspolitik").

In allen vier Teilfragen mußten die Planungsteilnehmer Enttäuschungen hinnehmen:

---

45 Vgl. *Wilhelmi 1977*, S. 104 ff.

46 Als Anlage 1 des „Berichtes der Bundesregierung zum Stand der Beratungen sowie zum weiteren Verfahren der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung zur Fortschreibung des Bildungsgesamtplans", BT-Drs. 9/2012 vom 1. 10. 1982.

47 Die heute gängig gewordene, abfällig gemeinte Vokabel „Planungseuphorie" erklärt wahrgenommenes Planungsversagen zur Naturkonstante, etwa so, wie der Bischof in Brechts „Schneider von Ulm": „Der Mensch ist kein Vogel, es wird nie ein Mensch fliegen."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

a) Planung war wegen der Dominanz des Rollenverhaltens der Akteure nur begrenzt in der Lage, erwartete Planungsziele zu erfüllen.

b) Die Bedeutung verabschiedeter Pläne für die praktische Politik war eher gering; die Handlungskoordination, z. B. durch die bundeseinheitlichen Richtwerte des BGP I, trat nicht im gewünschten Ausmaß ein; haushaltspolitische Wechselbäder und kurzfristiges Krisenmanagement bestimmten weitgehend das Handeln.

c) Die Bedeutung der praktischen Politik für die Steuerung des Bildungssystems und die Lösung bildungspolitischer Probleme war eher gering, so vor allem im Bereich der beruflichen Bildung und bei der Abstimmung von Bildungssystem und Beschäftigungssystem[48].

d) Die Entwicklung des Bildungssystems, eine beispiellose Expansion, hat weder Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung sichern, noch gesellschaftliche Chancengleichheit merklich fördern können.

Die allgemeine Planungsenttäuschung basiert nicht zuletzt auf einem Rückschluß von negativ bewerteten Systemzuständen und -effekten auf die Qualität und Nützlichkeit der Planung. Es ist zu bezweifeln, ob die Akteure dabei den Realitätssinn ihrer ursprünglichen Erwartungen an die Bildungsplanung und die Stringenz der Kausalkette Planung - Politik - System - Effekte im einzelnen geprüft haben. So basiert die Planungsenttäuschung sicher teilweise auf falschen Voraussetzungen.

Daneben hat es aber auch ein tatsächliches „Planungsversagen" gegeben, das teilweise das spätere Scheitern vorbestimmte. Ohne im einzelnen hier eine umfassende Planungsbewertung vorzulegen[49], seien einige Argumente gegen das Planungskonzept des BGP I und BGP II vorgetragen:

1. Im BGP I dominierte das Quantitative. Planungsrationalität war weitgehend reduziert auf Rechenrichtigkeit, doch der Geltungsmodus der Planzahlen zwischen Prognose und Programm war unscharf. Als die prognostizierten Zahlen nicht „stimmten", war der Wert des Planes unklar.

2. Die Planziele konzentrierten sich auf das Wachsen bestimmter Indikatoren (Studentenzahlen, Schüler-Lehrer-Relationen, Geldgrößen). Wegen dieser expansionistischen Ausrichtung der quantitativen Planung mußte sie bei finanzieller Stagnation überflüssig erscheinen. Es fehlte später die Einsicht, daß die politische Aufgabe

[48] Ähnlich *Flitner:* „Gute Schulen sind nicht Produkte der Bildungspolitik" (zitiert nach *Schoene 1982*, S. 81).

[49] Vgl. ausführlicher *Mäding 1974*, S. 56 ff., S. 77 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bei Stagnation wächst und daher mehr Planungsunterstützung braucht.

3. Im BGP I wurden trotz seines „Hangs zum Detail"[50] wichtige absehbare Probleme ausgeklammert (Lehrerarbeitsmarkt[51], Lehrstellenmangel). Daher fehlte schon aus diesem Plan eine hinreichende Handlungsorientierungsfunktion.

In der Fortschreibung wurden diese „Fehler" des Planungsbeginns nicht korrigiert. Schon der Begriff „Fortschreibung" belegt die Konstanz des Planungsansatzes. Marginal verbesserte Rechenverfahren, aktuellere und differenziertere Daten, alles dies verweist auf eine Verbesserung der Zahlen, statt der Verfahren zum sinnvollen Umgang mit Zahlen. In dieser Fortschreibungsmentalität äußert sich bürokratischerstarrte, im Gegensatz zu lernender Planung, analog „Gresham's Law of Planning"[52]. Politisches Patt und bürokratische Beharrung verstärkten sich wechselseitig, auch weil mit der zwischenzeitlichen Abschaffung des Deutschen Bildungsrates, die „mit zur Verhärtung der ideologischen Fronten geführt hat"[53], sich die politisch-administrativen Planer zugleich um die einzige wissenschaftlich-kritische Instanz von Gewicht gebracht und Ansätze eines „pragmatistischen Dialogs" beendet hatten.

So ist der erwartete Nutzen dieser Planung, insbesondere für die Bildungspolitiker selbst, heute gesunken[54]:

— Die Reform- und Expansionsziele riefen um 1970 nach Planung. Wenn „Ruhe an der Schulfront" herrschen soll und Einschränkungen statt Verbesserungen zu verteilen sind, fehlt ein positives Planungs-Image[55].

— Der Nachweis von Geldbedarf wird jährlich schwieriger. Die Klarheit des quantitativen Gerüsts leistet Hilfe für die Sparpolitik der Finanzminister[56].

---

50 *Raschert 1980*, S. 191.

51 Vgl. *Mäding 1978*, S. 258 ff.; *Mäding 1981*.

52 „Daily routine drives out planning". *March / Simon 1958*, S. 185; vgl. auch *Glotz 1976*, S. 28: „In der Bildungspolitik der vergangenen Jahre hatte man manchmal den Eindruck, die Politiker hätten zugunsten der Beamten abgedankt".

53 W. Rasch in *Schoene 1982*, S. 137.

54 Vgl. *Remmers 1981*, S. 167: „Angesichts der Folgenlosigkeit der Fortschreibung des Bildungsgesamtplans, der Wirklichkeitsfremdheit seiner Planzahlen, seiner Formelkompromisse und Dissensfußnoten halte ich es für gleichgültig, ob die Fortschreibung sofort stillschweigend oder nach erfolgter Verabschiedung und Veröffentlichung zu den Akten gelegt wird."

55 Vgl. zum Verhältnis von Finanzkrise und Planung auch *Deutsche Gesellschaft für Bildungsverwaltung 1983*.

56 Vgl. *Mäding 1974*, S. 85 f.; *Raschert 1980*, S. 145 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Wenn Budgetansätze zwischenzeitlich überplanmäßig wuchsen, dann im Bereich größter Planungsschwäche (Lehrermarkt).

Die Bildungspolitiker stimmen dem Planentwurf in der BLK noch zu, weil er ihr Werk ist, aber Nachdruck können und wollen sie offenbar nicht mehr entfalten.

Die Generalisten, insbesondere die Ministerpräsidenten, und die Kabinette kann das nicht mehr überzeugen. Auch soweit Argumente der „Bildungspartei" Interessen der Nachbarressorts ansprechen, sind sie offensichtlich zu schwach, um nennenswerte Koalitionen zu schaffen:

— Die Forderung nach mehr regionaler Gleichheit hat an gesellschaftlicher Wertschätzung eingebüßt und ist zudem das generalisierungsfähige Argument par excellence: In welchem Aufgabengebiet stellt sie sich nicht?

— Die Forderung nach Bekämpfung der Lehrerarbeitslosigkeit soll durch Verweis auf das „issue" Arbeitslosigkeit Unterstützung mobilisieren, doch gilt dieses Thema als sichtbarstes Zeichen für das Versagen der bisherigen Bildungsplanung[57].

— Die Forderung nach Mehraufwand für die „benachteiligten Gruppen" kommt in den Sog der Neuformulierung der „sozialen Frage" (vgl. BAföG) und der Unklarheiten unserer Ausländerpolitik.

Die „Finanzpartei" betont bei den bildungspolitischen Sachargumenten wirksam die demographische Komponente. Sie spekuliert dabei auch ein wenig auf die vorschnelle Gleichsetzung von rückläufigen Schülerzahlen und sinkenden Ausgaben (40 % weniger Schüler — 40 % weniger Geld). Und diese Sachargumente werden mit größerem Nachdruck vorgetragen. Die „Finanzpartei" kann darauf verweisen, daß der BGP I ihr keine Sicherheit vor Zusatzwünschen geboten hat. Gerade die partiell überplanmäßigen Budgeterfolge der Kultusminister bis etwa 1975 tragen nun bei zum Scheitern der Planung. Im Rahmen der allgemeinen Sparpolitik hat sich schließlich ein Einflußzuwachs der Finanzressorts in den Kabinetten ergeben.

Im Unterschied zur Situation 1973 findet daher die „Auflösung" der Konflikte durch die Regierungschefs nicht statt:

— Wegen des reduzierten Rangplatzes der Bildung kann die „Bildungspartei" nicht mehr überzeugend den Eindruck vermitteln, daß ein Beschluß über den Plan als solcher politische Unterstützung „einspielt"[58]. Auch der „symbolische Wert der Planung" ist geschwunden[59].

---

[57] Vgl. *Mäding 1981.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Die rückläufige Finanzerwartung reduziert die Verfügbarkeit von Tauschressourcen beim Bund und macht den Kompromiß des Jahres 1973 (Zustimmung zum BGP I gegen Anteilsänderung an der Umsatzsteuer) 1982 unmöglich.

Damit versagt die informale Konfliktverarbeitungskapazität des Gesamtsystems und der Prozeß wird in wechselseitiger Blockade angehalten.[60]

5 Zusammenfassung

Die Finanzkrise beeinflußt indirekt über die Inputgröße „allgemeine Finanzlagenerwartung" die Intensität der Konflikte, die Einflußstruktur (zugunsten der Finanzminister) und die Verfügbarkeit von Tauschressourcen. Sie kann aber das Scheitern der Fortschreibung des Bildungsgesamtplans nicht allein erklären, sondern wirkte nur zusammen mit drei weiteren gleichzeitigen Veränderungen: der Machtstruktur, des relativen Rangplatzes der Bildung auf der politischen Tagesordnung und der allgemeinen Planungsenttäuschung. Wir haben es hier mit vier, je für sich nicht hinreichenden Verursachungsfaktoren des Scheiterns zu tun. Und bei einer vollständigen Erklärung dürfen auch die Randbedingungen nicht vergessen werden, die konstant blieben, wie die bildungspolitische Polarisierung der Parteien, die Kompetenzstruktur, das Rollenverhalten.

Von diesen Faktoren kann nur die Planungsenttäuschung durch Wissenschaft direkt beeinflußt werden. Weil ich die Konsequenzen des Endes der gesamtstaatlichen Bildungsplanung für negativ halte, erscheint es mir heute — 1983, d. h. 20 Jahre nach der Bedarfsfeststellung der KMK und 10 Jahre nach der Verabschiedung des BGP I — notwendig, in einer kooperativen Anstrengung von Wissenschaft, Verwaltung und Politik, drei Aufgaben zu bearbeiten:

— die Erfahrungen mit der Bildungsplanung umfassend auszuwerten,

— die Erwartungen an die Bildungsplanung neu zu formulieren und

---

58 Vgl. dagegen die allgemeine „Stimmung" 1973: „Die Gegensätze in wichtigen Sachpunkten — Gesamtschule, Lehrerbildung, Orientierungsstufe — sind damit noch nicht aus der Welt geschafft. Aber eine weitere Verzögerung des Bildungsgesamtplans und vor allem des dazu gehörenden Bildungsbudgets könnten sich die Kontrahenten nur noch bei Strafe allgemeiner Verurteilung leisten." (*C.-C. Kaiser*, in: Die Zeit vom 16. 2. 1973).

59 Vgl. *Mäding 1978*, S. 90, 91, 264 284; *Raschert 1980*, S. 116.

60 Auf den ganz anderen Ablauf und das abweichende Verhältnis zwischen „Bildungspartei" und „Finanzpartei" im Planungsausschuß nach dem Hochschulbauförderungsgesetz kann hier nur hingewiesen, nicht aber eingegangen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— aus beidem ein tragfähigeres methodisch-institutionelles Konzept der Bildungsplanung abzuleiten.

Zur ersten Aufgabe sollte dies ein Beitrag sein.

Literaturverzeichnis

Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1982: Grund- und Strukturdaten 1982/83, Bonn.

Deutsche Gesellschaft für Bildungswesen (Hrsg.) 1983: Welche Zukunft hat das Bildungswesen? Von der Verwaltung des Mangels zu perspektivengeleiteter Planung, Frankfurt a. M.

Eijk, C. van der / Kok, W. J. P. 1975: Nondecisions reconsidered. Acta Politica 10, S. 277 - 301.

Engholm, Björn 1981: Zeitgespräch: Brauchen wir einen 2. Bildungsgesamtplan? Gemeinsame Bildungsplanung — ein Beitrag zur Zukunftssicherung unseres Landes. Wirtschaftsdienst, S. 167 - 170.

Friemond, Hans 1982: Sogenannte Sachzwänge — Zum Scheitern des Bildungsgesamtplans. Frankfurter Hefte 6/1982, S. 3 - 5.

Glotz, Peter 1976: Scheitert die Bildungsplanung?, in: Die Zukunft der Bildungspolitik; Bilanz und Perspektiven. Tutzinger Studien. Texte und Dokumente zur politischen Bildung 1, S. 19 - 34.

Hüfner, Klaus / Naumann, Jens 1977: Konjunkturen der Bildungspolitik in der BRD, Bd. 1 Der Aufschwung (1960 - 1967), Stuttgart.

Kaiser, Joseph H. (Hrsg.) 1968: Planung III — Mittel und Methoden planender Verwaltung, Baden-Baden.

Koch, Peter / Prodoehl, Hans-Gerd 1979: Determinanten staatlicher Bildungsplanung und -politik 1969 - 1978, Köln.

Lehmbruch, Gerhard 1976: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart etc.

Leussink, Hans 1970: Priorität für die Bildungspolitik. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 104 vom 4. 8. 1970, S. 1014.

Lüdeke, Reinar 1983: Zur aktuellen Entwicklung der öffentlichen Finanzen: Ausgabenorientierte Haushaltskonsolidierung als Zwang oder Zwangsvorstellung. Recht der Jugend und des Bildungswesens 31, S. 2 - 19.

Mäding, Heinrich 1974: Bildungsplanung und Finanzplanung. Abstimmungsprobleme in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart.

— *1975:* Zur Analyse und Beurteilung sektoraler staatlicher Planungen, Die Verwaltung, 8. Bd., S. 313 - 343.

— *1978:* Infrastrukturplanung im Verkehrs- und Bildungssektor; eine vergleichende Untersuchung zum gesamtstaatlichen Planungsprozeß in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.

— *1979:* Bildungspolitik im föderativen Staat (hrsg. vom Institut für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung), o. O., o. J.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— *1981:* Humankapitalbildung zwischen Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik (am Beispiel des Lehrermarktes in der Bundesrepublik Deutschland), in: *Clement, W. (Hrsg.):* Konzept und Kritik des Humankapitalansatzes, Berlin, S. 117 - 140.

March, James G. / Simon, Herbert A. 1958: Organizations. New York u. a.

Raschert, Jürgen 1980: Bildungspolitik im kooperativen Föderalismus . . . , in: *Max-Planck-Institut für Bildungsforschung. Projektgruppe Bildungsbericht (Hrsg.):* Bildung in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Reinbek, S. 103 - 215.

Remmers, W. 1981: Zeitgespräch: Brauchen wir einen 2. Bildungsgesamtplan? In dieser Form unnötig, Wirtschaftsdienst, S. 163 - 167.

Ruß-Mohl, Stephan 1981: Reformkonjunkturen und politisches Krisenmanagement, Opladen.

Schoene, Heinrich 1982: KMK 200 — der Kampf um die Schule, Frankfurt a. M. etc.

Parteivorstand der SPD 1972: Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1973 - 1985, Bonn.

Widmaier, Hans P. 1981: Gesellschaftliche Bedürfnisse im Ausbildungsbereich und staatliche Bildungspolitik, in: *Clement, W. (Hrsg.):* Konzept und Kritik des Humankapitalansatzes, Berlin, S. 67 - 85.

Wilhelmi, Hans-Herbert 1977: Entscheidungsprozesse in der staatlichen Bildungsfinanzierung. Ein interdisziplinärer Beitrag zur Erforschung der finanzpolitischen Willensbildung in der Exekutive, Berlin.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Finanzierung und Wettbewerb der privaten und öffentlichen Hochschulen

Einige Erfahrungen aus den USA

Von *Martin Pfaff*, Augsburg

"Competition between public and private colleges and universities is hardly a new phenomenon. But current events are markedly changing the context and the character of that rivalry. For the past two decades the burgeoning demand for higher education has meant that the contest for students between public and private institutions has affected the comparative rates at which enrollments in each sector could grow. In the next two decades, according to most observers, the likelihood is that total college enrollment will decline, or at best achieve a 'steady state'. If either occurs, competition between public and private colleges will become not a question of faster versus slower growth but at least for some of them, a struggle for survival."

M. S. McPherson, The Demand for Higher Education, in: D. W. Breneman und C. E. Finn, Jr. (Hrsg.), Public Policy and Private Higher Education, Washington, D. C. 1978, S. 145.

"The cost of a year at a U.S. college will increase an average of 6 percent this fall, with the Massachusetts Institute of Technology the nation's most expensive school for the third straight year at $ 16.130.

The projected increase for resident students was presented in an annual survey released Monday by The College Board, a private, nonprofit association of more than 2.500 educational institutions. The increase in average total student costs at 3,200 two- and four-year public and private institutions marked a considerable easing from three straight years of double-digit increases.

The survey estimated that a year at a private, four-year college would cost an average of $ 9,022 for students living on campus, a 7-percent increase over a year ago. At public, four-year schools, total costs will go up by 5 percent to $ 4,881 for students living on campus."

Associated Press, New York, "U.S. College Costs to Increase by 6 %", in: International Herald Tribune, 16. April 1984, S. 4.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1 Einleitung*

1.1 Die aktuelle Diskussion um private Hochschulen

In der öffentlichen Diskussion wurde in den letzten Jahren — vor allem von Kritikern aus Wirtschaft und Politik — die Meinung vertreten, daß die sogenannte Massenuniversität deutscher Prägung auf der *Anbieterseite*

— durch beamtenrechtliche Regelungen des Hochschullehrer- und Mitarbeiterstatus keinen Anreiz zum Wettbewerb schaffe und somit eine Leistungsminderung verursache;

— durch eine Vielzahl bürokratischer Regelungen, initiative Selbstentfaltung sowie flexibles Handeln erschwere oder gar unmöglich mache;

— durch die Standardisierung und Vereinheitlichung der Leistungen einen Egalitarismus forciere, der unterschiedliche Präferenzen von Minoritäten mißachte und somit individuelle Freiheiten einschränke;

— durch die Loslösung vom Bedarf der Wirtschaft und Politik eine praxisferne Ausbildung vermittle;

— aus den genannten Gründen eher Mittelmaß als außergewöhnliche Leistungen in Forschung und Lehre produziere.

Darüber hinaus bewirkt die Massenuniversität — nach Meinung dieser Kritiker — auf der *Nachfragerseite,* daß

— der einzelne Studierende mit durchschnittlicher Begabung angesichts der o. g. Defizite auf der Anbieterseite auch keine Anreize zur außergewöhnlichen Leistungsbereitschaft erhalte, und

— vor allem die besonders Begabten nicht genügend gefordert und gefördert werden, das zu werden, wofür sie eigentlich prädestiniert wären, nämlich eine gesellschaftliche Elite[1].

Die geschilderten Mängel werden vor allem auf den *öffentlichen Charakter* dieser Institutionen — die damit verbundene *rechtliche und*

---

* Mein besonderer Dank gilt Herrn Dipl.-oec. R. Spiess für seine Mithilfe bei der Datensammlung sowie Herrn cand.-oec. H. Zeidler für das Zeichnen der Schaubilder. Den Herren Professoren J. F. Volkwein (State University of New York), H. P. Tuckman (Memphis State University), E. P. Whalen (Indiana University) und M. S. McPherson (Williams College) sowie Frau Dr. Susan Nelson (Brookings Institution), sowie den Mitarbeitern des Bayerischen Staatsinstituts für Hochschulforschung und Hochschulplanung, danke ich für wertvolle Literaturhinweise.

[1] Hierzu Vize-Kanzler Hans-Dietrich Genscher: „Wer seinem Volk Leistungseliten verweigert, der verweigert seiner Jugend und den alten Menschen einen gesicherten Lebensabend", zitiert in: *O. V, 1984,* S. 20.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

finanzielle Kontrolle — zurückgeführt. Aus diesem (unterstellten) Zusammenhang wird die Gründung von *privaten Universitäten und Hochschulen* gefordert, da sie

— mehr Wettbewerb unter Hochschulen schaffen würden (allein schon zur Sicherstellung ihrer Finanzen und Forschungsförderungsmittel müßten sie um qualifizierte Lehrpersonen und Forscher, aber auch um besonders begabte Studenten konkurrieren);

— unter dem Wettbewerbsdruck mehr Kreativität und Initiative an den Tag legen müßten, und somit

— zur Schaffung einer intellektuellen, geistigen und technischen Elite beitragen würden, die den technologischen Konkurrenzkampf der Zukunft gegen die USA und Japan bestehen könnte.

Diese Diskussion hat ihren Widerhall auch in der Wissenschaft gefunden[2]. So argumentiert beispielsweise Mattern für eine (nicht nur auf Hochschulen bezogene) private *Ergänzung* der staatlichen Bildungsproduktion durch private Anbieter:

„— Das Bildungsangebot würde vielfacher und nuancenreicher und wäre so eher in der Lage, auch eine Konsumentennachfrage zu befriedigen, die außerhalb der Durchschnittsnorm angesiedelt ist.

— Die Innovationsbereitschaft des Gesamtsystems könnte durch ‚Vorreiterfunktion' privater Anbieter gesteigert werden.

— Die interne Effizienz könnte durch mehr Gestaltungsfreiraum, größeres Kostenbewußtsein, vermindert administrierte Reglementierung und weniger bürokratische Schwerfälligkeit privater Anbieter gesteigert werden und so auch das staatliche Bildungswesen zu Leistungssteigerungen zwingen.

— Der Staatshaushalt könnte durch Bereitstellungsbeteiligung Privater entlastet werden. Deren Initiativen hinsichtlich Erprobung von Finanzierungsalternativen und Einsparungsmöglichkeiten, die staatlicherseits oft nicht einmal erwogen werden, könnten stimulierend wirken"[3].

Als Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit von privaten Hochschulen wird — wie in den obigen Argumenten vielfach angeklungen — insbesondere die dispositive Freiheit und Flexibilität im Mitteleinsatz und bei der Angebotsgestaltung angesehen, die aus einer finan-

---

[2] Vgl. hierzu: *Friedman 1975*, S. 180 ff.; *Bodenhöfer 1978*, S. 152 ff.; *Kuna 1980*, S. 25 ff.; *Hegelheimer 1981*, S. 351 ff.; *Weiss 1982; v. Lith 1981*, S. 367 - 385; *Lüdeke 1983*, S. 175 - 278; *Zöller 1983*, S. 49 ff.

[3] *Mattern 1984*, S. 78. Für eine Gegenposition vgl. beispielsweise: *Berg 1974*, S. 207 ff.; sowie *Weiß 1984*, S. 96 - 110.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ziellen Unabhängigkeit vom Staat erwartet wird. Diese Unabhängigkeit resultiere vor allem daraus, daß die Mittelaufbringung aus privaten Quellen, hier vor allem über

— Einnahmen aus Stifungsvermögen,

— Spenden von Unternehmen und privaten Haushalten und

— Studiengebühren

erfolgen solle, die nicht staatlicher Kontrolle unterliegen.

Eine Umsetzung dieser Vorschläge würde eine bedeutende Veränderung der bundesrepublikanischen Hochschullandschaft mit sich bringen — mit all den Risiken und Kosten die mit solchen „Revolutionen" verbunden sind. Schon deshalb bietet sich eine sorgfältige Abwägung — sowohl unter theoretischen als auch empirischen Gesichtspunkten — an.

Eine Würdigung dieser Vorschläge wird indes dadurch erschwert, daß

— es theoretische Argumente für und wider solche privaten Hochschulen gibt;

— die Wünschenswertigkeit solcher Initiativen letztendlich an ihren tatsächlichen (und nicht nur vermuteten) Wirkungen zu beurteilen ist.

Angesichts der begrenzten bundesrepublikanischen Erfahrungen mit privaten Hochschulen richtet sich der Blick ins Ausland, vor allem in die USA: In der Tat werden — mit einem Blick auf die privaten Eliteuniversitäten — die USA vielfach von Kritikern des in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden Hochschulsystems und den Befürwortern privater (einschließlich privat-wirtschaftlicher) Alternativen als Musterbeispiel für die Machbarkeit von alternativen Lösungen zitiert. Schon aus diesem Grund erscheint eine Analyse der amerikanischen Erfahrungen sinnvoll zu sein: Sie könnten als Resultate eines Quasi-Experimentes (im weitesten und unverbindlichsten Sinne dieses Begriffs) angesehen werden, die auch für die laufende Diskussion in der Bundesrepublik von Interesse sind.

1.2 Fragestellungen der Arbeit

Diese Arbeit sucht den obigen kritischen Anmerkungen insofern Rechnung zu tragen, als sie die geschichtliche Entwicklung des amerikanischen Hochschulwesens anhand folgender Fragen analysiert:

(1) Wie haben sich private und öffentliche Institutionen vor allem in der jüngeren Vergangenheit entwickelt?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Wie war insbesondere die Entwicklung der Studentenzahlen und ihre Verteilung auf private und öffentliche Hochschulen?

— Unterscheidet sich die Finanzierungsstruktur der privaten wesentlich von der der öffentlichen Institutionen?

— Wie sieht insbesondere die Struktur der Forschungsfinanzierung in privaten und öffentlichen Hochschulen aus?

(2) Welche Formen nimmt der politisch-ökonomische Wettbewerb der privaten und öffentlichen Hochschulen an?

— Welche Rolle spielt der „Preis-Wettbewerb" zwischen privaten und öffentlichen Hochschulen

- bei der Akquisition von personellen Ressourcen (Hochschullehrergehälter in privaten vs. öffentlichen Institutionen)?
- bei der Preispolitik der Anbieter (Studiengebühren sowie Unterstützungen bei privaten vs. öffentlichen Hochschulen)?

— Welche Rolle spielt der „Nicht-Preis-Wettbewerb"

- bei der Sicherung qualifizierter Lehrpersonen („tenure" u. a. m.)?
- beim Werben um Studenten („Produktdifferenzierung" im Lehrangebot, Bildungsmarketing, etc.)?

— Welcher Organisationstypus hat sich in diesem Wettbewerb in Lehre und Forschung am besten behaupten können?

(3) Welche unerwünschten Konsequenzen hat der Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Hochschulen gezeitigt

— gemessen an der Zahl von Schließungen von privaten versus öffentlichen Hochschulen?

— durch die soziale Selektion der Studenten an privaten versus öffentlichen Hochschulen?

(4) Welche Lehren können aus den amerikanischen Erfahrungen für die Frage der Gründung von privaten Hochschulen in der Bundesrepublik gezogen werden?

Angesichts der Breite dieser Fragestellungen wird es den Leser nicht verwundern, wenn nur selektiv auf einzelne Facetten und hier nur anhand vorliegenden Sekundärmaterials, eingegangen wird. Jedoch liefert eine Konfrontation der eingangs geäußerten Erwartungen mit der Realität des amerikanischen Hochschulwesens einige — für viele vielleicht überraschende — Folgerungen für die aktuelle Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bevor wir uns dieser vorwiegend empirischen Betrachtung widmen, müssen einige theoretische Konzepte klargestellt werden, die für die Interpretation der amerikanischen Erfahrungen erforderlich sind:

— Muß Bildung, selbst wenn sie nicht als ein rein marktfähiges Gut definiert wird, von öffentlichen Hochschulen angeboten werden?

— Was verstehen wir unter dem Wettbewerb der Hochschulen, und wie ist seine Funktionsfähigkeit zu beurteilen?

— Kann die Effizienz und Effektivität des Aggregats der privaten und öffentlichen Hochschulen anhand von Indikatoren der Lehr- und Forschungsproduktivität überhaupt beurteilt werden?

2 Theoretische Ansatzpunkte

2.1 Öffentliche Finanzierung versus öffentliche Produktion

Wenn Bildung als rein marktfähiges Gut (oder als „privates Gut" im Sinne der bekannten Musgrave'schen Taxonomie) definiert wird, besteht keinerlei Anlaß, es öffentlich zu subventionieren, geschweige denn, es öffentlich zu produzieren.

Nun gehen aber die wenigsten Kritiker des bestehenden Hochschulsystems von einer solchen Konzeption aus. Vielmehr betonen sie — m. E. zu Recht — daß es aus der Sicht der ökonomischen Theorie, insbesondere der modernen Finanztheorie, unter *allokativen Gesichtspunkten* keine überzeugenden Gründe gibt, warum Bildung — wenn sie als Mischgut mit bedeutenden externen Effekten, aber auch als meritorisches Gut definiert wird — nicht von privaten Trägern aber unter öffentlicher Mitfinanzierung produziert werden sollte: Bekanntlich rechtfertigen Externalitäten vor allem eine öffentliche (Mit-)*Finanzierung,* nicht aber eine öffentliche Produktion! Dieses Problem ist vor allem auch aus dem Gesundheitswesen bekannt, in dem in verschiedenen Ländern unterschiedliche Konstellationen von öffentlicher und privater Finanzierung und Produktion vorherrschen[4].

Unter *distributiven Gesichtspunkten* dagegen kann die Frage aufgeworfen werden, ob nicht die private Produktion von Bildungsgütern, bei der beispielsweise die Gebührenfinanzierung eine bedeutende Rolle spielt, noch unerwünschtere Verteilungswirkungen mit sich bringen würde, als diese beim heutigen System einer weitgehend öffentlichen Finanzierung ohnehin schon auftreten[5].

---

[4] Vgl. *Pfaff 1983*, S. 81 ff.

[5] Vgl. hierzu: *Pfaff / Fuchs / Köppl 1975*, S. 448 ff.; sowie *Pfaff / Fuchs / Hurler / Kohler 1978*, S. 84 - 103; *Pfaff / Fuchs / Kohler 1978*, S. 183 ff.; *Fuchs 1976*.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.2 Zum Konzept des Wettbewerbs unter Hochschulen

2.2.1 Vom vollkommenen zum funktionsfähigen Wettbewerb

Die Verfechter der These „mehr Markt im Bildungsbereich" gehen implizit von der Annahme aus, daß sich über

— das Prinzip der Profitmaximierung sowie

— das Prinzip des Wettbewerbs

sowohl die ökonomischen Ziele der bestmöglichen Versorgung mit Bildungsgütern (Steuerung der Produktion durch die Nachfrage (Konsumentensouveränität) zu den niedersten Preisen und unter Anwendung der besten Technologie) als auch die politischen Ziele der individuellen Freiheit der Bildungsnachfrager am ehesten realisieren ließen[6].

Nun ist hinreichend bekannt, daß eine solche Konzeption

— von der Ungleichheit der Einkommensverteilung und

— von der Ungleichheit der „Wissensverteilung" über soziale Schichten hinweg

abstrahiert: Eine Allokation in Anpassung an diese Wettbewerbskriterien führt zu einer Verteilung der Bildungsnachfrage nach Einkommensgruppen und sozialen Schichten, die unter übergeordneten sozial- und bildungspolitischen Gesichtspunkten als unerwünscht anzusehen ist.

Ein zweites Problem besteht in der Identifikation des impliziten Leitbildes. Die allgemeine Literatur zur Wettbewerbstheorie und -politik hat die Fragwürdigkeit der vollständigen Konkurrenz hinlänglich demonstriert: Sie ist vom alten Konzept der vollständigen Konkurrenz über „workable competition as second best" zur „effective competition" als neuerem Leitbild übergegangen. Die Implikation für die Hochschulpolitik ist dabei, daß nicht unbedingt ein Angebot homogener (Aus)Bildung in möglichst kleinen Institutionen sinnvoll ist. Die Unteilbarkeiten und die externen Effekte in der Bildungsproduktion implizieren auch die Relevanz des Dilemmaproblems für den Bildungsbereich.

Dabei spielen die Erfahrungen der „Industrial Organization"[7] sowie der noch älteren Konzeption Schumpeters eine Rolle, resultierend aus seinen Thesen zur „Konkurrenz der neuen Ware, der neuen Technik, der neuen Versorgungsquelle, des neuen Organisationstyps"[8]. Gerade beim Wettbewerb des Organisationstyps — um den es bei unserer Fra-

---

6 Vgl. *Gotthold 1975*, S. 14.

7 Vgl. dazu: *Neumann 1979*, S. 655 ff.

8 Zitiert in: *Schmidt, J., 1981*, S. 9.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gestellung ja v. a. geht — spielen die im Bildungsbereich beobachtbaren Unvollkommenheiten eine wesentliche Rolle: Sie sind „sowohl Folge initiativer als auch Voraussetzung imitativer Wettbewerbshandlungen“[9].

In Anlehnung an Kantzenbach könnten wir auf eine Definition des Wettbewerbs verzichten und statt dessen von seinen Funktionen — und Wirkungen — ausgehen: „Funktionsfähig ist danach ein Wettbewerb, der die fünf vorgegebenen ökonomischen Zielfunktionen der leistungsgerechten Einkommensverteilung, der Konsumentensouveränität, der optimalen Faktorallokation, der Anpassungsflexibilität an außerwirtschaftliche Daten sowie der Durchsetzung des technischen Fortschrittes bestmöglich erfüllt. Die Wettbewerbsintensität ist nach Auffassung von Kantzenbach optimal im Sinne einer bestmöglichen Realisierung der vorgegebenen konkurrierenden Zielfunktionen im Bereich weiter Oligopole mit mäßiger Produktheterogenität und begrenzter Transparenz. In dieser Marktform seien Gewinnchancen, Existenzrisiken und Finanzierungsmöglichkeiten besonders günstig kombiniert“[10].

Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs wird demnach nach seinen Wirkungen („performance“) und nicht nach seiner Struktur („structure“) oder seinem Verhalten („conduct“) beurteilt.

2.2.2 Funktionsfähiger Wettbewerb im Hochschulbereich?

Wie lassen sich nun die Kantzenbachschen Wettbewerbsfunktionen bezogen auf das etwas atypische Gut Hochschulbildung operationalisieren? Berücksichtigen müssen wir dabei zum einen, daß es sich um ein Gut mit hohen externen Effekten handelt, zum anderen, daß die Hochschulbildung sowohl ein Endprodukt (Bildung als Konsumgut) wie auch ein Zwischenprodukt (Ausbildung als Humankapitalinvestition) darstellt.

(1) Was verstehen wir unter *leistungsgerechter Einkommensverteilung?* Die leistungsgerechte Einkommensverteilung erfordert, daß die Produktionsfaktoren gemäß ihrer Leistung entlohnt werden. Der wichtigste Produktionsfaktor im Hochschulbereich sind die Hochschullehrer bzw. das wissenschaftliche Personal. Konkret stellt sich die Frage, ob die laufenden Gehaltsanreize (Preiswettbewerb) und Bereitstellung anderer Arbeitsbedingungen (wie Lebenszeitpositionen, Sachausstattung, Standort), die sich leistungsfördernd auswirken können, sich tatsächlich und signifikant unterscheiden nach

[9] Ebenda, S. 10.
[10] Ebenda, S. 10.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Organisationstyp oder

— Finanzierungsstruktur[11].

Denkbar ist allerdings, daß auch gänzlich andere Faktoren wettbewerbshemmend wirken können, wie z. B. der Grad der gewerkschaftlichen Organisation des Lehrkörpers.

Wir müßten also zunächst erwarten, daß in den Organisationstypen, die höhere Gehälter zahlen, auch stärkere Leistungsanreize vorhanden sind und daß das Ausmaß der Gehaltsdifferenzierung von „Merit"- im Gegensatz zu „Senioritäts"- oder „equity"-Faktoren maßgeblich bestimmt wird.

(2) Inwiefern steuert der Wettbewerb die Zusammensetzung des laufenden Angebots an Lehr- und Forschungsdienstleistungen gemäß den *Käuferpräferenzen* (Konsumentensouveränität) an? Zur Beantwortung dieser Frage sind zwei weitere Fragen zu klären:

— Wer sind primär die „Käufer" des Gutes Bildung, sind es die Studenten oder die potentiellen Arbeitgeber der Studenten?

— Tritt nicht letztendlich aufgrund des höheren Sachverstandes der Anbieter (d. h. der Professoren) eine ähnliche Situation wie im Gesundheitsbereich auf, daß nämlich die Nachfrager mangels Information die Steuerung des Angebots weitgehend den Anbietern selbst überlassen müssen?

Für die Forschungsaktivitäten einer Universität stellen sich diese Fragen, wenn auch mit etwas anderen Akzenten, ebenfalls:

— Hat der direkte Nutznießer die universitäre Forschung zu steuern?

— Kann der Nutznießer die Grundlagenforschung (in Anbetracht der erforderlichen Expertise) überhaupt steuern?

— Soll Forschung nur von ihrem direkten Anwendungsnutzen abhängig sein?

Ob nun die Studenten oder die potentiellen Arbeitgeber die primären Nutznießer sind, hängt eng mit der Frage zusammen, ob die Hochschulen Bildung oder Ausbildung zu vermitteln haben und ob ihre Tätigkeit vorwiegend dem Konsum oder der Produktion zu-

[11] In den älteren Wettbewerbstheorien war das Fehlen von Preisunterschieden als konstituierendes Merkmal von Wettbewerb angesehen worden. Aber bereits J. M. Clark hat in seinem historischen Beitrag „Towards a Concept of Workable Competition" darauf hingewiesen, daß die Existenz von Preisunterschieden häufig auf funktionierenden Wettbewerb hindeutet! (Vgl. *Clark 1940*, S. 143 - 160).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zuordnen ist: Wahrscheinlich trifft beides zu, wenn auch in unterschiedlich starker Gewichtung.

(3) Was versteht man unter *optimaler Faktorallokation* im Hochschulbildungsbereich? Zum einen ist darunter der optimale Faktoreinsatz des Lehr- und Forschungspotentials zu verstehen. Versteht man auch die Studenten als Produktionsinputs, so geht es auch um ihre optimale Zuteilung auf Universitäten.

Diese Fragen können hier nicht auf der Ebene der theoretischen Erörterung weiterverfolgt werden. Vielmehr werden sie teilweise — im Zusammenhang mit spezifischen Formen des Wettbewerbs im amerikanischen Hochschulwesen — und in etwas abgewandelter Form wieder aufgegriffen.

2.2.3 Der Staat als endogener Faktor im Wettbewerb um Ressourcen

Jedoch reicht eine Konzeption des funktionsfähigen Wettbewerbs in obigem Sinne noch immer nicht für das Verständnis der Hochschulen als ökonomisches System: Denn nur zu offensichtlich spielt der Staat nicht die exogene Rolle, die auch bei diesem Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs unter wirtschaftlichen Akteuren (Unternehmen) unterstellt wird: Vielmehr tritt der Staat einerseits als Konkurrent (Unternehmer), andererseits als Finanzierer (auch der privaten Hochschulen) und teils schließlich in seiner hoheitlichen Funktion (als Regulator zwischen den Akteuren) auf; er muß somit als endogenes Systemelement verstanden werden[12].

Vor allem, wenn es um den Zusammenhang zwischen Konkurrenz und Finanzierung geht, ist m. E. eine Ausweitung in Richtung einer „politisch-ökonomischen Konzeption der Konkurrenz um Ressourcen" erforderlich: So wird bald offensichtlich, daß scheinbar vom Staat „unabhängige" Finanzierungsquellen — wie Spenden, Erlöse aus Stiftungsvermögen und Studiengebühren — in Wahrheit öffentliche Transferkerne enthalten. Die Konkurrenz privater (bzw. öffentlicher) Hochschulen untereinander bzw. gegen den anderen Typus von Hochschule, ist somit in Wahrheit auch ein Kampf um private *und* öffentliche Mittel.

Im geschichtlichen Prozeß erweist sich ein Organisationstypus v. a. dann als funktionsfähig (= wirkungsvoll), wenn er nicht nur „überlebt", sondern im Konkurrenzkampf gegen andere Organisationstypen „erfolgreich" ist — gemessen an der Quantität und Qualität der mensch-

[12] Für eine Betrachtung der Regierung als endogener Bestandteil eines politisch-ökonomischen Gesamtsystems vgl.: *Frey 1984.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lichen und finanziellen Ressourcen die er an sich ziehen kann, sowie der Quantität und Qualität der Leistungen, die er erbringt. „Survival of the fittest" kann demnach als ein notwendiger, wenn auch nicht ausreichender Test der Funktionsfähigkeit von Hochschulen im Ablauf der geschichtlichen Veränderungen angesehen werden: Hierzu müssen idealiter noch andere Tests der Effizienz und Effektivität, d. h. der tatsächlichen Wirkungsweise dieser Institutionen gemessen an bildungs- und sozialpolitischen Zielsetzungen, hinzukommen.

2.3 Die Problematik der Effizienz und Effektivitätsmessung

Nun stellt sich aber die Aufgabe der Effizienz- und Effektivitätsmessung von Aggregaten sozialer Institutionen im allgemeinen — und von Aggregaten privater und öffentlicher Hochschulen im besonderen — als ein vielschichtiges und nicht leicht lösbares Problem dar:

— Zunächst besteht kein Konsens über die gesellschaftlichen Ziele, anhand derer der Grad der Zielereichung — d. h. die Effektivität — der privaten bzw. der öffentlichen Hochschulen beurteilt werden kann. Es gibt auch keine „regierungsoffizielle" Festlegung auf solche Zielindikatoren, die sich sofort für eine solche Aufgabe eignen würden.

  Damit ist es dem Forscher — sowohl aus theoretischen (vgl. das Arrowsche Unmöglichkeitstheorem) als auch aus informationstechnischen Gründen — nicht möglich, solche Zielfunktionen aus den Zielen einzelner Institutionen „hochzuaggregieren".

— Ähnliche Probleme stellen sich bei der Beurteilung der *Effizienz oder Produktivität* — gemessen als Output über Input[13]. Auch hier besteht kein eindeutiger Konsens über die folgenden Fragen:

  - Bezieht sich der Output auf die Quantität der Studenten mit bestimmten Abschlüssen oder auch auf deren Qualität?
  - Sind unter den Inputs nur Lehrpersonen, Studenten, Gebäude u. a. m. zu verstehen oder müssen andere gesellschaftliche Ressourcen mitberücksichtigt werden?
  - Wie sind Forschungsmittel zu behandeln — als Inputs in die Forschung oder auch in die Lehre?

Wenngleich sich das Problem der Aggregation der Input- und Output-Variablen bereits auf der Ebene einzelner Abteilungen innerhalb der Hochschule bzw. für die gesamte Hochschule stellt, nimmt es dann schier unlösbare Züge an, wenn über gesamte Hochschultypen hinweg aggregiert werden soll.

[13] Vgl. hierzu: *Weiss 1982*, insbes. S. 89 ff. sowie S. 110 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abbildung 1 a: Summary of Input and Output Measures

A. Outputs

1. Teaching outputs (by department)

U	undergraduate student numbers (years)
P	postgraduate student numbers (years) (For some purposes P will be divided between coursework and research postgraduates.)
g	class of degree index (quality of undergraduate teaching output)
$(g - a)$	annual value added per undergraduate
$SYFG$	student years of future graduates
GE	annual output of graduate equivalents

2. Research outputs (by department)

R	weighted index of the annual departmental output of books and articles
r	annual hours spent on personal research by departmental academic staff (an input surrogate for research output)

B. Inputs and Costs

1. Departmental inputs

a) Academic staff

C_1	annual academic staff wages bill
F	number of academic staff
W	mean departmental academic staff salary
u	annual hours of undergraduate time
p	annual hours of postgraduate time
r	annual hours of personal research time
o	annual hours of unallocable internal time

b) Other departmental inputs (costs)

C_2	other wages and salaries
C_3	other expenditures not financed from research grants (consumables, apparatus, equipment, etc.)
C_4	expenditures from specific research grants
$C = \sum_{i=1}^{4} C_i$	total departmental costs (expenditure)
a	departmental mean 'A'-level score per student (index of the quality of the departmental student intake)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

c) *Allocated departmental costs.* These costs refer to the result of allocating C, total departmental costs. C_1, academic staff costs, are also separately allocated,

C^U	departmental costs (total) of undergraduates
C^P	departmental costs (total) of postgraduates
C^R	departmental costs (total) of personal research

2. Central university costs (university aggregates)

Cc_1	annual expenditure on central administration
Cc_2	annual expenditure on maintenance of premises
Cc_3	annual expenditure on central libraries
Cc_4	annual expenditure on computers
Cc_5	annual expenditure on student facilities
Cc_6	other annual central expenditures

$Cc = \sum_{i=1}^{6} Cc_i$ total central costs (expenditure)

„All variables refer to annual quantities except for the degree class and ‚A'-level indices which have no time dimension. For sections A and B.1 the level of aggregation is the department, while section B.2 variables are university aggregates."

Quelle: Verry / Davies 1976, S. 29 - 30.

Beispiele für die „Lösbarkeit" der ersteren Problematik sind im Rahmen von analytischen sowie Simulations-Modellen einzelner Hochschulen geliefert worden. So zeigt Abbildung 1 a einen Überblick über die Input- und Output-Indikatoren, die zur Beurteilung der Kosten und Produktivität einer einzelnen Hochschule verwendet werden können, gegliedert in Lehr- und Forschungs-Outputs sowie abteilungsspezifische Kosten. Hier werden zwei Aggregationsebenen — die Abteilung und die Universität — miteinander verbunden. Auf der Grundlage dieses Modellansatzes können einzelne Institutionen miteinander verglichen werden[14]. Es werden jedoch auch hier schon „input-surrogates" für Outputvariablen (beispielsweise für den „research-output") verwendet.

Wenn es um die Schätzung aggregierter Kostenfunktionen von unterschiedlichen Institutionen geht, ist die Problematik schon bedeutend gravierender: Hier werden Institutionen mit völlig unterschiedlichen Kostenfunktionen zusammengewürfelt und es wird eine einheitliche Funktionsform unterstellt[15]. Die Problematik gewinnt dagegen beachtliche Proportionen, wenn solchen aggregierten Kostenfunktionen noch

[14] Vgl. *Verry / Davies 1976,* insbes. S. 99 - 110.

[15] Vgl. ebenda, S. 111 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die aggregierten Outputfunktionen gegenübergestellt werden sollen, um die Gesamtproduktivität in Forschung und Lehre zu beurteilen. Die Schätzung solcher aggregierten Produktionsfunktionen setzt die Lösung von konzeptionellen und datentechnischen Problemen voraus, die weit über den Anspruch dieser Arbeit hinausgehen.

Die Verwendung von Proxy- oder Surrogat-Indikatoren macht die Aufgabe zwar leichter, löst jedoch die grundsätzliche Problematik in keinster Weise.

Ein Beispiel aus der neueren Literatur mag dies belegen:

"My ... model hypothesizes that the university demand for professors is a function of their teaching and research productivity. Assuming a university pays a salary determined by the market, the marginal productivity (demand) of professors is the sole determinant of the level of employment at any particular university.

This is illustrated in Figure (1b). The market salary is Y and the resulting level of employment (N) is determined by the intersection of the demand curve with the salary line.

The demand for professors (F) can be expressed as

$$F = f(T, R) \tag{1}$$

where T is teaching and R is research productivity. In the model, teaching is measured by undergraduate enrollment (U), and research is measured by both graduate enrollment (G) and federal grants (W). Thus, equation (1) can be rewritten as

$$F = f(U, G, W) \ . \tag{2}$$

The implicit assumptions of equation (2) are that undergraduate enrollments are a proxy for teaching productivity and that graduate enrollment and federal grants are proxies for research productivity ..."[16].

Katz verwendet demnach Input-Indikatoren (Studentenzahlen und Forschungsmittel) als Meßzahlen für die Produktivität, die ja das Verhältnis von Output zu Input messen sollte.

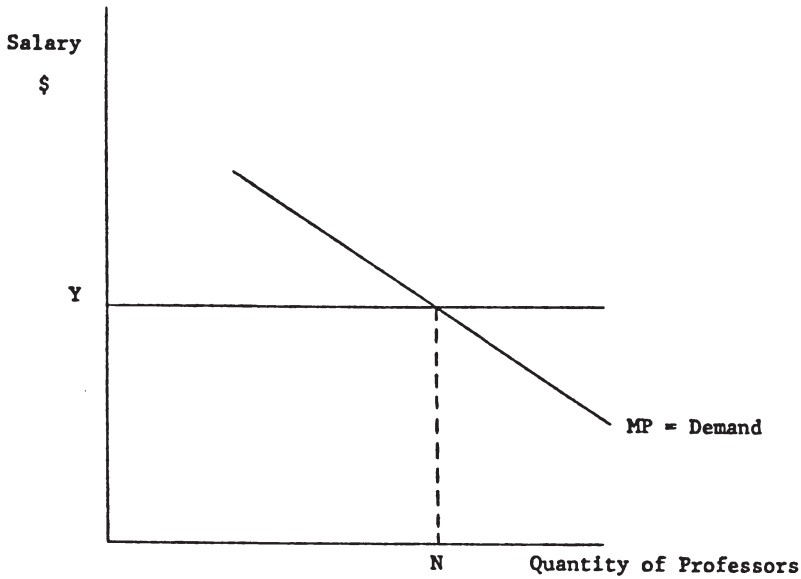
Die Verwendung von Input-Indikatoren wie Studentenzahlen und Forschungsmittel zur Messung des Outputs ist jedoch nur zulässig, wenn in allen Institutionen dieselbe *Technologie* bei der Transformation von Inputs in Outputs angewandt wird. Daß dies eine äußerst „heroische" Annahme darstellt muß nicht näher begründet werden. Darüber hinaus verliert die Definition der Produktivität — als Verhältnis von Output zu Input — bei der Verwendung von solchen Proxy-Indikatoren jedweden Sinn.

---

[16] *Katz 1980*, S. 162 - 164.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abbildung 1 b: Determination of Level of Employment



Quelle: Katz 1980, S. 163.

Wenn man dennoch solche Indikatoren zugrunde legt, kann eine Analyse der relativen Produktivität von privaten vs. öffentlichen Hochschulen noch immer anhand unterschiedlicher Tests erfolgen:

(1) Der *Grenzproduktivitäts-Beschäftigungs-Test* geht davon aus, daß im Markt für Hochschulbildung der USA die jeweiligen Institutionen nur solange Professoren nachfragen als deren Grenzprodukt höher oder gleich den gängigen Lohnsätzen ist. Demnach müßte eine Institution mit einer höheren Zahl von überdurchschnittlich produktiven Lehrpersonen auch mehr Lehrpersonen *insgesamt* beschäftigen. Die Zahl der beschäftigten Hochschullehrer wäre demnach ein Indikator der Lehr- und Forschungsproduktivität — ein sicherlich fragwürdiges Konzept.

(2) Der *Forschungsförderungs-Produktivitäts-Test* dagegen konzentriert sich auf die *Produktivität der Forschung* allein: Wiederum würde die absolute Höhe der gewährten Forschungsmittel auf die Präsenz von höherer Forschungsproduktivität schließen lassen. Jedoch hängt die Höhe der Fördermittel v. a. auch von inhaltlichen Aspekten ab. Für technische Projekte „durchschnittlicher" Qualität werden möglicherweise mehr Mittel verausgabt als für „überdurch-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schnittliche" Projekte aus dem Bereich der Sozialwissenschaften oder Geisteswissenschaften; somit wird auch dieser Indikator fragwürdig.

(3) Der *Studentenzahlen-Produktivitäts-Test* dagegen konzentriert sich auf die *Produktivität der Lehre,* gemessen an den absoluten Studentenzahlen.

Nun wird eine solche Vorgehensweise nur sinnvoll erscheinen, wenn man von der Fiktion eines funktionierenden Bildungsmarktes in den USA ausgeht. Denn sonst ist die Beziehung zwischen der Forschungs- (bzw. Lehr)produktivität und den Fördermitteln (bzw. der Studentenzahl) nicht gegeben.

Als Alternative kann auf quasi-betriebswirtschaftliche Tests rekurriert werden, in denen von der „Unternehmensgröße" abstrahiert wird, indem beispielsweise

(4) die Höhe der *Fördermittel pro Lehrperson* oder

(5) die Zahl der *Studenten pro Lehrperson*

als Indikatoren der Produktivität herangezogen werden.

Die Fragwürdigkeit der letzteren Vorgehensweise wird jedoch offensichtlich, wenn man die Qualität einer Hochschule als *positiv* korreliert mit der durchschnittlichen Studentenzahl pro Lehrperson ansieht. Denn nur zu offensichtlich könnte gerade das Gegenteil — daß nämlich die Qualität der Lehre in kleinen Gruppen höher ist — unterstellt werden!

Um das Ergebnis gleich vorweg zu nehmen:

Unter Anwendung dieser Tests würden die öffentlichen Hochschulen bei den Tests (1), (3) und (5) den privaten eindeutig überlegen sein. Bei den Tests (2) und (4) würden bei den 18 „erfolgreichsten" Hochschulen die privaten und öffentlichen Hochschulen ungefähr gleich beurteilt werden; wenn noch weitere Institutionen herangezogen würden, würde sich das Blatt wahrscheinlich zugunsten der öffentlichen Hochschulen wenden.

Angesichts der Problematik einer solchen Vorgehensweise sollen diese Argumente jedoch nicht weiter verfolgt und auch nicht auf die Situation in der Bundesrepublik Deutschland angewandt werden. Vielmehr soll auf das Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs rekurriert werden, nach dem der Erfolg eines Unternehmens u. a. an seinen „Marktanteilen" — Studentenzahlen, Zahl der Publikationen, Forschungsförderungsmitteln u. a. m. — gemessen wird, ohne daß damit Effizienz- und Effektivitätsaussagen verbunden werden. Wenngleich eine solche Vorgehensweise letztendlich auch nicht befriedigen kann, liefert sie

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dennoch einige interessante Erkenntnisse für die aktuelle Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland.

3 Die Entwicklung des amerikanischen Hochschulwesens

Zum Verständnis der gegenwärtigen Struktur und Funktion privater und öffentlicher Hochschulen ist ihre Entwicklungsgeschichte nützlich. Als Ausgangspunkt dient eine Betrachtung der Entwicklung der Institutionen nach Studentenzahlen und Finanzierungsquellen. Danach können wir uns den Wettbewerbsmechanismen zwischen den privaten und öffentlichen Hochschulen zuwenden, die für die Entwicklung der Strukturen mit verantwortlich sind.

3.1 Die Entwicklung der Zahl der Studenten und Hochschulen

Private Hochschulen verdanken ihre Entstehung einem Umstand aus der Entwicklungsgeschichte der amerikanischen Nation, nämlich der zunehmenden Polarisierung zwischen Staat und Kirche im 18. Jahrhundert. Aus dieser Zeit stammen die meisten privaten Universitäten, deren Vorteile in den Augen ihrer Gründer v. a. darin liegen, unabhängig von staatlicher Einflußnahme, vielmehr gestützt auf die eigenen (natürlich subjektiven) moralischen und religiösen Anschauungen, einen ganz spezifischen Erziehungsbeitrag zu leisten[17].

Einige Aspekte und Probleme dieses historisch gewachsenen „dualen" Hochschulsystems (die meisten öffentlichen Universitäten wurden im 19. und 20. Jahrhundert auf staatliche Initiative gegründet) sollen kurz dargestellt werden.

Mit der Gründung des privaten Harvard College im Jahre 1636 und des öffentlichen College of William and Mary im Jahre 1693 beginnt die Geschichte der amerikanischen Hochschulen. Bis zum Jahre 1817 waren die privaten den öffentlichen Hochschulen in der Zahl weit überlegen. Die beachtliche Expansion in der Zahl der Studierenden brachte auch eine bedeutende Zunahme der öffentlichen Institutionen mit sich. (Eine Übersicht über einige wichtige Indikatoren über die ältesten Universitäten ist der Anhangtabelle A1 zu entnehmen.)

Wie in vielen anderen westlichen Ländern auch, hat die Zahl der Studenten in den USA seit dem Ende des 2. Weltkriegs stark zugenommen[18] (vgl. Tabelle 1). Während 1940 an öffentlichen Hochschulen etwa

---

[17] Vgl. *Silber 1983,* S. 145 - 164.

[18] Diese Expansion nach dem 2. Weltkrieg ist z. T. auch auf die Maßnahmen zugunsten der Kriegsveteranen zurückzuführen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

800 000 und an privaten 700 000 Studenten inskribiert waren, verdoppelte sich ihre Zahl innerhalb von 10 Jahren fast; bis 1981 verzwölffachte sie sich an öffentlichen und vervierfachte sie sich fast an privaten Institutionen.

Diese gewaltige Bildungsexpansion ist sicher zum Teil demographisch bedingt durch hohe Geburtenziffern und die Tatsache, daß die USA ein Nettoeinwanderungsland sind. Dennoch ist auch die Partizipationsrate am Universitätsstudium gestiegen: Während 1960 nur 23,7 vH der high-school-Absolventen ein weiterführendes Studium aufnahmen, waren es 1982 33 vH[19].

Dieser Studentenboom wurde, wie aus den beiden ersten Spalten der Tabelle 1 deutlich wird, vor allem in öffentlichen Universitäten aufgenommen: Fast 10 Millionen Studenten studieren an öffentlichen, nicht ganz 3 Millionen dagegen an privaten Hochschulen. Obwohl die meisten Studenten an öffentlichen Hochschulen studieren, sind jedoch die privaten Institutionen auch jetzt noch etwas zahlreicher als die öffentlichen.

Die amerikanische Hochschullandschaft besteht aus 3 Grundtypen von Hochschulen, die nach der Studiendauer wie folgt gegliedert werden können:

(a) *2-Jahres-Institutionen* („2-year institutions") umfassen v. a. lokale Institutionen („community colleges");

(b) *4-Jahres-Institutionen* („4-year institutions") bestehen aus „Colleges", die die Studierenden nach einem Studienabschluß der Sekundärstufe („high school") an das Baccalaureat („bachelor's degree") heranführen, das auch das höchste zu vergebende Diplom darstellt.

(c) *Universitäten* im eigentlichen Sinne des Wortes verleihen zusätzlich zum Baccalaureat noch das „Master's Degree", das „Doctor's Degree", sowie „professional degrees" (z. B. in Medizin, Recht, Tier- und Zahnmedizin). Sie entsprechen somit weitgehend der deutschen Vorstellung von einer Universität (wenngleich einige Anforderungen, beispielsweise zum Erreichen des Doktorgrades, unterschiedlich sind).

Aus Tabelle 1 sowie den Abbildungen 2 - 4 ist die Häufigkeitsverteilung der amerikanischen Hochschulen im Herbst 1980 nach den genannten 3 Typen sowie nach der Studentenzahl der Institution („size of enrollment") sowohl für öffentlich als auch für privat kontrollierte Institutionen ersichtlich:

[19] *U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, 1984*, S. 160.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Entwicklung der Studentenzahlen, 1940 - 1990

Jahr	Studentenzahlen[a] Hochschulen öffentliche in 1 000	Studentenzahlen[a] Hochschulen private in 1 000	davon an 2-Jahres-Institutionen öffentlich in 1 000	davon an 2-Jahres-Institutionen privat in 1 000	Zahl der Hochschulen öffentlich	Zahl der Hochschulen privat
1940[b]	797	698			603	1 105
1950[b]	1 355	1 304	168	50	641	1 210
1955[d]	1 484	1 177	265	43	700	1 200
1960[c]	1 832	1 384	392	59	701	1 307
1961[d]	2 329	1 532				
1965	3 970	1 951	1 041	132	821	1 409
1970	6 428	2 153	2 102	121	1 060	1 465
1971	6 804	2 144	2 366	120	1 089	1467[c]
1972	7 071	2 144	2 641	115		
1973	7 420	2 183	2 890	120	1 182	1 483
1974	7 989	2 235	3 285	119	1 200	1 520
1975	8 835	2 350	3 836	134	1 433[f]	1 571[f]
1976	8 653	2 359	3 752	132	1 219	1 561
1977	8 847	2 437	3 902	141	1 231	1 554
1978	8 784	2 475	3 874	154	1 473	1 622
1979	9 037	2 533	4 057	160	1 474	1 660
1980	9 457	2 640	4 329	198[e]	1 475	1 677
1981[c]	9 647	2 725	4 481	263[e]	1 493	1 733
Projektion						
1985	9 612	2 562				
1990	9 616	2 484				

a) Studentenzahlen im Herbst. — b) Studentenzahlen zu Ende des Studienjahres; nur „resident" Studenten, die einen formalen Abschluß anstreben. — c) „Resident" Studenten, die einen formalen Abschluß anstreben. — d) Studenten, die einen formalen Abschluß anstreben. — e) Umfaßt neu akkreditierte Schulen. — f) Ab 1975 separate Campuses extra gezählt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach *U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census 1984*, S. 134, 137, 163.

— Ca. 78 vH der Studenten (9,457 von 12,097 Mio.) besuchen öffentliche Institutionen.

— Die Verteilung der Zahl der Studierenden nach Größenklassen der Institution ist für alle Institutionen zusammen bedeutend ungleicher

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

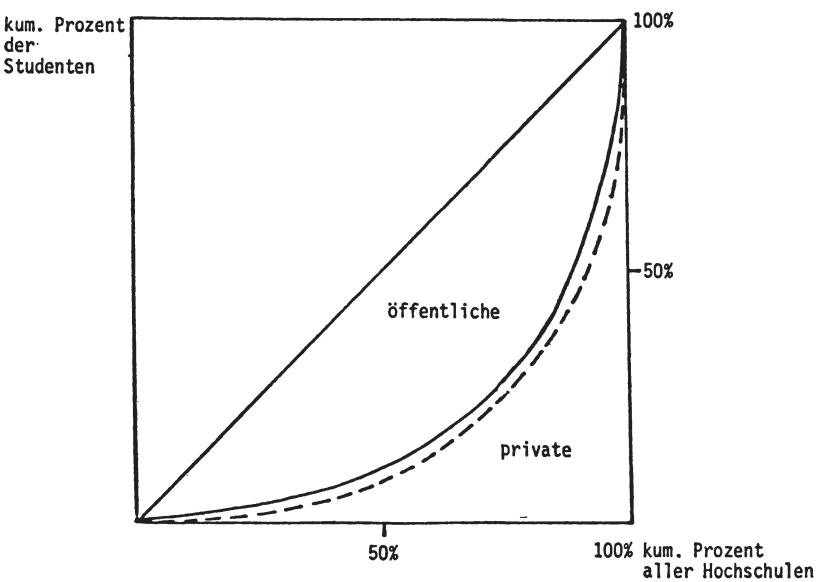
als für die Universitäten (vgl. auch die Lorenzkurven der Abbildungen 2 a und 2 b).

— Bei der Häufigkeitsverteilung nach Größenklassen der Universitäten (vgl. Abbildung 3) sind die Modal-Studentenzahlen bei privaten Universitäten in der Klasse 5 000 bis 10 000 und bei öffentlichen Universitäten bei 20 000 bis 30 000 zu finden. Somit ist die typische private Universität bedeutend kleiner als die typische öffentliche Universität.

— Wenn die letztere Kennzahl für alle Hochschulen zusammen betrachtet wird (vgl. Abbildung 4) wird das letztere Muster noch akzentuiert: Es gibt eine Vielzahl kleiner privater Institutionen und nur eine geringe Zahl großer privater Institutionen, während bei öffentlichen Institutionen auch die oberen Größenklassen weit häufiger — und gleichmäßiger — besetzt sind.

— Das bei den privaten Institutionen dominante Muster resultiert vor allem auch daraus, daß sich darunter eine sehr große Zahl von kleinen 4-Jahres-Institutionen („Colleges") befinden, während es bei den öffentlichen Institutionen relativ wenig kleine gibt.

Abbildung 2 a: Verteilung der Studierenden nach Größenklassen der privaten und öffentlichen Universitäten, 1980 (Lorenzkurven)

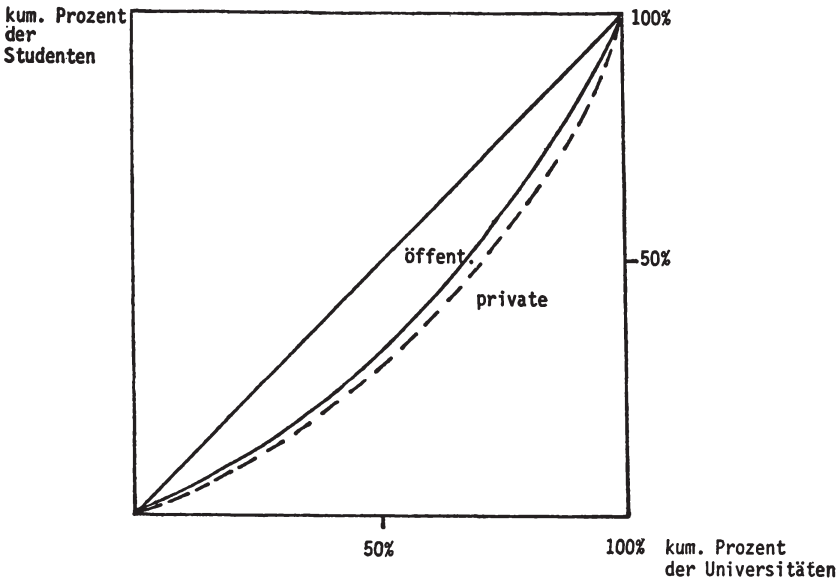


Öffentlich: 95 Universitäten mit 2 154 283 Studenten. — Privat: 65 Universitäten mit 747 731 Studenten.

Quelle: Eigene Darstellung nach Tabelle 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abbildung 2 b: Verteilung der Studierenden nach Größenklassen aller privaten und öffentlichen Hochschulen, 1980 (Lorenzkurven)



Öffentlich: 1 493 Hochschulen mit 9 457 394 Studenten. — Privat: 1 733 Hochschulen mit 2 639 501 Studenten.

Quelle: Eigene Darstellung nach Tabelle 2.

Gehen wir von einer ungefähren Gleichrangigkeit der akademischen Grade Master's Degree und Universitätsdiplom aus, so interessieren uns, wie aus Tabelle 2 deutlich wird, v. a. 160 Institutionen — die Universitäten. Von diesen sind 95 öffentliche und 65 private. Ein Teil der „other 4-year institutions" wäre eventuell mit Fachhochschulen zu vergleichen. Die „2-year institutions" sind in Anbetracht des niedrigeren Niveaus der „high schools" mitunter nur als Abituräquivalent bzw. als Berufsausbildungsprogramme zu bewerten und somit für einen Vergleich mit den Universitäten bundesdeutscher Prägung nicht interessant. Allerdings entfallen mehr als 4,5 der über 12 Mio. ausgewiesenen Studenten auf diesen Hochschultypus (vgl. Tabelle 2 und 3. und 4. Spalte von Tabelle 1). Ihre Zahl hat auch in den letzten Jahren stark zugenommen. An Universitäten studieren etwa 3 Mio. Studenten (vgl. dazu Anhangtabelle A2).

Im Jahre 1980 waren unter den *60 Hochschulanlagen* (d. h. an einem jeweiligen Ort betrachtete „college and university campuses"), die die größten Studentenzahlen aufwiesen, nur 5 private Institutionen zu finden!

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Institutions of Higher Education and Branches[1], by Type Control, and Size of Enrollment: United States, Fall 1980

Control of institution and size of enrollment	All institutions		Universities		All other 4-year institutions		2-year institutions	
	Number	Enrollment	Number	Enrollment	Number	Enrollment	Number	Enrollment
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Public and private institutions	3,226	12,096,895	160	2,902,014	1,797	4,668,594	1,269	4,526,287
Under 200	304	33,453	0	0	242	26,724	62	6,279
200 to 499	395	138,141	0	0	227	78,177	168	59,964
500 to 999	530	389,632	0	0	327	239,756	203	149,876
1,000 to 2,499	845	1,346,876	0	0	496	785,172	349	561,704
2,500 to 4,999	449	1,574,085	9	35,467	236	828,098	204	710,520
5,000 to 9,999	367	2,587,667	38	299,008	160	1,091,673	169	1,196,986
10,000 to 19,999	228	3,085,315	50	720,731	92	1,197,700	86	1,166,884
20,000 to 29,999	75	1,736,647	37	872,865	14	321,071	24	542,711
30,000 or more	33	1,205,079	26	973,943	3	100,223	4	130,913

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

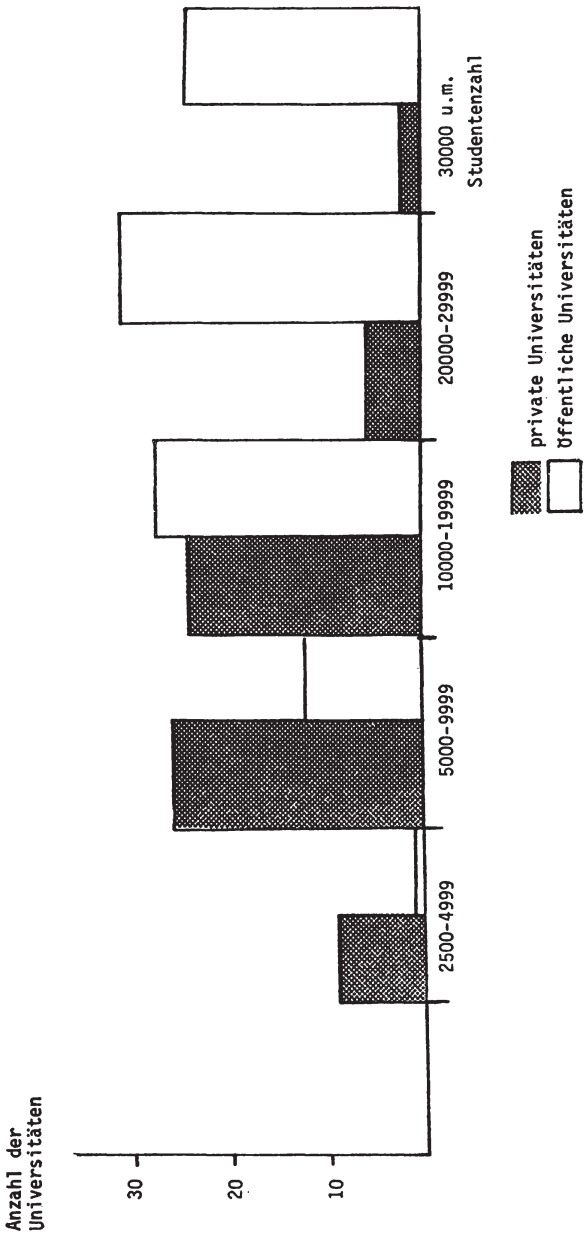
Public institutions	1,493	9,457,394	95	2,154,283	457	2,974,329	941	4,328,782
Under 200	3	401	0	0	0	0	3	401
200 to 499	43	17,015	0	0	12	4,490	31	12,525
500 to 999	135	102,690	0	0	19	14,236	116	88,454
1,000 to 2,499	404	676,052	0	0	92	164,037	312	512,015
2,500 to 4,999	312	1,112,327	1	3,756	113	417,937	198	690,634
5,000 to 9,999	297	2,113,371	12	102,317	118	826,809	167	1,184,245
10,000 to 19,999	199	2,716,925	27	424,515	86	1,125,526	86	1,166,884
20,000 to 29,999	69	1,587,431	31	723,649	14	321,071	24	542,711
30,000 or more	31	1,131,182	24	900,046	3	100,223	4	130,913
Private institutions	1,733	2,639,501	65	747,731	1,340	1,694,265	328	197,505
Under 200	301	33,052	0	0	242	26,724	59	6,328
200 to 499	352	121,126	0	0	215	73,687	137	47,439
500 to 999	395	286,942	0	0	308	225,520	87	61,422
1,000 to 2,499	441	670,824	0	0	404	621,135	37	49,689
2,500 to 4,999	137	461,758	8	31,711	123	410,161	6	19,886
5,000 to 9,999	70	474,296	26	196,691	42	264,864	2	12,741
10,000 to 19,999	29	368,390	23	296,216	6	72,174	0	0
20,000 to 29,999	6	149,216	6	149,216	0	0	0	0
30,000 or more	2	73,897	2	73,897	0	0	0	0

1 Data represent those institutions and enrollments which are reported in the survey of *Fall Enrollment in Higher Education, 1980.*

Quelle: U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, special tabulation from the survey of *Fall Enrollment in Higher Education, 1980,* zitiert nach: *U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics 1981 a,* S. 110.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

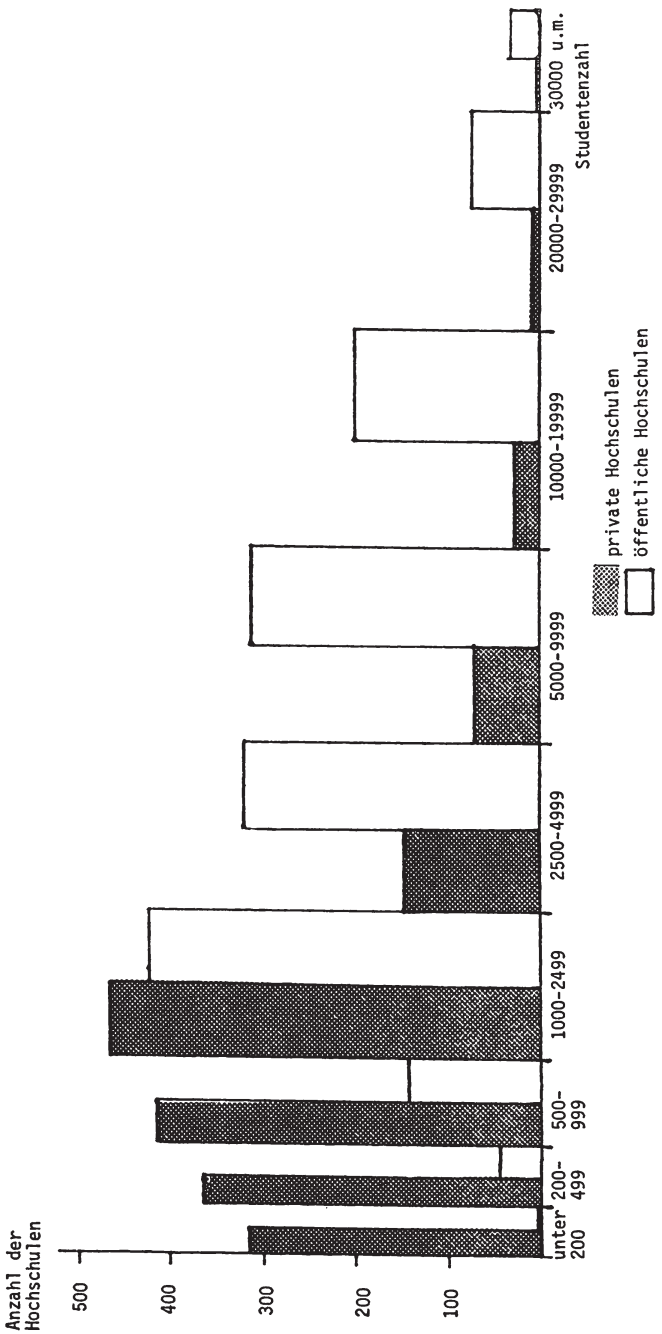
Abbildung 3: Die Häufigkeitsverteilung öffentlicher und privater Universitäten nach der Studentenzahl, 1980



Quelle: Eigene Darstellung nach Tabelle 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abbildung 4: Die Häufigkeitsverteilung öffentlicher und privater Hochschulen nach der Studentenzahl, 1980



Quelle: Eigene Darstellung nach Tabelle 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Muster widersprechen der in der Bundesrepublik weitgehend vorherrschenden Vorstellung, daß es sich bei privaten Institutionen um Universitäten wie Harvard, Yale, Princeton und Pennsylvania (um nur einige Ivy-League-Universitäten zu nennen) handele, deren Qualität unbestritten ist, die sich aber in dieser Liste nicht finden[20]. In der amerikanischen Hochschullandschaft gibt es somit neben einigen berühmten privaten eine sehr große Zahl von relativ unbekannten kleinen Institutionen, von denen die überwiegende Zahl nur niedere Abschlüsse anbieten kann.

Die Konkurrenz um Studentenzahlen haben die öffentlichen Hochschulen ganz eindeutig zu ihren Gunsten entscheiden können. Somit hat dieser Organisationstypus gegenüber anderen Konkurrenten als Lehrinstitution an Bedeutung gewonnen.

In der geschichtlichen Entwicklung der USA wurden Hochschulen (wie bereits angesprochen) nach dem Gewinn-, sowie nach dem Gemeinnützigkeitsprinzip und auch von religiösen Gruppen ins Leben gerufen. Anhand der Wachstums- und Überlebenschancen dieser unterschiedlichen Organisationstypen könnte c. p. auf die Funktionsfähigkeit der jeweiligen Organisation geschlossen werden.

Anhang-Tabelle A3 zeigt die Struktur der Hochschulen, gegliedert in öffentliche und private, und die letzteren untergliedert in die

— gemeinnützigen („independent nonprofit")

— gewinnorientierten („organized as profit making") und

— religiösen Gruppen zugehörigen („religious groups")

Institutionen, wobei all diese wiederum nach dem höchstmöglichen Abschluß und dem Geschlecht der Studenten untergliedert sind:

— Die gewinnorientierten Hochschulen sind überwiegend (148 aus 168) in der Kategorie „2 oder weniger als 4 Jahre nach Abschluß der High-School" als koedukative Einrichtungen vorzufinden. Es gibt nur 13 Institutionen, die mit dem Baccalaureat-Diplom abschließen, 2 Institutionen, die zu einem ersten professionellen Zertifikat und 5 Institutionen, die zum Master's-Degree führen.

— Dagegen sind die nach dem Gemeinnützigkeitsprinzip organisierten privaten Institutionen nach wie vor auf allen Ebenen des Hochschulsystems vertreten.

---

[20] So verfügte Harvard 1981 über etwa 16 000, Yale über 10 000, Princeton über 6 000 und Pennsylvania über 22 000 Studenten. (Vgl. *U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics 1981 b*, S. 40, S. 98, S. 135, S. 201).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Die von religiösen Gruppen kontrollierten Hochschulen sind bei allen Abschlußebenen vorzufinden.

— Bei den öffentlichen Hochschulen konzentriert sich das höhere Bildungsangebot vor allem auf die von den einzelnen Staaten getragenen Institutionen, während die lokalen Institutionen eher für die unteren Bildungsstufen zuständig sind.

Im historischen Experiment der Entwicklung des Hochschulwesens der USA wurde den Organisationen mit Gewinncharakter kein besonderer Erfolg zuteil: Unter den privaten Institutionen waren vor allem diejenigen Organisationstypen erfolgreich, die nach dem Gemeinnützigkeitsprinzip organisiert wurden, sowie die von religiösen Gruppierungen entsprechend ihren eigenen Präferenzen ins Leben gerufenen und mitfinanzierten Hochschulen. Außerhalb der religiösen Gruppierung sind vor allem die kleinen privaten „liberal-arts-colleges" zu nennen, die — neben den großen „Ivy-League" Universitäten — zum guten Ruf privater Hochschulen beigetragen haben.

3.2 Die Entwicklung der Finanzierungsstruktur

Die Vorstellung, daß die öffentlichen Hochschulen — wie in der Bundesrepublik Deutschland — aus staatlichen Mitteln und die privaten Hochschulen der USA nur aus privaten Mitteln — Spenden, Stiftungseinnahmen und Studiengebühren — finanziert würden, trifft keineswegs auf die Realität zu. Vielmehr herrscht eine Vielfalt von Finanzierungsquellen vor, die in den USA als Voraussetzung für Unabhängigkeit gilt[21].

Aus Tabelle 3 wird ersichtlich, daß bei öffentlichen wie auch bei privaten Institutionen eine Mischfinanzierung erfolgt, die über die Jahre hinweg allerdings gewisse Veränderungen erfährt. So ist der Anteil der Finanzierung aus Bundesmitteln an den öffentlichen Institutionen *niedriger* als an den privaten[22]! An den öffentlichen Hochschulen ist ein nicht unerheblicher Rückgang dieser Finanzierung seit 1970 erfolgt. Der Anteil der Finanzierung aus Mitteln der Bundesstaaten und Kommunen stellt für die öffentlichen Universitäten mit fast der Hälfte die wichtigste Finanzierungsquelle dar, gefolgt von „sonstigen" Quellen. Für die privaten Universitäten überwiegt die Bedeutung der „sonstigen" Finanzierungsquellen, die fast 80 vH ausmachen, während sie für die öffentlichen Universitäten nur etwa 40 vH umfassen.

[21] "The economic independence of the universities is based on a diversity of revenue sources. In the United States, the intellectual autonomy of the universities is built on a foundation of comparative economic independence which results from the diversity of the sources of revenue." (*Frances 1981*, S. 2, zitiert in: *Frackmann 1982*, S. 12).

[22] Vgl. dazu auch: *Finn, Jr., 1978*, S. 116 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Die Entwicklung der Finanzierungsstruktur öffentlicher und privater Hochschulen, 1965 - 1981
(Einnahmen-Anteile in vH)

Jahr	Bundesmittel		Staaten und Kommunen		Sonstige	
	öffentl. Hochschulen	private Hochschulen	öffentl. Hochschulen	private Hochschulen	öffentl. Hochschulen	private Hochschulen
1965	17,0	21,9	32,2	1,6	39,8	76,6
1970	15,2	19,1	44,9	2,2	39,9	78,7
1971						
1972	14,7	17,8	45,0	3,0	40,3	79,2
1973	15,0	18,7	47,8	2,8	37,2	78,5
1974	14,0	16,7	46,7	3,5	39,3	79,8
1975	14,4	18,3	47,9	3,2	37,6	78,6
1976	13,7	18,4	48,4	2,9	37,8	78,7
1977	14,0	18,4	48,4	2,7	37,7	79,9
1978	12,0	18,0	49,4	2,5	38,9	79,5
1979	12,1	18,0	48,9	2,2	38,7	79,8
1980	12,1	19,5	50,5	2,9	37,4	78,1
1981	11,8	18,8	49,8	2,9	38,2	78,3

Quelle: U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census 1984, S. 138; 1972 - 74, 1976: ders. 1978, S. 136.

Eine etwas detaillierte Strukturierung für das Jahr 1979 ist Tabelle 4 zu entnehmen: Daraus wird ebenfalls ersichtlich, daß sich die privaten Hochschulen nicht aus wesentlich anderen Quellen finanzieren als die öffentlichen:

— Der Anteil der Finanzierung des Bundes war mit 20,3 vH bei den privaten *höher* als bei den öffentlichen Hochschulen (16,4 vH).

— Dagegen spielten die Finanzierungsanteile der Länder und Kommunen bei den öffentlichen (mit 64,0 vH) eine wesentliche und bei den privaten Institutionen eine unwesentliche Rolle (3,9 vH).

— Umgekehrt jedoch ist die Bedeutung der Studiengebühren („tuition and fees") bei den öffentlichen (mit nur 16 vH) im Vergleich zu den privaten Institutionen (mit 54,4 vH).

— Des weiteren erhalten beide Arten von Institutionen private Mittel („private gifts, grants and contracts"), wenngleich in unterschied-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4

Educational and General Revenues Expenditures by Source and Function of Institutions of Higher Education, by Control of Institution: Fiscal Year 1979

Item	Public institutions		Private institutions	
	Amount. in thousands $	Percentage distribution	Amount. in thousands $	Percentage distribution
Educational and general revenues[a] ...	27.326.655	100.0	11.632.662	100.0
Federal government[b] ..	4.477.060	16.4	2.366.676	20.3
State and local governments[b]	17.497.512	64.0	457.289	3.9
Tuition and fees	4.380.567	16.0	6.323.604	54.4
Private gifts, grants, and contracts	835.892	3.1	1.653.475	14.2
Endowment income	153.624	0.6	831.618	7.1

a) Excludes revenues from auxiliary enterprises, hospitals, and independent operations.
b) Includes appropriations, grants, and contracts.

Quelle: U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, Higher Education General Information Survey, unpublished tabulations, zitiert nach: *U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics 1982*, S. 170.

lichem Ausmaß (3,1 vH bei den öffentlichen und 14,2 vH bei den privaten Institutionen).

— Schließlich spielt das Einkommen aus gestiftetem Vermögen („endowment income") bei den öffentlichen eine unbeachtliche (0,6 vH) und bei den privaten eine beachtliche Rolle (7,1 vH).

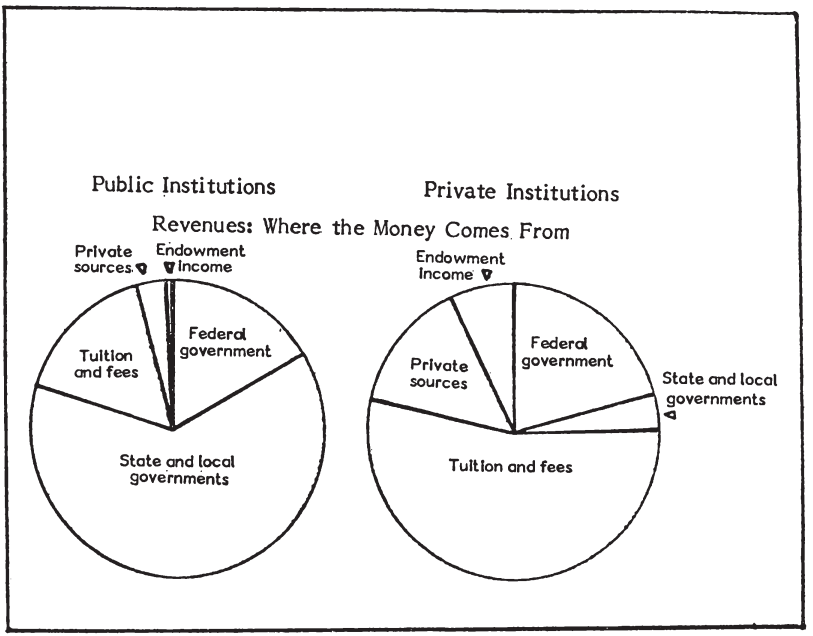
Der wesentliche Unterschied zwischen privaten und öffentlichen Institutionen liegt somit im relativen Anteil der einzelnen Finanzierungsquellen am Gesamtfinanzvolumen. Interessant ist desweiteren, daß der öffentliche Finanzierungsanteil (Bund, Länder und Gemeinden) auch bei privaten Institutionen den Anteil der Spendenfinanzierung und des Stiftungseinkommens übersteigt.

Darüber hinaus weist Tabelle 4 nicht das wahre Ausmaß der öffentlichen Finanzierung privater Institutionen aus:

— Die *Studiengebühren* werden vom Staat über umfangreiche staatliche Stipendien mitgetragen. So betrug der Anteil der Studenten an privaten Institutionen, die eine Unterstützung erhielten, im Jahre 1982/83 ca. 56 vH[23, 24]!

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abbildung 5: Educational and general revenues and expenditures by source and function in institutions of higher education, 1982



Quelle: U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics 1982, S. 171.

— Durch die *Steuerfreiheit* der hochschuleigenen Stiftungen und Einrichtungen werden den privaten Institutionen implizite Transfers in beachtlichem Umfang zuteil.

— Schließlich können private Spenden an private Hochschulen mit gemeinnützigem Charakter bis zu 5 vH des Bruttoeinkommens des Spenders *steuerlich von der individuellen Einkommensteuer abgesetzt* werden, was ein weiteres Beispiel impliziter Transfers darstellt[25].

Zur Qualifikation der obigen Muster muß desweiteren angeführt werden, daß die Bedeutung der privaten Finanzierungskomponente — insbesondere über Stiftungsvermögen — auch bei den privaten Institutio-

[23] Vgl. *Schindler 1982*, S. 319 - 324, insbesondere S. 319.

[24] "... a recent study indicated that in fiscal year 1977, federal payments to students exceeded $ 7.3 billion" (*Tuckman 1980*, S. 3; Tuckmans Hinweis bezieht sich auf: *Finn, Jr., 1978*, S. 10).

[25] "... the benefits provided by the tax system added an additional $ 4.4 billion (of federal transfers)" (*Tuckman 1980*, S. 3).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 5

Current-Fund Revenue Received from the Federal Government, by the 100 Institutions of Higher Education Receiving the Largest Amounts: United States, 1979 - 1980

Institution	Rank order	Current-fund revenue from the Federal Government[a] in 1,000 $
1	2	3
United States (all institutions)	—	8,902,843
100 institutions of higher education receiving the largest amounts	—	5,958,629
California Institute of Technology	1	422,675
University of Chicago (Ill.)	2	342,767
Massachusetts Institute of Technology	3	271,532
John Hopkins University (Md.)	4	263,623
Stanford University (Calif.)	5	176,228
Howard University (D.C.)	6	138,105
U.S. Military Academy (N.Y.)	7	133,772
U.S. Air Force Academy (Colo.)	8	125,459
University of Washington	9	123,591
University of Wisconsin, Madison	10	113,531
University of California, San Diego	11	109,383
Columbia University, Main Division (N.Y.)	12	106,756
U.S. Naval Academy (Md.)	13	102,260
University of California, Los Angeles	14	97,485
Harvard University (Mass.)	15	96,613
University of Michigan, Ann Arbor	16	95,430
University of Minnesota, Mineapolis-St. Paul	17	93,634
University of Pennsylvania	18	88,964
Yale University (Conn.)	19	82,399
University of California, Berkeley	20	79,029
Princeton University (N.J.)	21	76,660
University of California, San Francisco	22	74,984
University of Illinois, Urbana Campus	23	72,265
University of Southern California	24	71,592
University of North Carolina, Chapel Hill	25	71,464
New York University	26	64,802
University of Rochester (N.Y.)	27	62,100
Ohio State University, Main Campus	28	60,726
Washington University (Mo.)	29	57,222
University of Texas, Austin	30	55,711
Pennsylvania State University, Main Campus	31	54,943
University of Arizona	32	51,677
University of Florida	33	51,373
Michigan State University	34	50,891
Cornell University Endowed Colleges (N.Y.)	35	49,232

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fortsetzung Tabelle 5

Institution	Rank order	Current-fund revenue from the Federal Government[a] in 1,000 $
1	2	3
Purdue University, Main Campus (Ind.)	36	48,349
University of Iowa	37	47,725
Texas A & M University, Main Campus	38	45,019
Yeshiva University (N.Y.)	39	44,100
University of Utah	40	43,246
Iowa State University of Science and Technology	41	42,426
Cornell University Medical Center (N.Y.)	42	42,186
University of Pittsburgh, Main Campus (Pa.)	43	41,931
Northwestern University (Ill.)	44	41,859
University of Miami (Fla.)	45	41,142
Boston University (Mass.)	46	41,089
Duke University (N.C.)	47	40,503
University of California, Davis	48	39,971
University of Alabama, Birmingham	49	38,631
Case Western Reserve University (Ohio)	50	38,428
University of Hawaii, Manoa	51	38,164
University of Virginia, Main Campus	52	36,279
Colorado State University	53	34,940
Baylor College of Medicine (Tex.)	54	34,814
Oregon State University	55	34,133
University of Kentucky	56	34,016
Georgia Institute of Technology, Main Campus	57	32,966
U.S. Naval Postgraduate School (Calif.)	58	32,930
Vanderbilt University (Tenn.)	59	31,870
University of Colorado at Boulder	60	31,599
University of Georgia	61	31,404
New Mexico State University, Main Campus	62	31,214
University of Colorado, Health Sciences Center	63	30,769
University of Cincinnati, Main Campus (Ohio)	64	29,679
University of Texas Health Science Center at Dallas	65	29,494
University of Alaska, Fairbanks Campus	66	29,069
Virginia Commonwealth University	67	28,239
University of Missouri, Columbia	68	27,671
North Carolina State University, Raleigh	69	27,452
Washington State University	70	27,051
University of California, Irvine	71	26,517
Virginia Polytechnic Institute and State University	72	26,472
Georgetown University (D.C.)	73	25,805
University of Illinois Medical Center of Chicago	74	25,767
Mount Sinai School of Medicine of City University of New York (N.Y.)	75	25,332

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fortsetzung Tabelle 5

Institution	Rank order	Current-fund revenue from the Federal Government[a] in 1,000 $
1	2	3
U.S. Coast Guard Academy (Conn.)	76	25,185
University of Houston, Central Campus (Texas)	77	25,005
Indiana University, Bloomington	78	24,843
University of Tennessee, Knoxville	79	24,609
Air Force Institute of Technology (Ohio)	80	24,538
Gallaudet College (D.C.)	81	24,428
University of Massachusetts, Amherst Campus	82	24,241
State University of New York at Buffalo, Main Campus	83	23,661
University of Maryland, College Park Campus	84	23,627
Mississippi State University	85	23,590
Eastern Illinois University	86	23,539
University of Rhode Island	87	23,256
Temple University (Pa.)	88	22,911
University of Minnesota, Mayo Graduate School of Medicine	89	22,885
Hahnemann Medical College and Hospital (Pa.)	90	22,438
George Washington University (D.C.)	91	22,356
University of New Mexico, Main Campus	92	22,032
U.S. Army Command and General Staff College (Kans.)	93	21,538
University of Vermont and State Agricultural College	94	21,537
Wayne State University (Mich.)	95	21,145
Rochester Institute of Technology (N.Y.)	96	20,924
Emory University (Ga.)	97	20,529
Uniformed Services University of the Health Sciences (Md.)	98	20,425
Carnegie-Mellon University (Pa.)	99	20,234
State University of New York at Stony Brook, Main Campus	100	20,025

a) Includes Federal appropriations, unrestricted and restricted Federal contracts and grants, and revenue for independent operations. Independent operations generally include only the revenues associated with major federally funded research and development centers.

Note. — Because of rounding, details do not add to total.

Quelle: U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, unpublished data from *Financial Statistics of Institutions of Higher Education, Fiscal Year 1980 (forthcoming)*, zitiert nach: *U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics 1981*, S. 140.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nen sehr unterschiedlich ist. Während es Universitäten (z. B. Harvard) mit milliardenschweren Stiftungsvermögen gibt, verfügen sehr viele Institutionen nur über ein sehr kleines Vermögen dieser Art!

Von zusätzlichem Interesse ist desweiteren, daß (wie aus Tabelle 5 für das Jahr 1979 - 80 ersichtlich) die renommiertesten privaten Universitäten zu den größten staatlichen Unterstützungsempfängern gehören, obwohl sie nicht zu den größten amerikanischen Universitäten (gemessen an der Zahl der Studenten) zählen.

Die obigen Muster vermitteln nicht gerade den Eindruck großer finanzieller Unabhängigkeit, eher trifft das Gegenteil zu:

"With the growth in outside funds came a set of externally defined criteria on how an institution could spend its funds, especially at the federal level ... With the inflow of new funds came an inflow of new regulations and a reordering of priorities within academe."[26, 27]

Deshalb wurde die Forderung nach einer Ausweitung der ungebundenen Förderungsmittel des Bundes — in verschiedenen Varianten — erhoben. Jedoch konnten sich diese Vorschläge kaum durchsetzen[28].

3.3 Die Struktur der Forschungsfinanzierung

Amerikanische Hochschullehrer beziehen ihre Forschungs- und Entwicklungsmittel aus 4 Quellen:

— von der Bundesregierung in Washington D.C.

— aus der Industrie

— von gemeinnützigen Organisationen (wie Stiftungen)

— von der Universität selbst.

Aus der Tabelle 6 ist die Entwicklung der Forschungsmittel für die Zeitperiode 1953 - 1983 ersichtlich: Forschungs- und Entwicklungsmittel kamen beispielsweise im Jahre 1981 zu etwa zwei Drittel von der Bundesregierung, gefolgt — mit beträchtlichem Abstand — von den Universitäten, den gemeinnützigen Institutionen und — in geringstem Umfang — von der Industrie.

Zum Verständnis der Wirkung der Forschungsmittel auf das Verhalten der Lehrpersonen muß darauf hingewiesen werden, daß diese üblicherweise auch zur *Freistellung von der Lehre* verwendet werden, so daß sich der Empfänger verstärkt der Forschung widmen kann (je

---

[26] Ebenda.

[27] Vgl. auch *v. Alstyn / Coldren 1976.*

[28] Vgl. *Finn, Jr., 1978*, S. 121 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 6

Forschungs- und Entwicklungsmittel der Universitäten nach Quellen in Mio. $, 1953 - 1983

Jahr	Alle F & E-Mittel	Quelle			
		Bundes-regierung	Industrie	Univer-sität	Gemein-nützige Institu-tionen
1953	255	138	19	72	26
1954	290	160	22	80	28
1955	312	169	25	88	30
1956	372	213	29	96	34
1957	410	229	34	109	38
1958	456	254	39	121	42
1959	526	306	39	134	47
1960	646	405	40	149	52
1961	763	500	40	165	58
1962	904	613	40	185	66
1963	1,081	760	41	207	73
1964	1,275	916	41	235	83
1965	1,474	1,073	41	267	93
1966	1,715	1,262	42	303	108
1967	1,921	1,409	48	345	119
1968	2,149	1,573	55	390	131
1969	2,220	1,595	60	420	145
1970	2,335	1,648	61	461	165
1971	2,500	1,724	70	529	177
1972	2,676	1,839	75	576	186
1973	2,940	2,041	86	613	200
1974	3,021	2,033	96	673	219
1975	3,395	2,281	110	746	251
1976	3,660	2,450	120	815	275
1977	4,065	2,726	139	887	313
1978	4,621	3,057	170	1,035	359
1979	5,354	3,594	193	1,194	373
1980	6,050	4,093	235	1,314	408
1981	6,793	4,549	285	1,512	447
1982*	7,010	4,695	320	1,540	455
1983*	7,400	4,950	360	1,615	475

* Geschätzt.

Quellen: Zusammengestellt nach: 1953 - 1976: *National Science Foundation 1976;* 1977 - 1983: *U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census m. J.*, S. 594.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nach Ausmaß der Mittel und Forschungsplan kann die Lehrverpflichtung bis zu 100 vH reduziert werden!). Für so freigestellte Lehrpersonen werden entweder temporäre Vollzeit- oder Teilzeit-Lehrkräfte eingestellt und/oder die Klassengröße wird für die nicht freigestellten Lehrpersonen erhöht.

Nach Katz' Ergebnissen führt eine Ausweitung vor allem der Forschungsmittel vom Bund zu einer Erhöhung des Outputs, gemessen an der Zahl und Qualität der Publikationen:

"These data (on the relationship between the percentage change in federal obligations for basic research and percentage change in publication output) seem to support the hypothesis that federal grants policy has had an impact on scholarly output. If grants affect the quantity of publications, they may also affect their quality. A recent study of 18 top journals in the fields of biology, chemistry, physics, psychology, economics, and sociology indicates that select highly rated journals have tended to increasingly favor grant-supported articles."[29]

Nach Katz findet man deshalb in einer Liste der Institutionen, die die größten F&E-Mittel des Bundes erhalten haben, auch die prestigereichsten Universitäten des Landes:

"For example, in 1970 the ordering of the top 20 was: (1) Massachusetts Institute of Technology, (2) Stanford, (3) Harvard, (4) University of Wisconsin, (5) University of Michigan, (6) University of California — Los Angeles, (7) Columbia University, (8) University of Washington, (9) University of Illinois, (10) University of Minnesota, (11) University of California — Berkeley, (12) University of California — San Diego, (13) Cornell, (14) University of Chicago, (15) University of Pennsylvania, (16) New York University, (17) Johns Hopkins University, (18) Yale, (19) Duke, and (20) Ohio State University. Over the years, the same universities have tended to appear on the above list, although in slightly different order. For example, only Duke and New York University failed to make the top 20 in 1975 ... Thus Federal grants are heavily concentrated in the top universities."[30]

Und die Verteilung der Forschungsmittel (nach der Größenordnung der vergebenen Mittel) ist aus Tabelle 7 für die 80 wichtigsten Universitäten ersichtlich:

"The top 20 (universities) account for almost one-half (48 percent) of the federal grants to the 80 universities in the sample but have less than one-third (30 percent) of the employment. Even after accounting for the larger employment of the top 20, the concentration is still high. In terms of dollars of federal support per faculty member, the top 20 institutions average $ 52.208, versus a range of about $ 20.000 to $ 28.000 for the other 60 universities. For the entire sample, the average is about $ 32.000."[31]

---

[29] *Katz 1980*, S. 159.

[30] *Katz 1980*, S. 164. Die Rangordnung der Universitäten basiert auf: *National Science Foundation 1972*.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 7

Forschungsmittel des Bundes und Beschäftigtenzahl in 80 ausgewählten Universitäten

	Federal Grants		Employment		Federal Grants per Employment (in dollars)
	Dollars	Percent	Number	Percent	
Top 20	1,126,954,000	48	21,586	30	52,208
Second 20	556,600,000	24	19,720	27	28,225
Third 20	371,499,000	16	18,272	25	20,331
Fourth 20	270,351,000	12	12,890	18	20,974
Total	2,325,404,000	100	72,468	100	32,089

Sources: National Science Foundation, *Federal Support to Universities, Colleges, and Selected Nonprofit Institutions, Fiscal Year 1975*, NSF 77-311 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1977); and *American Association of University Professors Bulletin*, vol. 61 (August 1975), app. 1.

Quelle: Katz 1980, S. 165.

Dennoch mag viele verblüffen, daß bei der Verteilung der F&E-Mittel unter den 18 (der o. g.) größten Empfänger jeweils 9 öffentliche und 9 private Universitäten (einschließlich der berühmten Elite-Universitäten) zu finden sind[32]! Beim Wettbewerb um Forschungsmittel zieht die Gruppe der besten privaten mit der der besten öffentlichen Universitäten ungefähr gleich. Wenn die nächsten 40 Universitäten hinzugezogen würden, dann würde sich das Bild insgesamt wahrscheinlich zugunsten der öffentlichen Universitäten verändern.

Im übrigen kann der Ausdruck „Elitenschule" genausogut auf die öffentlichen Institutionen wie Berkeley und Michigan angewandt werden wie auf die genannten privaten Universitäten. Offensichtlich ist die besondere Exzellenz einer Institution eher auf andere Faktoren (die wir weiter unten noch ansprechen werden) als nur auf den Status „privat" oder „öffentlich" zurückzuführen.

---

31 *Katz 1980*, S. 164.

32 Öffentliche Universitäten sind: (4) University of Wisconsin, (5) University of Michigan, (6) University of California — Los Angeles, (8) University of Washington, (9) University of Illinois, (10) University of Minnesota, (11) University of California — Berkeley, (12) University of California — San Diego, (20) Ohio State University.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4 Bereiche, Formen und Wirkungen des Wettbewerbs im Hochschulwesen

Der politisch-ökonomische Wettbewerb zwischen den privaten und öffentlichen Hochschulen (und innerhalb der beiden Gruppierungen) erstreckt sich auf die folgenden Bereiche:

(1) Wettbewerb um qualifizierte Lehrpersonen;

(2) Wettbewerb um Studenten und damit um Wachstumsanteile (und in den letzten Jahren stagnierenden Wachstums, um das Überleben)[33];

(3) Wettbewerb um die weitgehend von den Studentenzahlen („enrollment") abhängigen öffentlichen Finanzierungsmittel;

(4) Wettbewerb um die weitgehend von der Reputation der Fakultät abhängigen privaten und öffentlichen Forschungsförderungsmittel, und

(5) Wettbewerb um private Spenden (Einzelpersonen, Stiftungen, Unternehmen), die — abgesehen von örtlichen und religiösen Besonderheiten — von der Quantität und Qualität der Studenten und Lehrpersonen, aber auch vom persönlichen Geschick der Institutsleitung, abhängig sind.

Die Konkurrenz um Studenten und Lehrpersonen nimmt sowohl die Form des *„Preis-Wettbewerbs"* (Studiengebühren und Stipendien, Fakultätsgehälter, Sozialleistungen) als auch des *„Nicht-Preis-Wettbewerbs"* („Produktdifferenzierung" des Lehrangebots, Lebenszeitstellungen, Freizeiteinrichtungen, Faculty-Clubs, institutionelles Marketing usw.) an.

Zu dem Wettbewerb zwischen den Institutionen kommt noch der *Wettbewerb innerhalb der Institutionen:* Beispielsweise werden die Hochschullehrergehälter in privaten und öffentlichen Hochschulen individuell ausgehandelt; Gehaltserhöhungen berücksichtigen u. a. auch besondere Leistungen in Forschung und Lehre („merit increases"). In den führenden privaten und öffentlichen Hochschulen wird dabei der Forschung besonderes Gewicht gegeben.

---

[33] Vgl. *McPherson 1978*, S. 145, sowie *Berning 1983*, S. 49 - 62. („Viele Hochschulen in den USA müssen ... intensiv *um Studenten werben*, in einigen Fällen, um die Existenz eines Teils ihrer Fakultäten oder der Hochschule überhaupt zu erhalten. Abgesehen von für uns ungewöhnlichen Werbemaßnahmen mit z. B. hochschuleigenen Flugzeugen, Reitställen oder sonstigen Freizeitangeboten, fällt das ernsthafte Bemühen auf, das in Frage kommende Studentenpotential für eine Hochschule anzuziehen und mit einem qualifizierten Lehrangebot auch zu halten", *Berning 1983*, S. 52.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei der Akquisition von Ressourcen spielt die Qualität der Hochschule wie auch ihre „politische Potenz" — manifestiert in ihrer Lobby an den Ministerien des Landes bzw. des Bundes — eine wesentliche Rolle. Diese „politische Ökonomie" des Wettbewerbs ist für europäische Beobachter nur beschränkt verständlich. Im amerikanischen Leitbild der Jefferson'schen Demokratie spielen aber solche Interessenvertretungen eine legitime und wichtige Rolle.

Von den genannten Bereichen des Wettbewerbs werden im folgenden die Bereiche (1) und (2) noch ausführlicher behandelt, da die anderen Bereiche in Teil 3 bereits angesprochen wurden.

Wesentlich ist, daß

— der Wettbewerb vielfältige Arten und Formen annimmt,

— diese Wettbewerbsbereiche und -formen sowohl in privat als auch öffentlich kontrollierten Institutionen (wenn auch mit unterschiedlicher Betonung der Instrumente) vorzufinden sind, und

— die Entwicklung des Hochschulwesens nur unter Berücksichtigung dieser Wettbewerbsprozesse verstanden werden kann.

4.1 Preis- und Nicht-Preis-Wettbewerb um Hochschullehrer

Preis-Wettbewerb und Nicht-Preis-Wettbewerb findet zwischen privaten und öffentlichen Institutionen bei der Akquisition von personellen Ressourcen — insbesondere von Hochschullehrern — statt:

— Der Preis-Wettbewerb um qualifizierte Hochschullehrer schlägt sich u. a. in den für unterschiedliche Einstufungen bezahlten Gehältern (Gehaltsstruktur) nieder.

— Nicht-Preis-Wettbewerb wiederum konzentriert sich auf „tenure" (Lebenszeitpositionen) u. a. Faktoren.

4.1.1 Preis-Wettbewerb: Gehaltsstruktur der Hochschullehrer

Die Höhe der Gehälter ist weder in privaten noch in öffentlichen Hochschulen einem fixierten Besoldungsschema unterworfen: Sie hängt von der individuellen Leistung („merit") sowie von sozialen Gesichtspunkten („equity") und von allgemeinen Steigerungsfaktoren („yearly increase") ab. Die Hochschullehrergehälter insgesamt sind für eine 9monatige Zahlungsperiode bei den privaten Institutionen (nur 4-Jahres-Colleges und Universitäten) um $ 600 im Durchschnitt höher als bei öffentlichen. Allerdings erhalten nur die „full-professors" in Privat-Institutionen höhere Gehälter: Die „associate professors" werden in beiden Typen im Durchschnitt gleich bezahlt; „assistent professors" und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 8: **Institutions of Higher Education — Average Salaries and Fringe-Benefits for Faculty Members, by Type of Control: 1970 - 1983**

(In thousands of dollars. For academic year ending in year shown. Figures are for 9 months teaching for full-time faculty members in four-year colleges and universities)

Type of Control and Academic Rank	Average Salaries						Average Fringe Benefits					
	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1970	1975	1980	1981	1982	1983
Public: All ranks	13.1	16.6	22.1	23.9	26.2	28.6	1.9	2.5	3.9	4.7	5.1	5.5
Professor	17.3	21.7	28.8	31.0	33.7	36.0	2.4	3.1	5.0	6.0	6.5	6.8
Associate professor	13.2	16.7	21.9	23.4	25.7	27.5	2.1	2.7	3.9	4.6	5.0	5.4
Assistant professor	10.9	13.7	18.0	19.2	21.2	22.6	1.8	2.3	3.2	3.7	4.1	4.4
Instructor	9.1	11.2	14.8	15.1	16.7	17.7	1.4	1.8	2.5	2.8	3.1	3.3
Private: All ranks	13.1	16.6	22.1	24.4	26.8	29.2	2.2	2.8	4.1	4.9	5.4	5.9
Professor	17.8	22.4	30.1	32.7	35.8	38.8	3.2	4.1	5.8	6.7	7.5	8.1
Associate professor	12.6	16.0	21.0	23.1	25.4	27.5	2.1	2.7	3.9	4.5	5.2	5.6
Assistant professor	10.3	13.0	17.0	18.4	20.4	22.1	1.6	2.1	2.9	3.4	3.8	4.2
Instructor	8.6	10.9	13.3	14.4	15.9	17.6	1.2	1.5	2.0	2.3	2.6	3.1

Quelle: Maryse Eymonerie Associates, McLean, Virginia. Data derived from the American Association of University Professors, Washington D.C., Annual Report on the Economic Status of the Profession, zitiert nach: *U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census 1983*, S. 167.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„instructors" sind in privaten Institutionen im Durchschnitt schlechter gestellt (vgl. Tabelle 8).

Die Unterschiede zwischen den Institutionen und Rängen sind noch stärker, wenn man die sozialen Nebenleistungen mit einbezieht (vgl. ebenfalls Tabelle 8).

Wesentliche Unterschiede in den Hochschullehrergehältern sind somit nur bei den „full professors" und hier nicht zuletzt wegen der höheren „fringe benefits" (Sozialleistungen) festzustellen.

Im Gegensatz zu den deutschen Universitäten, bei denen Elemente eines Preiswettbewerbs allenfalls in rudimentärer Form bei Ordinariengehältern im Berufungsverfahren vorhanden sind (und außerdem wesentliche wettbewerbshemmende Restriktionen durch die Vereinbarungen der Kultusminister gegeben sind), finden sich solche in den amerikanischen öffentlichen und privaten Universitäten sowohl bei Neuanstellungen (Berufungen) wie auch laufend bei der Festlegung jährlicher Gehaltssteigerungen.

Diese beiden Elemente sind sinnvollerweise zu trennen, da unterschiedliche Muster für diese beiden Aspekte des Preiswettbewerbs festzustellen sind, wie vor allem in verschiedenen Studien über geschlechtsspezifische Gehaltsdiskriminierung deutlich wurde[34].

Wie aus Tabelle 8 oben deutlich wurde, sind die Gehälter der „assistant professors" an privaten Hochschulen niedriger als an öffentlichen. Allerdings ist der Organisationstyp per se hierfür weniger verantwortlich als die Gesamtorientierung der Hochschule in Richtung Lehre oder Forschung. So sind die Anfangsgehälter an weniger forschungsorientierten Institutionen häufig höher. Die Gehaltssteigerungen fallen jedoch niedriger aus. Dies gilt vor allem auch für die renommierten privaten „liberal-arts-colleges", die sich primär als Lehrinstitutionen verstehen. Sie stellen Absolventen guter Universitäten im gleichen Anteil ein, wie auch die renommierten großen Universitäten. Allerdings fallen ihre Gehaltssteigerungen weniger hoch aus.

Verschiedene Studien, die bei unterschiedlicher Population von Hochschullehrern die Determinanten der Gehaltsbestimmung untersucht haben, kommen zu weitgehend übereinstimmenden Ergebnissen.

Die Gehaltssteigerungen sind hauptsächlich von den Faktoren

— Erfahrung (Verweildauer an der Institution),

— Jahr seit der Promotion,

---

[34] Vgl. *Johnson / Stafford 1974*, S. 897; *Gordon / Morton 1974*, S. 423 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Artikel in Zeitschriften mit strengen Begutachtungsverfahren,

— geschriebene Bücher,

— andere Publikationen

abhängig[35].

Die Qualität der Lehre wird in den Studien entweder gar nicht als Erklärungsvariable aufgenommen (weil sie sich als nicht signifikant für Gehaltssteigerungen erwiesen hat) bzw. wenn sie aufgenommen wird, zeigt sie keine signifikanten Einflüsse. Auch die Einstellung der Fakultät geht in die gleiche Richtung: „... faculty members will respond primarily to the incentives to emphasize research over teaching"[36].

Die Studentenbewertungen finden meist überhaupt keine Beachtung, da ihnen wenig getraut wird[37].

Der Preiswettbewerb ist — neben den forschungsaktiven Hochschullehrern — auch für die Gruppe der „administrators" — Dekane, „chairpersons" von Abteilungen — sehr groß. Vor allem ihre Eingangsgehälter sind höher als die der anderen Fakultätsmitglieder. Danach sind sie etwa den gleichen Steigerungskriterien unterworfen wie die anderen Fakultätsmitglieder[38].

Die Lehre wird nach dem amerikanischen Universitätsgebrauch in geringerem quantitativen Ausmaß von forschungsaktiven Fakultätsmitgliedern durchgeführt; zum einen haben sie mitunter eine etwas geringere Lehrbelastung als andere; zum anderen können sie sich an Universitäten, an denen fast ausschließlich aktive Forscher beschäftigt sind, — zum Teil durch akquirierte Forschungsmittel — von der Lehre freistellen lassen.

4.1.2 Nicht-Preis-Wettbewerb: „tenure", Personal- und Sachausstattung

Ein wichtiger Nicht-Preis-Wettbewerbsparameter ist „tenure"[39] (Stellung auf Lebenszeit), die oft mit der Beförderung zum „associate"- bzw. „full professor" verbunden ist. In allen Institutionen der höheren

---

35 Vgl. *Kaun 1984*, S. 598 sowie die dort zitierten 10 Studien; *Katz 1973*, S. 442; *Ferber / Loeb 1974*, S. 71 ff.

36 *Kaun 1984*, S. 593.

37 Vgl. *Katz 1973*, S. 472.

38 Vgl. ebenda, S. 599; vgl. auch: *Saks 1977*, S. 535 ff.

39 Eine Besonderheit in manchen amerikanischen Institutionen ist, daß „tenure" nicht auch immer die Gehaltsgarantie beinhaltet, sondern daß z. B. bei stark forschungsorientierten Stellungen der einzelne Professor trotz „tenure" dafür verantwortlich ist, sein Gehalt über Forschungsmittel zu finanzieren (z. B. IRS, Univ. of Michigan).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bildung zusammen liegt der Anteil der „tenured faculty" bei privaten mit 49,3 vH deutlich *unter* den öffentlichen mit 62,8 vH (vgl. Tabelle 9). Bei den Universitäten allerdings sind die Unterschiede (mit 65,7 vH bei öffentlichen und mit 60,0 vH bei privaten Institutionen) weit geringer.

Der Anteil der „tenured faculty" ist auch vom Rang abhängig: Die „full professors" sind in öffentlichen Institutionen zu 95,2 vH, in privaten zu 88,7 vH auf Lebenszeit beschäftigt.

Andere Nicht-Preis-Wettbewerbsmechanismen sind die *Sach- und Personalausstattungen* der Professoren. Für alle amerikanischen Universitäten gilt, daß diese weitgehend schlechter sind als die der Lehrstühle in der Bundesrepublik Deutschland. Die wenigsten Professoren verfügen über eine eigene Sekretärin, die sie nicht selbst über Drittmittel finanzieren müssen. Die Universität stellt allenfalls „student-assistants" (wiss. Hilfskräfte) zum Einsatz in Forschung und eventuell auch als Schreibkräfte zur Verfügung. Indirekt kann die Universität (über die Unterstützung und Betreuung von Forschungsanträgen) eine Hilfestellung zur Organisation einer besseren Sachmittelausstattung leisten.

Insgesamt beschränken sich von der Universität voll finanzierte besondere Sachmittelausstattungen auf wenige Professoren. Die Finanzierung spielt hierbei insofern eine besondere Rolle, als diese Mittel meist aus besonderem Stiftungsvermögen oder Spenden, weniger aus der institutionellen Förderung durch den Staat, gewonnen werden.

Mit graduellen Unterschieden sind diese Voraussetzungen aber sowohl in privaten wie öffentlichen Institutionen gegeben. Der in privaten Universitäten höhere Anteil an Finanzierungsmitteln aus nicht-staatlichen Stellen erhöht insofern nicht unbedingt die Flexibilität des Mitteleinsatzes, als ein erheblicher Teil ja durch die daraus zu finanzierenden Fakultätsgehälter und andere laufende Ausgaben festgelegt ist.

4.2 Preis- und Nicht-Preis-Wettbewerb um Studenten

Der Preis-Wettbewerb der Hochschulen um Studenten konzentriert sich auf die Differenzierung von Studiengebühren und Stipendien, während der Nicht-Preis-Wettbewerb sich in der Vielfältigkeit und Qualität des Studienangebots („Produkt-Differenzierung"), im institutionellen Marketing u. a. m. niederschlägt.

4.2.1 Studiengebühren

Die Wirkung von Studiengebühren auf die Nachfrage nach Studienplätzen ist in den USA in einer Vielzahl von Studien — wenn auch mit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 9: **Institutions of Higher Education — Tenure Status of Full-Time Faculty, by Type of Institution and Rank of Faculty: 1982**

(Data are for those institutional units of higher education reporting tenure status)

Type of institution and status	All institutions[a)]	University	Other 4-yr. schools	2-yr. schools	Professor	Associate professor	Assistant professor	Instructor	Lecturer
Public institutions									
Total faculty	290,688	91,432	114,176	85,080	76,423	69,450	64,252	20,560	5,304
With tenure	182,593	60,609	74,004	48,520	72,779	58,277	20,173	2,196	664
Percent	62.8	65.7	64.8	57.0	95.2	83.9	31.4	10.7	12.5
Private institutions									
Total faculty	110,888	33,378	71,777	5,733	32,171	28,739	31,660	9,861	1,132
With tenure	54,707	20,026	33,776	905	28,538	20,070	4,884	288	16
Percent	49.3	60.0	47.1	15.8	88.7	69.8	15.4	2.9	1.4

a) Includes instructional faculty with no academic rank, not shown separately.

Quelle: U.S. National Center for Education Statistics, *Faculty, Salaries, Tenure and Benefits: 1981 - 82*, zitiert nach *U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census 1983*, S. 169.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 10

Alternative Estimates of the Effect of a Change in Tuition on the Enrollment Rate, Various Years, 1919 - 1972

Study	Type	Year	Price response coefficient[a)]
Corazzini, Dugan, and Grabowski	National cross section[b)]	1963	0.62
Hopkins	State cross section	1963	0.75
Barnes	Individual students	1970	1.53
Radner and Miller	Individual students	1966	0.05
Kohn, Manski, and Mundel	Individual students	1966	0.92
Hoenack	High school districts	1965	0.71
Hoenack and Weiler	Individual students	1972	1.46
Spies	Individual students	1971	0.05
Campbell and Siegel	Time series	1919 - 1964	0.20
Bishop	Individual students	1963	0.90

Sources: Derived from the studies given in the first column, all of which are cited in the text. Details of the calculations underlying the price response coefficients, shown in the last column, are available from the author. The calculations require correcting price response coefficients from various studies for price change since base year and for differences in enrollment base.

a) Increase in enrollment rate of eighteen- to twenty-four-year-olds (in percentage points) per $ 100 decrease in tuition, in 1974 dollars.
b) The data from the national sample were cross-sectionally stratified by the students' states of residence during high school, and average values were computed for each state's sample.

Quelle: McPherson 1978, S. 181.

unterschiedlicher Vorgehensweise, für verschiedene Jahre, und mit unterschiedlichen Ergebnissen — nachgewiesen worden (vgl. Tabelle 10): Studiengebühren beeinflussen somit die Studienneigung negativ — wobei der Preis-Reaktions-Koeffizient zwischen − 0,05 und − 1,53 variiert, d. h. im Durchschnitt würde eine Reduzierung der Studiengebühren (aller Institutionen zusammen) um $ 100 einen Anstieg der Partizipationsrate (gemessen als Prozentsatz der 18- bis 24jährigen) um nur ca. 1 vH bewirken[40]. Jedoch reagieren Jugendliche aus Familien mit niederen Einkommen viel stärker auf solche finanziellen Stimuli[41].

Wie wirken sich aber *Unterschiede* in der Höhe der Studiengebühren zwischen privaten und öffentlichen Hochschulen auf den Wettbewerb

[40] "It seems fair to call a price response of this order of magnitude 'small'". *McPherson 1978,* S. 180 f.

[41] Vgl. ebenda, S. 183.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 11: **Institutions of Higher Education — Charges: 1965 to 1984**

(In dollars. Estimated. Data are for the entire academic year. Figures for 1955 and 1970 are average charges for full-time resident degree-credit students; figures for later years are average charges per full-time equivalent students. Room and board are based on full-time students)

Academic year ending and control	Tuition and required fees				Board rates				Dormitory charges			
	All institutions	2-yr. colleges	4-yr. universities	Other 4-yr. schools	All institutions	2-yr. colleges	4-yr. universities	Other 4-yr. schools	All institutions	2-yr. colleges	4-yr. universities	Other 4-yr. schools
1965: Public	243	99	298	224	436	361	462	402	271	178	291	241
Private	1,088	702	1,297	1,023	488	464	515	479	331	289	390	308
1970: Public	323	178	427	306	511	465	540	483	370	308	395	347
Private	1,533	1,034	1,809	1,469	562	547	608	543	436	413	500	409
1975: Public	432	277	599	448	625	638	634	613	506	424	527	497
Private	2,117	1,367	2,614	1,954	700	660	771	666	586	564	691	536
1979: Public	543	327	777	622	796	837	823	764	655	527	689	641
Private	2,867	1,831	3,487	2,771	889	858	1,000	851	785	700	961	704
1980: Public	583	355	840	662	867	894	898	833	715	572	749	703
Private	3,130	2,062	3,811	3,020	955	924	1,078	911	827	769	999	768
1981: Public	633	385	915	721	940	1,000	969	904	798	635	827	795
Private	3,498	2,413	4,275	3,390	1,053	997	1,208	999	917	880	1,083	860
1982: Public	721	432	1,042	813	1,038	1,088	1,067	1,003	909	697	970	885
Private	3,972	2,697	4,887	3,855	1,175	1,118	1,326	1,124	1,037	1,025	1,226	970
1983: Public	798	473	1,164	936	1,136	1,162	1,167	1,103	1,010	755	1,072	993
Private	4,439	3,008	5,583	4,329	1,300	1,179	1,501	1,234	1,181	1,177	1,453	1,083
1984: Public[a)]	870	510	1,270	1,020	1,210	1,240	1,250	1,180	1,080	810	1,150	1,060
Private[a)]	4,880	3,300	6,140	4,750	1,390	1,260	1,610	1,320	1,270	1,260	1,560	1,160
Average annual percent change, public:												
1965 - 1970	5.9	12.5	7.5	6.4	3.2	5.2	3.2	3.7	6.4	11.6	6.3	7.6
1970 - 1975	6.0	9.3	7.0	7.9	4.1	6.5	3.3	4.9	6.5	6.6	5.9	7.5
1975 - 1980	6.2	5.1	7.0	8.1	6.8	7.0	7.2	6.3	7.2	6.2	7.3	7,2
1980 - 1984	10.5	9.5	10.9	11.4	8.7	8.5	8.6	9.1	10.9	9.1	11.3	10.8

a) Preliminary estimate.

Quelle: U.S. National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics, annual,* zitiert nach: *U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census 1983,* S. 166.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

um Studenten aus? Daß erhebliche Unterschiede bestehen, ist aus Tabelle 11 für die Zeitperiode 1965 bis 1984 ersichtlich:

— Die Unterkunfts- und Verpflegungskosten der „resident students" sind in den meisten Fällen in den privaten etwas höher als in den öffentlichen Institutionen.

— Dagegen bestehen erhebliche Unterschiede bei den eigentlichen Studiengebühren („tuition and required fees").

Die stärker ausgewiesenen Unterschiede im Niveau der Studiengebühren erfordern insofern eine Relativierung, als die öffentlichen Universitäten für Studenten mit festem Wohnsitz im Staat („residents") niedrigere Studiengebühren fordern als für „out-of-state" Studenten. Die Angaben für öffentliche Universitäten beziehen sich auf „residents".

Die Auswirkung dieser Unterschiede auf den Wettbewerb um Studenten sind aus Tabelle 12 ersichtlich:

— Eine Reduzierung der Studiengebühren der öffentlichen Institutionen um $ 100 wird — wie bereits aufgezeigt — zu einer Erhöhung der Studentenzahl um ca. 1 vH führen, die v. a. zu Lasten der privaten Institutionen geht (Reduktion der Studentenzahl um ca. 0,5 vH, vgl. Spalten 3 und 4);

— Eine Senkung der Studiengebühren der privaten Institutionen würde sich c. p. teilweise in der Steigerung der Studentenzahlen niederschlagen;

— Das Anwachsen der „Gebühren-Lücke" („tuition-gap") zwischen privaten und öffentlichen Hochschulen war in den 60er Jahren für etwas weniger als die Hälfte der Bewegung der Studenten von privaten an öffentliche Hochschulen verantwortlich. Der Rest war auf Nicht-Preis-Faktoren zurückzuführen[42].

— Die Zahl der Studierenden, die als Resultat der Reduzierung der Gebühren an öffentlichen Hochschulen, an öffentlichen (und nicht an privaten) Hochschulen studierten, ist aus Spalte 5 ersichtlich, während die Auswirkungen einer Gebührenänderung in privaten Institutionen in Spalte 8 dargestellt werden:

„... it appears that for every ten students attracted to public colleges by a wider tuition gap, between four and seven of them would otherwise have enrolled in private colleges. Increases in the gap sufficient to significantly affect public enrollment would thus have quite serious effects on private colleges ...

(Furthermore), ... among upper-income students attracted to a public college by a tuition cut, more than 80 percent are drawn from private institutions,

[42] Vgl. *McPherson 1978*, S. 184.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 12: **Alternative Estimates of Comparative Price Responsiveness of Public and Private Enrollment, Various Years, 1927 - 1972**

Study	Type	Year	Effect on enrollment of a $ 100 decrease in public price[a]		Rate of substitution of public for private enrollment	Effect on enrollment of a $ 100 decrease in private price[a]		Rate of substitution of private for public enrollment
			Public	Private		Public	Private	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Hopkins	State cross section	1963	0.95	– 0.42	0.44	– 0.20	0.42	0.48
Hight	Time series	1927 - 1972	11.40	– 0.44	0.04	– 1.90	0.34	5.59
Barnes	Individual students	1970	1.80	– 0.79	0.44	– 0.46	0.98	0.47
Radner and Miller	Individual students	1966	0.11	– 0.08	0.73	– 0.08	0.10	0.80
McPherson	State cross section	1972	0.89	– 0.64	0.72	—	—	—
Peltzman	State cross section	1966 - 1967[b]	—	—	0.57	—	—	0.54
McPherson	State cross section	1968	—	—	0.58	—	—	—

a) Changes in enrollment rate of eighteen- to twenty-four-year-olds (in percentage points) per $100 decrease in tuition, in 1974 dollars.
b) Academic year 1966 - 67.

Quelle: See sources for table 3 - 9; column 5 = column 4 ÷ column 3, except last two figures, which are from the relevant studies; column 8 = column 6 ÷ column 7, except the Peltzman figure, which comes directly from his study, zitiert nach: *McPherson 1978*, S. 182.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 13

Effect of Change in Public Tuition on Enrollment in Public and Private Institutions of Higher Education, by Family Income

Family income (dollars)	Price response coefficients[a]		Rate of substitution of public for private enrollment[b]
	Public enrollment	Private enrollment	
0 - 6,000	7.57	– 1.92	0.254
6,000 - 10,000	4.89	– 1.84	0.376
10,000 - 15,000	3.63	– 2.01	0.554
15,000 and over	3.45	– 2.81	0.814
All groups	4.53	– 1.97	0.435

a) Percentage point changes in enrollment rate per $100 cut in tuition at public four-year institutions.
b) Ratio of change in private enrollment to change in public enrollment resulting from a change in tuition at public four-year institutions.

Quelle: Calculated from data in Gary T. Barnes, "Determinants of the College Going and College Choice Decision" (University of North Carolina at Greensboro, n.d.; processed), zitiert nach: *McPherson 1978*, S. 191.

while among low-income students this would be true of only about 25 percent"[43] (vgl. Tabelle 13).

Die Ursache für das letztere Phänomen werden wir im Zusammenhang mit der Wirkung von Stipendien auf den Wettbewerb um Studenten näher beschreiben.

Die Verwundbarkeit privater Institutionen gegenüber Änderungen der Studiengebühren öffentlicher Institutionen hängt jedoch wesentlich vom Organisationstypus ab (vgl. Tabelle 14):

"The highly selective liberal arts colleges are apparently in a strong position ... (since they are able, if need be) ... to attract the more affluent students form the less selective liberal arts institutions and the private comprehensive colleges and universities.

The doctoral granting universities also appear to be relatively insensitive to public tuition levels ...

Most vulnerable to price competition from the public sector are the less selective liberal arts colleges, the comprehensive colleges and universities, and the private two-year colleges."[44]

[43] *McPherson 1978*, S. 184 - 185.
[44] *McPherson 1978*, S. 189 - 190.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 14

Effect of Change in Public Tuition on Private Enrollment Rates, by Carnegie Classification, 1972[a]

Classification	Price response coefficient[b]	Percentage effect[c]
Doctoral-granting universities[d]	— 0.014	— 0.56
Comprehensive colleges and universities	0.059	2.19
Highly selective liberal arts colleges	0.593**	44.59
Less selective liberal arts colleges ..	0.781**	18.33
Two-year institutions	0.104	8.74
All categories of institution	— 2.103	— 4.36

** Statistically significant at 1 percent level.
a) Based on a cross-state regression analysis that controlled for per capita personal income and percent of adult population with some college education.
b) The effect on the enrollment rate (in percentage points) of a $ 100 increase in public tuition.
c) Percentage change in enrollment per $ 100 change in public tuition.
d) Utah, an extreme case, is excluded from this equation.

Quelle: Derived from tuition and enrollment data from the Higher Education General Information Survey for 1972, conducted by the U.S. Office of Education, zitiert nach: *McPherson 1978*, S. 191.

4.2.2 Unterstützungsprogramme

Die Studiengebühren stellen jedoch nur einen Preis-Parameter dar: In Fällen von Stipendien, Anleihen u. a. Unterstützungsprogrammen reduziert sich die Last der Gebühren permanent (im Falle von Transfers und Beschäftigungsprogrammen) bzw. kurz- und mittelfristig (im Falle von später zurückzahlbaren Anleihen). Somit stellen diese Unterstützungsprogramme einen bedeutenden zusätzlichen Preis-Wettbewerbs-Parameter bei der Auswahl der Hochschule dar.

Die Entwicklung der diversen Transferprogramme wie

— Pell Grants und

— Supplemental Educational Opportunity Grants

sowie der Anleihen und Beschäftigungsmaßnahmen wie

— National Direct Student Loans

— College Work-Study

— Guaranteed Student Loans

ist aus Tabelle 15 ersichtlich:

— So wuchs die Zahl der Empfänger von Pell-Grants von 573,4 Tausend im Jahre 1975 auf 2,1 Millionen im Jahre 1984 (geschätzt).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Auch die Zahl der Empfänger der Supplemental Educational Opportunity Grants verdoppelte sich zwischen 1970 und 1983.

— Darüber hinaus fand eine beachtliche Ausnutzung der Anleihen- und Beschäftigungsprogramme statt.

Nach der Meinung vieler Beobachter der amerikanischen Hochschullandschaft war es den privaten Institutionen nur dank dieser Expansion an öffentlichen Unterstützungsprogrammen überhaupt möglich, in Zeiten der Finanzkrise[45] der 70er und 80er Jahre zu überleben.

Wie wirken sich nun diese diversen Unterstützungsprogramme auf den Wettbewerb der Institutionen um Studenten aus? Die augenscheinlichste Auswirkung erfolgt über die Höhe der Gebühren, die nach Berücksichtigung der Unterstützungszahlungen in verschiedenen Institutionen von Studenten unterschiedlichen Einkommens zu zahlen sind.

Wir stützen uns auf McPhersons Berechnung der Gebühren-Lücke zwischen privaten und öffentlichen Hochschulen: Während Tabelle 16 die Gebühren-Lücke aus der Sicht von Studenten aus Familien mit hohem Einkommen (die keinerlei Unterstützungen erhalten) darstellt, wird in Tabelle 17 die Gebühren-Lücke so dargestellt, daß die Unterstützungen über alle Studenten gleich verteilt werden; somit wird die Position von Studenten aus Familien mit mittlerem Einkommen erkenntlich. Und schließlich ist aus Tabelle 18 eine Schätzung ersichtlich, die aufgrund der Verteilung der Unterstützungen auf 1/3 der Studenten entsteht: Sie stellt die Realität aus der Sichtweise von Studenten aus Familien mit niedrigem Einkommen dar:

— Aus den 3 Tabellen wird ersichtlich, daß die wahrgenommene Gebühren-Lücke über Institutionen hinweg unterschiedlich ist. Sie ist bei den Universitäten mit Doktorats-Abschluß und den besseren Liberal-Arts Colleges am größten.

— Unterstützungsprogramme reduzieren die Gebühren-Lücke aus der Sicht der Studenten aus Familien mit niederen Einkommen erheblich.

Eine Schätzung der Kosten einer privaten versus einer öffentlichen Institution, die das Familieneinkommen — und somit die öffentlichen Unterstützungsmöglichkeiten — reflektiert, ist aus Abbildung 6 für den Fall einer besseren privaten Institution (die ein Stipendium nach individuellem Bedarf gewährt) und einer öffentlichen Institution (die nur ein „basic educational opportunity grant" gewährt) ersichtlich. Für Stu-

---

[45] Vgl. dazu: *Cheit 1971; Jellema 1971 und 1973.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 15: **Major Federal Student Financial Assistance Programs — Type of Program, Number of Recipients, and Funds Utilized: 1970 to 1984**

(For years ending June 30, except College Work-Study for calender year 1970 and, beginning 1977, Guaranteed Student Loan as of September 30. For information on various programs, see source. Funds utilized exclude operating costs, etc. and represent funds given to students)

Programm	Unit	1970	1975	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983[a] prel.	1984[b] proj.
Pell Grants:[c]											
Number of recipients	1,000	(x)	573.4	1,945.4	1,864.0	1,893.0	2,537.9	2,650.0	2,606.0	2,322.0	2,100.0
Funds utilized ..	Mil. dol.	(x)	357	1,474	1,588	1,561	2,505	2,400	2,419	2,419	2,664
Average grant .	Dollars	(x)	621	757	852	825	987	906	928	1,042	1,269
Supplemental Educational Opportunity Grants:[d]											
Number of recipients	1,000	258.2	395.0	449.0	499.0	510.0	606.0	657.7	654.3	546.0	—
Funds utilized ..	Mil. dol.	113	200	244	243	266	336	367	352	355	—
Average grant .	Dollars	440	506	543	489	522	555	558	538	650	—
National Direct Student Loans:											
Number of recipients	1,000	456.0	680.0	764.0	795.1	808.6	958.2	803.9	810.0	860.0	688.0
Loan funds utilized[e]	Mil. dol.	246	440	560	615	640	650	685	695	684[f]	550[f]
Average loan ...	Dollars	540	647	732	773	792	679	852	858	(NA)	(NA)
Loans in default	Mil. dol.	(NA)	(NA)	582	702.5	731.7	824.4	887.9	1,024.7	(NA)	(NA)
Default rate[g] ..	Percent	(NA)	(NA)	16.9	17.4	16.0	16.1	15.7	15.9[h]	(NA)	(NA)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

College Work-Study:											
Number of recipients	1,000	385.0	570.0	697.0	845.3	852.5	925.6	739.1	705.9	885.0	1,155.0
Funds utilized[e)]	Mil. dol.	173	295	436	469	488	601	591	564	590	850
Average annual earnings	Dollars	450	518	626	555	573	650	800	800	666	736
Guaranteed Student Loans:											
Number of loans	1,000	863,0	990.4	972.6	1,084.7	1,509.5	2,314.2	3,539.9	2,789.0	3,290.0	3,415.0
Loan funds utilized	Mil. dol.	811	1,298	1,537	1,959	2,984	4,840	7,824	6,199	7,362	7,467
Average loan ..	Dollars	940	1,310	1,580	1,805	1,976	2,091	2,210	2,222	2,238	2,187
Loans in default	Mil. dol.	(NA)	(NA)	797	1,004	1,226	1,439	1,694	1,984	(NA)	(NA)
Default rate[g)] ..	Percent	(NA)	(NA)	10.3	11,0	11.5	12.5	12.3	11.5	(NA)	(NA)

— Represents zero. — NA Not available. — x Not applicable. — a) Data reflect funding levels proposed under a Continuing Resolution in effect Dec. 21, 1982 and are subject to change. — b) Assumes implementation of the 1984 fiscal year President's budget proposals. — c) Prior to Oct. 1, 1980, the Basic Opportunity Grant Program. — d) For 1970, data represents Educational Opportunity Grants Program. — e) Includes institutional matching funds. — f) Represents total money available for disbursements. — g) Loans in default as a percent of cumulative matured loans. — h) Preliminary and partially edited.

Quelle: U.S. Dept. of Education, Office of Student Financial Assistance, Program Book 1982, and unpublished data, zitiert nach: *U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census 1983,* S. 166.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 16: **The Public-Private Tuition Gap for High-Income Students, by Carnegie Classification, Academic Years 1966 - 1967 and 1973 - 1974[a)]**

Classification	Ratio: Tuition at private to tuition at public institutions 66/67	Ratio: Tuition at private to tuition at public institutions 73/74	Ratio: Percentage change	Difference in tuition at private and public institutions (1967 dollars) 66/67	Difference in tuition at private and public institutions (1967 dollars) 73/74	Difference in tuition at private and public institutions (1967 dollars): Percentage change	Difference as percent of median family income 66/67	Difference as percent of median family income 73/74	Percentage change	Difference as percent of disposable income per capita 66/67	Difference as percent of disposable income per capita 73/74	Percentage change
Doctoral-granting universities	5.3	5.3	0	1,233	1,510	22.5	16.0	17.2	7.5	46.1	47.9	3.9
Comprehensive colleges and universities	3.6	4.0	11.1	745	1,040	39.6	9.7	11.8	21.6	27.8	33.0	18.7
Highly selective liberal arts colleges	5.2	5.1	— 1.9	1,205	1,423	18.1	15.6	16.2	3.8	45.0	45.2	0.4
Less selective liberal arts colleges	3.2	3.4	6.3	635	841	32.4	8.2	9.6	17.1	23.7	26.7	12.7
Two-year institutions ..	3.0	2.7	— 10.0	586	595	1.5	7.6	6.8	— 10.5	21.9	18.9	— 13.7

a) Tuition is gross tuition revenue per full-time-equivalent student, assuming no student aid.

Quelle: Tuition, public, Paul F. Mertins and Norman J. Brandt, *Financial Statistics of Institutions of Higher Education: Current Fund Revenues and Expenditures — 1973 - 74, Summary Data,* NCES 76-121 (GPO, 1976) and corresponding publication for 1966 - 67, and NCES, *Opening Fall Enrollment in Higher Education,* 1966 and 1973 issues; tuition, private, U.S. Office of Education, unpublished data; median family income, D. Kent Halstead, *Higher Education Prices and Price Indexes,* U.S. Office of Education (GPO, 1975), p. 106; disposable income per capita, *Economic Report of the President, February 1975,* p. 269 (figures are averages of 1966 and 1967 and of 1973 and 1974 data), zitiert nach: *McPherson 1978,* S. 164.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 17: **The Public-Private Tuition Gap for Average-Income-Students by Carnegie Classification, Academic Years 1966 - 1967 and 1973 - 1974[a)]**

Classification	Ratio: Tuition at private to tuition at public institutions 66/67	Ratio: Tuition at private to tuition at public institutions 73/74	Ratio: Percentage change	Difference in tuition at private and public institutions (1967 dollars) 66/67	Difference in tuition at private and public institutions (1967 dollars) 73/74	Difference in tuition at private and public institutions (1967 dollars): Percentage change	Difference as percent of median family income 66/67	Difference as percent of median family income 73/74	Percentage change	Difference as percent of disposable income per capita 66/67	Difference as percent of disposable income per capita 73/74	Percentage change
Doctoral-granting universities	4.8	5.4	12.5	825	1,133	37.3	10.7	12.9	20.6	30.8	35.9	16.6
Comprehensive colleges and universities	4.2	4.6	9.5	697	929	33.3	9.0	10.6	17.8	26.0	29.5	13.5
Highly selective liberal arts colleges	5.7	5.7	0	1,025	1,195	16.6	13.3	13.6	2.3	38.3	37.9	— 1.0
Less selective liberal arts colleges	3.6	3.6	0	564	660	17.0	7.3	7.5	2.7	21.1	20.9	— 0.9
Two-year institutions ..	3.7	3.0	— 18.9	579	513	— 11.4	7.5	5.8	— 22.7	21.6	16.3	— 24.5

a) Tuition is tuition revenue net of student aid grants per full-time-equivalent student.

Quelle: Same as table 16, zitiert nach: *McPherson 1978*, S. 165.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 18: **The Public-Private Tuition Gap for Low-Income Students, by Carnegie Classification, Academic Years 1966 - 1967 and 1973 - 1974[a)]**

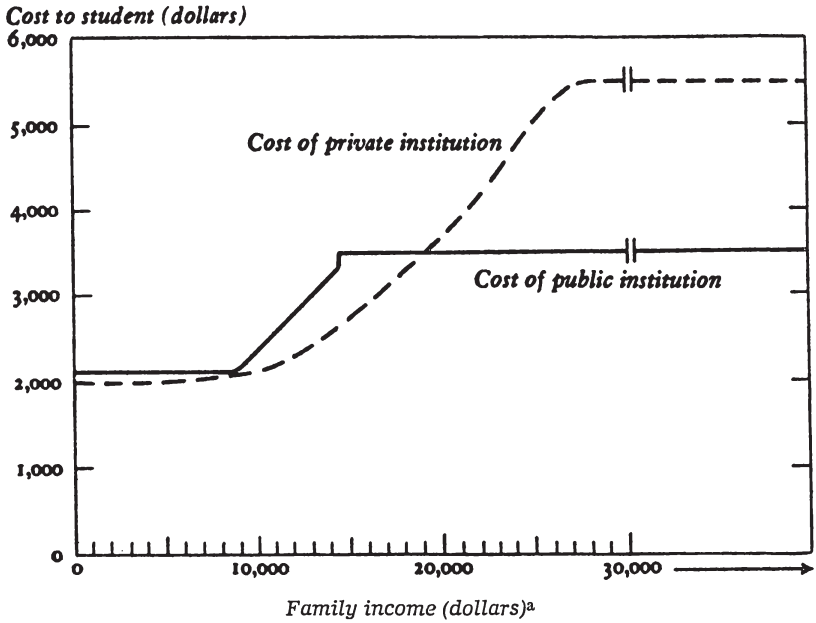
Classification	Ratio: Tuition at private to tuition at public institutions 66/67	Ratio: Tuition at private to tuition at public institutions 73/74	Ratio: Percentage change	Difference in tuition at private and public institutions (1967 dollars) 66/67	Difference in tuition at private and public institutions (1967 dollars) 73/74	Difference in tuition at private and public institutions (1967 dollars): Percentage change	Difference as percent of median family income 66/67	Difference as percent of median family income 73/74	Percentage change	Difference as percent of disposable income per capita 66/67	Difference as percent of disposable income per capita 73/74	Percentage change
Doctoral-granting universities	1.1	6.4	481.8	9	379	...	0.1	4.3	...	0.3	12.0	...
Comprehensive colleges and universities	9.5	11.0	15.8	601	707	17.6	7.8	8.0	2.6	22.5	22.4	— 0.4
Highly selective liberal arts colleges	10.4	11.5	10.6	665	739	11.1	8.6	8.4	— 2.3	24.8	23.5	— 5.2
Less selective liberal arts colleges	6.9	5.2	— 24.6	422	298	— 29.4	5.5	3.4	— 38.2	15.8	9.5	— 39.9
Two-year institutions ..	9.0	6.0	— 33.3	565	349	— 38.2	7.3	4.0	— 45.2	21.1	11.1	— 47.4

a) Tuition revenue per aided full-time-equivalent student, assuming one-third of students receive aid.

Quelle: Same as table 16, zitiert nach: *McPherson 1978*, S. 166.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abbildung 6: Estimated Cost of Attending a Public or a Private Institution as a Function of Family Income



a) Assumes a family of four with $4,000 in exclusions and deductions from income for the purpose of calculating the basic educational opportunity grant.

Quelle: McPherson 1978, S. 169.

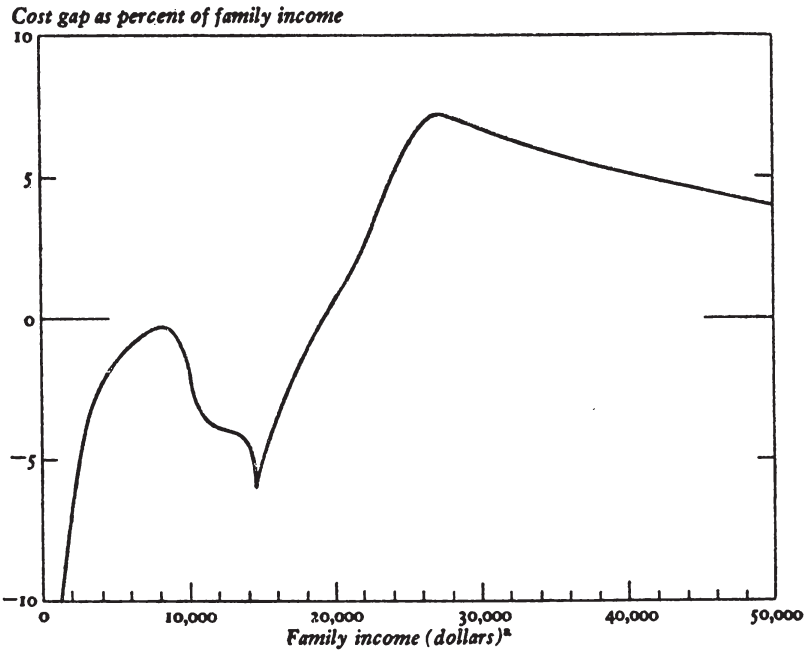
denten aus Familien mit sehr niederem Einkommen besteht demnach nicht nur *keine* Gebühren-Lücke, es besteht sogar eine *negative* Gebühren-Lücke (d. h. das Studium ist billiger an einer privaten Institution) bis zu einem Einkommen von US $ 19 000 pro Jahr. Danach jedoch ist das Studium an privaten Hochschulen um so teurer, je höher das Familieneinkommen ist. Dieses Muster wird aus Abbildung 7 — in der die Unterschiede der Kosten in Prozent des Familieneinkommens dargestellt werden — in plastischer Form ersichtlich.

Wenngleich erwartet wird, daß in der Zukunft die Kosten der Hochschulbildung schneller zunehmen werden als das allgemeine Preisniveau, wird die Gebühren-Lücke als Prozentanteil des Familieneinkommens wahrscheinlich nicht zunehmen: „Hence, there is good reason for optimism that private institutions will retain their comparative position in relation to public institutions in the years ahead although experience will probably not be uniform either among the states or across the institutions[46]."

[46] *McPherson 1978*, S. 173.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abbildung 7: Estimated Cost Gap between Public and Private Institution as a Percentage of Familiy Income



a) Assumes a family of four with $4,000 in exclusions and deductions from income for the purpose of calculating the basic educational opportunity grant.

Quelle: McPherson 1978, S. 170.

Wenn also die Wettbewerbsvorteile öffentlicher Institutionen nur teilweise aufgrund unterschiedlicher Gebühren und bei niederen und mittleren Einkommensgruppen aufgrund der öffentlichen Unterstützungen gar nicht vorhanden waren, welche Nicht-Preis-Parameter waren dann für den relativen Erfolg der öffentlichen Institutionen im Wettbewerb um Studenten verantwortlich?

4.2.3 Nicht-Preis-Wettbewerb um Studenten

Die Bedeutung nicht-preislicher Wettbewerbsparameter wird von McPherson eindringlich hervorgehoben:

"... while price competition is important ... there are other conditions that may be equally so — quality, accessibility, selectivity, and variety of offerings ...; In fact, my own impression is that changes in the nonprice dimensions of public offerings were more important than changes in the tuition gap in explaining the great increase in the proportion of students enrolled in the public sector since 1960."[47]

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Schlußfolgerung wird viele überraschen, die mit öffentlichen Institutionen die eingangs genannten Defizite assoziieren.

Offensichtlich spielten die folgenden Faktoren eine wesentliche Rolle:

— Die leichtere *Erreichbarkeit* der lokalen (öffentlichen) gegenüber der fernen (privaten) Institution: Die privaten Institutionen überwiegen vor allem im Osten der USA.

— Die *zunehmende Bildungsbeteiligung* breiter Schichten hat auch Studenten mit schlechteren Abschlüssen eine Chance zum Studium — beispielsweise an den öffentlichen Community-Colleges (2-Jahres-Institutionen) — gegeben.

— Auch in den Augen der begabteren Studienanfänger hat sich die wahrgenommene Qualität öffentlicher Institutionen in den Jahren nach 1962 vor allem wegen der *Vielfalt und Qualität der Studienangebote*[48] erhöht.

— Vor allem verfolgten die öffentlichen Hochschulen eine wirkungsvolle Politik der „Produkt-Differenzierung" und des institutionellen Marketings:

> "All in all, there was a notable expansion in the variety of missions, academic programs, and life-style alternatives offered by public higher education in the 1960's. To a remarkable extent, public higher education managed to become all things to all people, and however valuable this policy was socially, it proved to be a highly effective marketing strategy."[49]

— Zu diesen Marketing-Strategien zählen eine Vielzahl von Aktivitäten, die den institutionellen Bereich der Hochschulen betreffen, wie:

- „Verbesserung des Studienangebots, Aufnahme neuer Studienfächer bzw. Absetzen von weniger gefragten Studienfächern, Lehrverpflichtung bekannter Professoren oder Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Verwaltung.
- Ausrichtung der Studieninhalte auf die berufliche Praxis in Zusammenarbeit mit Arbeitgebern.
- Erhöhung und Verbesserung der Campus-Aktivitäten (kulturelle und sportliche Veranstaltungen und Unterhaltung).
- Verbesserung der sozialen Atmosphäre im Campus.
- Verbesserung des organisatorischen Ablaufs z. B. bei der Studienanmeldung oder im Studienbetrieb.

---

47 *McPherson 1978*, S. 156.

48 Vgl. *Anderson 1975*, S. 500 ff.

49 *McPherson 1978*, S. 158.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 19: **Number of Institutions of Higher Education that Have Closed their Doors, by Control and Type of Institution: United States, 1960 - 1961 to 1980 - 1981**

Year	All institutions			Publicly controlled			Privately controlled		
	Total	4-year	2-year	Total	4-year	2-year	Total	4-year	2-year
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Excluding branch campuses:									
Total, 1960 - 61 to 1980 - 81	240	113	127	36	1	35	204	112	92
1960 - 61	8	1	7	1	—	1	7	1	6
1961 - 62	2	1	1	—	—	—	2	1	1
1962 - 63	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1963 - 64	7	1	6	1	—	1	6	1	5
1964 - 65	8	1	7	4	—	4	4	1	3
1965 - 66	8	2	6	4	—	4	4	2	2
1966 - 67	9	2	7	3	—	3	6	2	4
1967 - 68	14	6	8	—	—	—	14	6	8
1968 - 69	21	11	10	1	—	1	20	11	9
1969 - 70	18	8	10	3	—	3	15	8	7
1970 - 71	32	9	23	9	—	9	23	9	14
1971 - 72	12	3	9	3	—	3	9	3	6
1972 - 73	19	12	7	2	—	2	17	12	5
1973 - 74	18	11	7	—	—	—	18	11	7
1974 - 75	17	13	4	3	—	3	14	13	1
1975 - 76	8	6	2	2	1	1	6	5	1
1976 - 77	8	5	3	—	—	—	8	5	3
1977 - 78	12	9	3	—	—	—	12	9	3
1978 - 79	9	4	5	-	—	—	9	4	5
1979 - 80	6	5	1	—	—	—	6	5	1
1980 - 81	4	3	1	—	—	—	4	3	1

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Including branch campuses:									
Total, 1969 - 70, to 1980 - 81	181	96	85	30	2	28	151	94	57
1969 - 70	24	10	14	5	1	4	19	9	10
1970 - 71	35	10	25	11	—	11	24	10	14
1971 - 72	14	5	9	3	—	3	11	5	6
1972 - 73	21	12	9	4	—	4	17	12	5
1973 - 74	20	12	8	1	—	1	19	12	7
1974 - 75	18	13	5	4	—	4	14	13	1
1975 - 76	9	7	2	2	1	1	7	6	1
1976 - 77	9	6	3	—	—	—	9	6	3
1977 - 78	12	9	3	—	—	—	12	9	3
1978 - 79	9	4	5	—	—	—	9	4	5
1979 - 80	6	5	1	—	—	—	6	5	1
1980 - 81	4	3	1	—	—	—	4	3	1

Quelle: U.S. Department of Education, National Center for Edu*1981 - 82*, zitiert nach: *U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics 1981 a*, Tabelle 106.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- Intensivierung der Studien- und Berufsberatung sowie die Unterstützung der Absolventen beim Eintritt ins Berufsleben usw."[50]

— Zusätzlich sind im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit Maßnahmen wie die folgenden durchgeführt worden:

- „Werbung in Zeitungen, Zeitschriften, Rundfunk und Fernsehen.
- Veröffentlichung von Anzeigen und Artikel über Hochschulereignisse, Personalveränderungen, Studentenentwicklung, Graduierungen usw.
- Veröffentlichung von Vorlesungsverzeichnissen, Werbung für Campus-Aktivitäten, Sport- und künstlerische Veranstaltungen.
- Einladungen zu Campus-Besuchen für High-School-Studenten und deren Eltern.
- Studienberatungen und Werbeveranstaltungen durch Professoren an High Schools.
- Werbung mit College-Informationen (College-Führer, Viewbook, Posters usw.).
- Zusammenarbeit mit Verbänden, Kirchen und Arbeitgebern[51]."

Der Erfolg der öffentlichen Hochschulen mit obigen Maßnahmen und in Konkurrenz mit den privaten Hochschulen legt den Schluß nahe, daß sie die Art von Initiative und Flexibilität an den Tag gelegt haben, die die Kritiker der Hochschulen in der Bundesrepublik fordern.

4.3 Konsequenzen des Wettbewerbs

Die aufgezeigten Bereiche und Formen des Wettbewerbs bewirkten — zusammen mit anderen Faktoren — eine Vielzahl an positiven und negativen Effekten. Je nach dem Standpunkt des Beobachters wird das Urteil über diese Konsequenzen unterschiedlich ausfallen:

— Unter Effizienzgesichtspunkten sind nicht nur die sozialen Nutzen des Wettbewerbs, sondern auch seine sozialen Kosten — beispielsweise in der Form von Schließungen von Hochschulen — zu beachten.

— Unter „equity"-Gesichtspunkten wiederum sind den Folgen des Wettbewerbs, insbesondere auf die soziale Selektion der Studenten, besonderes Augenmerk zu schenken.

4.3.1 Schließungen von Hochschulen

Aus Tabelle 19 ist ersichtlich, daß sich unter den 240 Institutionen, die in der Zeitperiode 1960/61 bis 1980/81 die Tore schließen mußten (wobei unterschiedliche räumliche Niederlassungen („Campuses") separat ge-

---

[50] *Schmidt, S., 1980,* S. 240.

[51] Ebenda, S. 239 - 240.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zählt wurden), 204 private (darunter 92 2-Jahres- und 112 4-Jahres-Institutionen) und nur 36 öffentliche Institutionen (darunter 35 2-Jahres- und nur eine 4-Jahres-Institution) befinden. Unter Einbeziehung der Niederlassungen verändert sich das Bild nur leicht (zu ungunsten der öffentlichen Institutionen). Somit haben sich öffentliche Institutionen insgesamt im Sinne ihrer Überlebenschancen in der jüngeren Vergangenheit als robuster erwiesen als die privaten Institutionen.

Wird sich dieses Muster in die Zukunft fortsetzen? Wie werden die privaten Institutionen insbesondere die neue finanzielle Krise der 70er und 80er Jahre überleben?

Nach Meinung von Experten wird diese Krise durch verschiedenartige Determinanten verursacht:

— *Demographische Faktoren:* Für die Jahre 1980 bis 1990 wird eine absolute Abnahme der Altersgruppen, die für den Besuch von Hochschulen in Frage kommen, um 15 vH erwartet.

— Darüber hinaus reduzierte sich in der jüngeren Vergangenheit die *Rate der Bildungspartizipation* („enrollment rate") in Hochschulen, und dies wird sich auch in der Zukunft fortsetzen[52].

— Als Resultat der Angebots- und Nachfragesituation für Akademiker im Arbeitsmarkt ist der ökonomische Wert eines Hochschuldiploms gesunken; somit ist auch die Nachfrage nach Studienplätzen zurückgegangen: Bis Ende der 80er Jahre wird nach manchen Schätzungen die Zahl der Studienanfänger um 25 vH zurückgehen[53].

Private Institutionen sind von dieser Entwicklung doppelt betroffen:

— Ihre Hauptfinanzierungsquelle — die Studiengebühren — gehen mit der Zahl der Studenten zurück.

— Darüber hinaus ist die direkte und indirekte staatliche Unterstützung an die Zahl der Studenten gekoppelt.

Daraus ergibt sich, daß selbst nach vorsichtigen Schätzungen in den nächsten 10 Jahren von den mehr als 3 100 Institutionen etwa 10 bis 15 vH wegen des Studentenrückgangs schließen werden müssen; die kleineren der privaten Institutionen werden in erster Linie gefährdet sein[54].

Wesentlich für die Zukunft der privaten Hochschulen ist der Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Institutionen:

---

[52] Vgl. *McPherson 1978*, S. 147.

[53] Vgl. *Schmidt, S., 1980*, S. 231; vgl. für die optimistischere Schätzung Tabelle 1 oben.

[54] Vgl. *Schmidt, S., 1980*, S. 231.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 20: **Median Family Income by Racial/Ethnic Group and Student Charges by Type and Control of Institution: 1970 to 1978**

Item	Year[a]								
	1970 $	1971 $	1972 $	1973 $	1974 $	1975 $	1976 $	1977 $	1978 $
Median income of:									
All families	9,867	10,285	11,116	12,051	12,902	13,719	14,958	16,009	17,640
White families	10,236	10,672	11,549	12,595	13,408	14,268	15,537	16,740	18,368
Black families	6,279	6,440	6,864	7,269	8,006	8,779	9,242	9,563	10,879
Hispanic families[b]	NA	NA	8,183	8,715	9,540	9,551	10,259	11,421	12,566
Average student charges:[c]									
Universities:									
Public	1,477	1,579	1,668	1,707	1,750	1,933	2,066	2,168	2,286
Private	3,163	3,375	3,512	3,717	4,063	4,463	4,859	5,191	5,604
Other 4-year institutions:									
Public	1,206	1,263	1,460	1,506	1,549	1,654	1,808	1,924	2,025
Private	2,599	2,748	2,934	3,040	3,147	3,391	3,573	3,812	4,123
2-year institutions:									
Public	1,018	1,073	1,197	1,274	1,332	1,386	1,502	1,594	1,685
Private	2,103	2,186	2,273	2,410	2,581	2,708	2,917	3,063	3,344

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Average student charges as percent of median income for all families for:									
Universities:									
Public	15.0	15.4	15.0	14.2	13.6	14.1	13.8	13.5	13.0
Private	32.1	32.8	31.6	30.8	31.5	32.5	32.5	32.4	31.8
Other 4-year institutions:									
Public	12.2	12.3	13.1	12.5	12.0	12.1	12.1	12.0	11.5
Private	26.3	26.7	26.4	25.2	24.4	24.7	23.9	23.8	23.4
2-year institutions:									
Public	10.3	10.4	10.8	10.6	10.3	10.1	10.0	10.0	9.6
Private	21.3	21.3	20.4	20.0	20.0	19.7	19.5	19.1	19.0

NA: Not available.

a) Median income is for calendar year. Average student charge is for the academic year beginning in fall of the year indicated.

b) Represents families in which the head is of Hispanic origin.

c) Estimated average charges per full-time undergraduate student. Includes tuition, board and room charges. Data for 1974 to 1976 were revised from earlier publication.

Quelle: U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Current Population Reports*, Series P-60, No. 123, 1980 and U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, *Projections of Education Statistics to 1988 - 89*, 1981, zitiert nach: *U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics 1982*, S. 138.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

"... the qualitative and quantitative evidence ... suggests that the less selective private institutions are more vulnerable to public-sector competition than others. There is evidence that these less selective liberal arts colleges, which enroll about one-quarter of the students in the private sector, are already in difficulty".[55]

Der Studentenrückgang unter die optimale oder auch nur noch erträgliche Kapazität der Institutionen hat eine so starke Anhebung der Studiengebühren erfordert, so daß im Preiswettbewerb die öffentlichen Institutionen bessere Ausgangschancen haben. Dies gilt nicht für die Universitäten, die aufgrund ihrer hohen akademischen Anforderungen, die nur eine geringe Zahl von Studenten erfüllen, eine Übernachfrage nach Studienplätzen haben, zumal den besseren Universitäten immer noch die Senkung der Aufnahmestandards offen bleibt, um ihre Kapazitäten auszunutzen. Aber gerade von diesem Verdrängungswettbewerb werden dann im Endeffekt die kleineren — zu teuer gewordenen — nicht exklusiven Institutionen betroffen.

4.3.2 Soziale Selektion der Studenten

In den späten 60er Jahren stellte Bolton eine positive Beziehung zwischen dem Familieneinkommen und dem College-Besuch fest. Kinder aus Familien unter dem Median-Einkommen besuchen eher öffentliche als private Hochschulen (im Verhältnis von über 60 zu ca. 30 vH). Für Familien mit einem Einkommen doppelt so hoch wie das Median-Einkommen verändert sich dieses Verhältnis auf ca. 46 : 50 vH[56]. Wenngleich es Kindern von Familien mit niederen Einkommen gelingt, mit Hilfe von Stipendien oder der Unterstützung ihrer Familien private Hochschulen zu besuchen, so folgert Segal dennoch:

"If public and private nonsectarian colleges are looked at in isolation, we find a substantially higher degree of income segregation in the private institutions and a considerably lower degree of disparity in the public institutions"[57].

In den USA gehen Einkommensdisparitäten meist Hand in Hand mit Zugehörigkeit zu rassischen Minderheiten (vgl. Tabelle 20). Dies schlägt sich in den Partizipationsmustern dieser Gruppen nieder. Als Prozentsatz des Familieneinkommens sind die Studiengebühren für die schwarzen Familien am schwersten und für die weißen Familien am leichtesten aufzubringen; die spanisch-sprechenden Familien liegen dazwischen (vgl. Tabelle 20 für die durchschnittlichen Studiengebühren als Prozent des Median-Einkommens *aller* Familien).

---

[55] *McPherson 1978*, S. 195 - 196.

[56] Vgl. *Bolton 1969*, S. 28 sowie S. 64 - 65.

[57] *Segal 1969*, S. 138 - 139.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 21: **Total Enrollment[a] in Institutions of Higher Education, by Racial/Ethnic Category, Sex, and Control of Institution: United States, Fall 1978 and 1980**

Racial/ethnic category and sex	1978			1980			Percent change 1978 to 1980		
	Total	Public	Private	Total	Public	Private	Total	Public	Priv.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Total	11,230,848	8,769,742	2,461,106	12,087,625	9,456,423	2,631,202	7.6	7.8	6.9
Men	5,621,402	4,321,505	1,299,897	5,868,738	4,521,632	1,347,106	4.4	4.6	3.6
Women	5,609,446	4,448,237	1,161,209	6,218,887	4,934,791	1,284,096	10.9	10.9	10.6
American Indian/ Alaskan Native	77,874	68,449	9,425	85,798	74,224	11,574	10.2	8.4	22.8
Men	36,830	32,437	4,393	38,968	33,417	5,551	5.8	3.0	26.4
Women	41,044	36,012	5,032	46,830	40,807	6,023	14.1	13.3	19.7
Asian or Pacific Islander	235,064	195,401	39,663	286,408	239,710	46,698	21.8	22.7	17.7
Men	126,318	103,494	22,824	151,260	124,771	26,489	19.7	20.6	16.1
Women	108,746	91,907	16,839	135,148	114,939	20,209	24.3	25.1	20.0
Black, non-Hispanic	1,054,325	839,520	214,805	1,106,445	876,070	230,375	4.9	4.4	7.2
Men	453 239	357,908	95,331	463,855	365,296	98,294	2.3	2.1	3.1
Women	601,086	481,612	119,474	642,855	510,774	132,081	6.9	6.1	10.6
Hispanic	417 271	362,532	54,739	471,686	406,150	65,536	13.0	12.0	19.7
Men	212,524	184,239	28,285	231,590	198,652	32,938	9.0	7.8	16.5
Women	204,747	178,293	26,454	240,096	207,498	32,598	17.3	16.4	23.2
White non-Hispanic	9,193,733	7,136,058	2,057,675	9,831,493	7,656,094	2,175,399	6.9	7.3	5.7
Men	4,612,966	3,523,016	1,089,950	4,771,921	3,658,136	1,113,785	3.4	3.8	2.2
Women	4,580,767	3,613,042	967,725	5,059,572	3,997,958	1,061,614	10.5	10.7	9.7
Nonresident alien	252,581	167,485	84,799	305,795	204,175	101,620	21.1	21.7	19.8
Men	179,525	120,114	59,114	211,409	141,360	70,049	17.8	17.4	18.5
Women	73,056	47,371	25,685	94,386	62,815	31,571	29.2	32.6	22.9

a) Excludes those students whose racial/ethnic category was not reported.

Quelle: U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, unpublished data from the surveys of *Fall Enrollment in Higher Education, 1978* and *1980*, zitiert nach: *U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics 1981 a*, S. 104.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 22: **Total Enrollment[a)] in Institutions of Higher Education, by Racial/Ethnic Category and by Type and Control of Institution: United States, Fall 1980**

Type and control of institution	Total enrollment	Racial/ethnic category					Nonresident alien
		American Indian/ Alaskan Native	Asian or Pacific Islander	Black, non-Hispanic	Hispanic	White, non-Hispanic	
1	2	3	4	5	6	7	8
All institutions	12,087,625	85,798	286,408	1,106,445	471,686	9,831,493	305,795
Universities	2,902,014	14,157	68,280	156,955	61,582	2,428,556	118,484
Other 4-year institutions	4,664,204	24,647	93,779	477,039	155,020	3,790,467	123,252
2-year institutions	4,521,407	46,994	124,349	472,451	255,084	3,558,470	64,059
Public institutions	9,456,423	74,224	239,710	876,070	406,150	7,656,094	204,175
Universities	2,154,283	10,121	48,782	110,533	41,220	1,866,896	76,731
Other 4-year institutions	2,973,358	18,921	68,393	327,644	115,174	2,376,121	67,105
2-year institutions	4,328,782	45,182	122,535	437,893	249,756	3,413,077	60,339
Private institutions	2,631,202	11,574	46,698	230,375	65,536	2,175,399	101,620
Universities	747,731	4,036	19,498	46,422	20,362	615,660	41,753
Other 4-year institutions	1,690,846	5,726	25,386	149,395	39,846	1,414,346	56,147
2-year institutions	192,625	1,812	1,814	34,558	5,328	145,393	3,720

a) Excludes those students whose racial/ethnic category was not reported.

Quelle: U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, unpublished data from the survey of *Fall Enrollment in Higher Education, 1980,* zitiert nach: *U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics 1981a,* S. 104.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

So ist aus Tabelle 22 für Herbst 1980 beispielsweise ersichtlich, daß die *Zahl der Schwarzen* in öffentlichen Hochschulen (876 070) bedeutend größer ist als in den privaten Hochschulen (230 375), während ihr relativer Anteil (mit 9,26 vH) in den öffentlichen Institutionen gegenüber den privaten Institutionen (8,75 vH) nicht merklich hervorsticht. Bei den Universitäten verändert sich das Verhältnis gar von 5,13 vH in öffentlichen zu 6,20 vH in privaten Universitäten.

Die Ursache für dieses Partizipationsmuster ist in den umfangreichen Förderprogrammen für sozial Schwache zu finden, die gerade von den privaten Elite-Universitäten forciert worden sind. So ist die Zahl der schwarzen Studienanfänger weiblichen Geschlechts von 1978 auf 1980 in privaten Institutionen um 10,6 vH gestiegen (6,1 vH in öffentlichen Institutionen). Bei spanisch-sprechenden Minderheiten war der Anstieg der weiblichen Studenten noch viel dramatischer — um 23,2 vH in privaten und 16,4 vH in öffentlichen Institutionen (vgl. Tabelle 21).

Diese Entwicklung ist auch darauf zurückzuführen, daß der Anteil der von privaten Institutionen vergebenen Stipendien nicht nur höher ist, sondern daß diese in der Zeitperiode 1975/76 bis 1979/80 um 46,9 vH und somit auch in stärkerem Maße anstiegen als bei den öffentlichen Institutionen mit nur 21,5 vH (vgl. Tabelle 23).

Diese Muster verstellen jedoch den Blick auf die Auswirkungen der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung der letzten Jahre auf die Bildungsbeteiligung der weniger Wohlhabenden: Trotz eines Anstiegs der Studienanfänger an privaten Institutionen um 2 vH in den Jahren 1979/80 bis 1982/83 ist der Anteil der Studienanfänger aus Familien mit niederen Einkommen (US $ 6 000 bis 24 000) um 39 vH *gesunken!* Und der Anteil der finanziellen Eigenmittel an privaten Colleges und Universitäten ist — wegen der drastischen Kürzungen der Bundesmittel durch die Reagan-Administration — auf ca. 41,4 vH angestiegen[58].

Insgesamt ist festzuhalten, daß die an privaten Hochschulen vorzufindende soziale Selektion durch die bewußten Förderprogramme — insbesondere über Stipendien — wesentlich moderiert jedoch nicht völlig ausgeschaltet wird.

Die Tatsache, daß private Institutionen auch von den Spenden der höheren Einkommensfamilien mitfinanziert werden, moderiert die sozialen Selektionswirkungen kaum:

"If social justice in the style of John Rawls is the goal, then the present system of financial support for private colleges fails the test. Little redistribution of income can be seen because, crudely stated, most of the support comes from rich donors and goes to rich students[59]."

[58] Vgl. *Schindler 1982*, S. 319 f.
[59] *Stuart 1980*, S. 51.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 23: **Scholarship and Fellowship Award of Institutions of Higher Education, by Control of Institution: United States, 1975 - 1976 to 1979 - 1980**

(Amounts in thousands of dollars)

Item	1975 - 76 $	1977 - 78 $	1978 - 79 $	1979 - 80 $	Percent change, 1975 - 76 to 1979 - 80
1	2	3	4	5	6
Total scholarship and fellowship awards:					
All institutions	1,635,859	1,839,298	1,944,599	2,200,468	34.5
Public	798,515	840,665	861,578	970,363	21.5
Private	837,343	998,632	1,083,021	1,230,106	46.9
Scholarship and fellowship awards from restricted funds:					
All institutions	949,255	1,021,197	1,061,386	1,295,592	36.5
Public	522,181	535,102	535,377	646,138	23.7
Private	427,074	486,095	526,009	649,454	52.1
Scholarship and fellowship awards from unrestricted funds:					
All institutions	686,604	818,101	883,213	904,876	31.8
Public	276,334	305,563	326,201	324,224	17.3
Private	410,269	512,537	557,012	580,652	41.5

Quelle: U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, *Financial Statistics of Institutions of Higher Education*, zitiert nach: *U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics 1981 a*, S. 142.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5 Die Auswirkungen von bürokratischen Kontrollen auf die interne Effizienz öffentlicher Institutionen

M. W. gibt es keine vergleichende Analyse der Auswirkungen von bürokratischen Kontrollen, die den privaten Universitäten bei der öffentlichen Mittelbezuschussung entstehen, auf deren interne Effizienz, mit den bürokratischen Inflexibilitäten, die den öffentlichen Universitäten durch die Bürokratien der jeweiligen Landesministerien auferlegt werden.

Jedoch kann die Auswirkung budgetärer Kontrollen und somit mangelnder Flexibilität auf die interne Effizienz für den Bereich der internen Verwaltung öffentlicher Universitäten (für 88 Universitäten in 49 aus 50 Staaten, nur Alaska ausgenommen) anhand der neuesten Untersuchung von Volkwein ermittelt werden. Seine Fragestellung lautet:

„... do universities with a great deal of financial flexibility spend less on administrative operation and do they have a more streamlined administrative structure than universities which are treated like state agencies?“[60]

Tabellen 24 und 25 liefern einen Überblick über ausgewählte finanzielle und budgetäre Kontrollpraktiken, die sich auf die Festlegung des Budgets und seiner Komponenten durch den Staat, die Flexibilität der Hochschule bei der Ausgabengestaltung nach Genehmigung des Budgets, die Praxis der laufenden Rechnungskontrolle, die Entscheidungsbefugnis bei der Festlegung von Studiengebühren, die Kontrolle über die Gebühreneinnahmen sowie über Forschungsförderungsmittel, u. a. m., über die Verwendung der am Jahresende verbleibenden Restmittel und über die Personalpolitik der Universität (Plafondierung der Zahl der Einstellungen von Professoren und anderer Angestellten, Gehälter von Hochschullehrern und anderen Angestellten, Einstufungspraxis, Einstellungen, Ausstellung der Gehaltsschecks, und Restriktionen bei Reisen außerhalb des Staates) beziehen:

— Die Mehrheit (35 Staaten) weist nur die Mittel zu und überläßt die Entscheidung über deren Verwendung den einzelnen Hochschulen. Viele Staaten bestimmen jedoch die Aufteilung in Personal- und Sachmittel.

— In 78 vH der Staaten haben öffentliche Hochschulen eine beachtliche Flexibilität in ihren laufenden Budgets.

— In 35 vH (bzw. 33 vH) der Staaten, findet eine Plafondierung in der Zahl der Lehrpersonen (bzw. der anderen Angestellten) statt.

---

[60] *Volkwein 1984*, S. 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 24

Ausgewählte Finanz- und Budgetkontrollen der Bundesstaaten

	States	
	Number	Percent
Allocation of State Operating Budget		
Annual	29	59
Mixed	7	14
Biennial	13	27
	49	100
Positions and Dollars	14	29
Dollars only categorized by object of expenditure and/or by function	20	41
Lump Sum	15	31
	49	101*
Campus Expenditure Flexibility after Allocation by the State		
Advance State Approval Required — Little Flexibility Difficult/Cumbersome	7	14
Advance State Approval Required — Almost automatic State approval	4	8
Great Flexibility within function or within object of expenditure	18	37
Complete Flexibility	20	41
	49	100
State Pre-Audit of Expenditures		
Elaborate (most purchases reviewed by two or more State agencies)	11	22
Moderate (reviewed by one State Agency)	10	20
None (Post-audit only)	28	57
	49	99*
Locus of Authority for determining tuition level for students		
State	5	10
Mixed/Shared	19	39
University	25	51
	49	100

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fortsetzung Tabelle 24:

	States	
	Number	Percent
Control of Tuition Revenues		
Tuition Revenue forwarded to the State	18	37
Tuition Revenue retained and Managed by the University	31	63
	49	100
Control of Revenues from Research, Student Room & Board and Other Auxiliary Services		
These funds regarded as State income	1	2
Some regarded as State Income; Some Not	7	14
Most Funds retained by Campus or Multi-campus system	16	33
All funds retained & managed by University Campus which generated them	25	51
	49	100
Disposition of Year-End Budget Balances (State Funds)		
Returned to State Annually	25	51
Returned to State Biennially	4	8
Retained by University for next budget cycle	20	41
	49	100

* Error due to rounding.

Quelle: Volkwein 1984, S. 10 f.

— Nur 5 vH der Staaten üben eine Kontrolle über die Gehälter der Lehrpersonen aus, und noch weniger überprüfen die Ernennungspraxis bzgl. der Lehrpersonen.

— Fazit: „Some States give their universities more incentives to manage well than others, but most leave their universities considerable latitude, especially in regard to personnel transactions. Even in financial matters, however, most states set general budget parameters at the time of allocation but give a good deal of flexibility to campus administrators“[61].

[61] *Volkwein 1984,* S. 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 25

Zahl der Staaten, die bestimmte personalpolitische Eingriffe bei Universitäten vornehmen

Type of Transaction	States	
	Number	Percent
State Imposes Ceiling on Faculty Positions	17	35
State Imposes Ceiling on Other Positions	16	33
State Imposes Ceiling on Total Positions Only ..	6	12
State Salary Schedule for Faculty	5	10
State Salary Schedule for Other Employees	21	43
State Classification System for Faculty	4	8
State Classification System for Other Employees	25	51
State Reviews Personnel Appointments	2	4
State Issues Payroll Checks for All Employees ..	14	29
State Restricts Out-of-State Travel for Employees	12	25

Quelle: Volkwein 1984, S. 12.

Volkwein konstruierte, gestützt auf eine Faktoranalyse, einen Index der Flexibilität/Kontrolle, in dem sich 16 der o. g. Items niederschlagen. Aus Tabelle 26 sind die Indexwerte für die Staaten für 1980 und 1983, in der Rangfolge des Jahres 1983, ersichtlich: Darin schlagen sich diejenigen Kontrollpraktiken nieder, die einzelne Staaten v. a. unter dem Gesichtspunkt der Kostenkontrolle eingeführt haben.

Um die Auswirkung der Flexibilität/Kontrolle auf die interne Effizienz abzuschätzen, wurden

— die Varianz der Verwaltungskosten (gemessen als allgemeine Ausgaben pro Student sowie als der Anteil der Verwaltungsausgaben im Budget),

— die Varianz der Gehälter des Verwaltungspersonals für 1980 und 1982 (sowie deren Veränderung) und

— die Varianz in der Zahl der führenden Verwaltungsbeamten (Vize-Präsidenten und Dekane)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 26

Flexibilität und Kontrolle der öffentlichen Universitäten

1983 State Ranking	Index of Flexibility/Control	
	1980	1983
1 Kentucky	53	57
1 Vermont	57	57
3 Alabama	56	56
3 New Hampshire	56	56
5 Michigan	55	55
6 Iowa	54	54
7 Pennsylvania	53	53
8 Indiana	53	52
8 Maine	52	52
8 Minnesota	52	52
11 Idaho	49	51
11 Mississippi	52	51
11 Missouri	47	51
11 Ohio	51	51
11 Utah	51	51
16 Delaware	50	50
16 New Mexico	52	50
18 Texas	49	49
19 Georgia	48	48
19 Louisiana	48	48
21 Colorado	28	47
22 Rhode Island	46	46
23 New Jersey	45	45
23 Tennessee	46	45
25 California	44	44
25 Oklahoma	45	44
27 Nevada	44	43
27 Washington	43	43
29 Arizona	42	42
30 Arkansas	41	41
30 Nebraska	41	41
30 Wyoming	41	41
33 Oregon	41	40
33 Wisconsin	36	40
35 North Dakota	40	39
36 Illinois	38	38
36 Montana	39	38
38 Massachusetts	37	37
39 Connecticut	29	35
40 Virginia	29	29
41 South Carolina	28	27
41 West Virginia	28	27
43 Florida	26	26
43 Maryland	25	26
45 South Dakota	25	25
46 Hawaii	24	24
47 North Carolina	25	23
48 Kansas	22	22
49 New York	25	21

Index Median = 43.8.

Quelle: Volkwein 1984, S. 13.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durch den Index der Flexibilität/Kontrolle sowie einen Satz von *Kontrollvariablen* (Alter der Institution, Größe, Art der akademischen Abschlüsse, Studentenzahl, Einkommen und Stiftungsvermögen und privaten Spenden, u. a. m.) im Rahmen von Regressionsmodellen erklärt.

Die Analysen liefern die Ergebnisse, daß bei der Berücksichtigung entsprechender Kontrollvariablen sich *keine* signifikanten Auswirkungen der Flexibilität/Kontrolle auf die Effizienz ergeben! Es sind keine Hinweise dafür gegeben, daß die Universitäten mit weniger stringenten Kontrollen sparsamer sein können und mehr Ressourcen aus der Verwaltung einsparen können.

Wenngleich die gewählten Indikatoren hinterfragt werden können, und wenngleich die externe Flexibilität in der Anpassung an Umweltveränderungen vielleicht von größerer Bedeutung für den Wettbewerb zwischen Institutionen ist, wirft die Untersuchung doch ein bezeichnendes Licht auf die — begrenzten — Auswirkungen bürokratischer Kontrolle. Sicherlich weichen diese Ergebnisse von den Vorstellungen der eingangs zitierten Kritiker wesentlich ab.

6 Zusammenfassung und Folgerungen

6.1 Zusammenfassung der wichtigsten Erfahrungen

Bevor Folgerungen aus den amerikanischen Erfahrungen für die aktuelle Diskussion in der Bundesrepublik gezogen werden, sollen die wichtigsten amerikanischen Erfahrungen kurz zusammengefaßt und kommentiert werden:

(1) In der Tat besteht im amerikanischen Hochschulsystem ein Wettbewerb innerhalb und zwischen privaten und öffentlichen Institutionen. Der Wettbewerb geht zunächst um Studenten und qualifizierte Lehrpersonen. Dahinter steht jedoch der Wettbewerb um finanzielle Ressourcen.

(2) Wenngleich es heute noch in den USA mehr private als öffentliche Hochschulen gibt, haben die öffentlichen Hochschulen den Wettbewerb um Studenten eindeutig für sich entscheiden können: 78 Prozent aller Studenten besuchen öffentliche Institutionen.

(3) Wenn die Größenordnung (nach Studentenzahlen) der privaten Hochschulen betrachtet wird, ergibt sich ein überraschendes Bild: Neben einer geringen Zahl von großen privaten Hochschulen (darunter die bekannten „Ivy-League"-Schulen) und von bekannten Liberal-Arts-Colleges gibt es eine Vielzahl von kleinen privaten Institutionen die nur niedere Abschlüsse anbieten können und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

deren akademisches Niveau keineswegs an das der ersteren heranreicht.

(4) Die typische öffentliche Hochschule ist bedeutend größer (gemessen an Studentenzahlen) als die typische private Hochschule: Unter den 60 größten Campussen sind im Jahre 1980 nur 5 private Einrichtungen zu finden.

(5) Beim Wettbewerb um Forschungsmittel findet man unter den 18 größten Empfängern 9 öffentliche und 9 private (darunter die bekanntesten Ivy-League-Universitäten). Somit zieht die Gruppe der privaten mit der der öffentlichen Hochschulen im Wettbewerb um Forschungsmittel ungefähr gleich. Der Ausdruck „Elite-Schule" trifft demnach nicht nur für private Universitäten wie Harvard, Yale und Pennsylvania, sondern auch für öffentliche Universitäten wie Berkeley und Michigan zu!

(6) Interessant für die laufende Diskussion ist, daß sich im geschichtlichen Entwicklungsprozeß des amerikanischen Hochschulwesens die nach dem Gewinnprinzip orientierten („organized as profit making") gegen die gemeinnützigen („independent nonprofit") sowie gegen die von religiösen Gruppen getragenen („religious group affiliation") privaten Institutionen *nicht* durchsetzen konnten: Die gewinnorientierten Institutionen sind gering an der Zahl; sie bieten relativ niedere Abschlüsse an (nur 2 Institutionen führen zu einem professionellen Zertifikat und nur 5 Institutionen zu einem Master's-Degree!).

Dagegen sind die nach dem Gemeinnützigkeitsprinzip agierenden, sowie die von religiösen Gruppen getragenen privaten Institutionen unter den Hochschulen, die zum Master's-Degree bzw. zum Doktorat führen, ansehnlich vertreten.

Bei den öffentlichen Institutionen ragen vor allem diejenigen hervor, die von den einzelnen Staaten getragen werden. Die von lokalen Trägern gestützten Institutionen konzentrieren sich dagegen v. a. auf die unteren Bildungsabschlüsse.

(7) Im Gegensatz zur der bei uns vorherrschenden Meinung sind sowohl private als auch öffentliche Hochschulen in den USA von denselben Finanzierungsquellen, wenn auch mit unterschiedlicher relativer Bedeutung, abhängig: So spielen die öffentlichen Mittel des Bundes bei den privaten Hochschulen (mit 20,3 vH aller Einnahmen), eine größere Rolle als bei den öffentlichen Hochschulen (16,4 vH aller Einnnahmen). Der wesentliche Unterschied liegt beim Finanzierungsanteil der Länder und Kommunen (64,0 vH bei öffentlichen und nur 3,9 vH bei privaten Institutionen) sowie der Studiengebühren (54,4 vH der Einnahmen der privaten,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

jedoch nur 16,0 vH der Einnahmen der öffentlichen Institutionen). Schließlich spielen private Mittel — Spenden, Einkommen von Stiftungsvermögen etc. — bei privaten eine bedeutendere Rolle als bei den öffentlichen Institutionen.

(8) Der öffentliche Finanzierungsanteil (Bund, Länder und Gemeinden) übersteigt auch bei privaten Institutionen den Anteil der Spendenfinanzierung und des Stiftungseinkommens. Wenn desweiteren noch berücksichtigt wird, daß ein Großteil der Stipendien aus öffentlichen Mitteln finanziert wird, daß die Steuerfreiheit der hochschuleigenen Stiftungen und Einrichtungen sowie die Abzugsfähigkeit der Spenden bis zu 5 vH des Bruttoeinkommens des Spenders implizite öffentliche Transfers darstellen, kommt das Bild in noch schärferen Fokus.

Die Unterscheidung in private und öffentliche Hochschulen bezieht sich somit auf die formale Art der Kontrolle, nicht auf die dominante Finanzierungsform!

(9) Der Wettbewerb zwischen den Institutionen um qualifizierte Hochschullehrer bedient sich preispolitischer Mittel. Das Gehalt des einzelnen Hochschullehrers wird individuell ausgehandelt. Es hängt weitgehend von seiner Leistung in der Forschung, seiner Seniorität, seinem akademischen Grad, aber nicht allzu sehr von der Qualität seiner Lehre ab.

Zwischen den privaten und öffentlichen Hochschulen gibt es Unterschiede in der Gehaltsstruktur: Bei den privaten Institutionen sind die Gehälter der „full professors" v. a. wegen der höheren Sozialleistungen etwas höher als bei öffentlichen Institutionen. Die Gehälter der „associate professors" sind in beiden Institutionen ungefähr gleich, und die der „assistant professors" sind bei privaten Hochschulen niederer als bei öffentlichen!

Nachdem die beiden letzten Gruppen den Großteil der Lehre bestreiten, scheint demnach bei den öffentlichen Hochschulen ein etwas stärkerer finanzieller Anreiz zur Lehre zu bestehen, während die privaten v. a. für Spitzenleistungen in der Forschung — und hier v. a. die „full professors" mit besonderer Reputation — besondere finanzielle Akzente zu setzen scheinen.

(10) Nicht-Preis-Wettbewerb um Hochschullehrer findet v. a. in der Form der Gewährung von Lebenszeitpositionen („tenure") statt. Der Anteil der „tenured faculty" liegt bei privaten mit 49,3 vH deutlich unter dem der öffentlichen (mit 62,8 vH) Institutionen. Dieser Unterschied reduziert sich allerdings bei den Universitäten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Personal- und Sachausstattung der amerikanischen Hochschullehrer ist weitgehend schlechter als die ihrer Kollegen in der Bundesrepublik, da die wenigsten über eine Sekretärin (meist drittmittelfinanziert!) und Sachmittel verfügen.

(11) Der Wettbewerb um Studenten ist seit der „Krise" der amerikanischen Hochschulen der 70er und 80er Jahre besonders akut geworden: Während die Hochschulen in der Bundesrepublik in den 80er Jahren vor einem demographisch bedingten Studentenberg stehen, erleben die amerikanischen Hochschulen einen teils demographisch-bedingten, teils arbeitsmarktbedingten, Rückgang der Zahl der Studienanfänger. Nachdem aber die öffentlichen Finanzierungsbeiträge sowie die Einnahmen aus Studiengebühren von der Zahl der Studenten abhängig sind, geht die Konkurrenz um jeden Studenten.

(12) In den privaten Hochschulen sind die Studiengebühren bedeutend höher als in den öffentlichen („Gebühren-Lücke" oder „tuition-gap"). Wenngleich die Gesamtnachfrage nach Hochschulbildung von den Studiengebühren insgesamt nur wenig beeinflußt wird (wobei Jugendliche aus Familien mit niederem Einkommen viel stärker auf solche Preise reagieren), war die Gebühren-Lücke in den 60er Jahren für etwas weniger als die Hälfte der Umorientierung der Studenten von privaten an die öffentlichen Hochschulen verantwortlich. Interessanterweise betrifft diese Umorientierung v. a. Studenten mit höherem Familieneinkommen, weil diese weniger von öffentlichen Stipendien profitieren.

Betroffen von dieser Umorientierung waren weniger die großen privaten Universitäten und die hervorragenden „liberal arts colleges" als die anderen privaten Institutionen.

(13) Die Krise der 70er und 80er Jahre konnte — nach Meinung vieler Beobachter — von den privaten Institutionen nur durch die Ausweitung der finanziellen Unterstützungsprogramme an Studenten (Stipendien, Beschäftigungs- und Arbeitsprogramme) bewältigt werden.

Als Resultat dieser Unterstützungsprogramme ändert sich die Gebühren-Lücke zwischen privaten und öffentlichen Institutionen beträchtlich. Dadurch entstehen Wettbewerbsvorteile für private Institutionen, die den besseren privaten Hochschulen auch in der Zukunft Grund zum Optimismus geben können.

(14) Wenn also der Wettbewerb um Studenten nicht wesentlich durch unterschiedliche preispolitische Instrumente zugunsten der öffent-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lichen Universitäten entschieden wurde, verdienen die nicht-preispolitischen Instrumente besondere Beachtung: Zu ihnen zählen Erreichbarkeit, Qualität und Reichtum des Lehrangebots, u. a. m.

In den Jahren nach 1962 hat sich die wahrgenommene Qualität öffentlicher Hochschulen auch in den Augen der begabteren Studienanfänger — v. a. wegen der Vielfalt und Qualität des Studienangebots — beträchtlich erhöht. Zudem stellten die öffentlichen Hochschulen im Zuge einer umfassenden Marketing-Strategie eine Vielzahl von Aktivitäten innerhalb und außerhalb der Hochschulen entsprechend den Präferenzen der Bürger um. Zudem bedienen sie sich — recht erfolgreich — einer Vielzahl von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit. Sie legten somit die Art von Initiative und Flexibilität an den Tag, die von Kritikern der deutschen Hochschullandschaft nur bei privaten Intsitutionen erwartet wird.

(15) Eine soziale Selektion der Studenten nach Einkommen findet eher in privaten als in öffentlichen Hochschulen statt. Nachdem Einkommensdisparitäten auch mit Zugehörigkeit zu rassischen Minderheiten korrelieren, trifft dieser Prozeß v. a. die Mitglieder dieser Minderheiten.

Jedoch haben die privaten Institutionen über Stipendien und andere Unterstützungsprogramme Studenten aus diesen Minderheiten rekrutiert: Vor allem die Zuwachsraten der Studenten weiblichen Geschlechts sind bei den schwarzen und spanisch-sprechenden Minderheiten in privaten Institutionen bedeutend größer als in öffentlichen!

Jedoch ist der Anteil der Studienanfänger aus Familien mit niederen Einkommen in der Zeitperiode 1979/80 bis 1982/83 — bedingt durch die wirtschaftliche Entwicklung und die drastische Kürzung der Bundesmittel durch die Reagan-Administration — um 39 vH gesunken!

Private Spenden moderieren dieses Bild kaum: Sie „kommen von reichen Spendern und gehen an reiche Studenten"!

(16) Mit der öffentlichen (Mit-)Finanzierung sind — auch in den USA — unweigerlich Kontrollen und somit Inflexibilitäten verbunden. Dies gilt sowohl für die privaten als auch für die öffentlichen Institutionen. Ob sich diese wirklich unterschiedlich für die Effizienz und Effektivität privater oder öffentlicher Hochschulen auswirken, kann prima facie nicht ermittelt werden.

Für den Bereich der öffentlichen Hochschulen jedoch weist eine Studie von Volkwein ein für viele Kritiker des deutschen Hoch-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schulwesens überraschendes Ergebnis auf: Wenn zusätzliche Variablen (wie Alter der Institution, Größe, Art der akademischen Abschlüsse u. a. m.) mit berücksichtigt werden, wirken sich bürokratische Kontrollen kaum auf die interne Effizienz der Hochschulen aus! Demnach sind die Argumente für mehr Flexibilität, die sich auf die Effizienz der Verwaltung bei weniger Kontrollen stützen, wenig überzeugend.

Dieses Ergebnis muß allerdings gegen den Hintergrund der amerikanischen Praktiken gesehen werden: Die staatlichen Instanzen üben weit weniger budgetäre und personelle Kontrollen über öffentliche Hochschulen aus als dies in der Bundesrepublik der Fall ist.

6.2 Einige Folgerungen für die aktuelle Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland

Die in den USA gesammelten Erfahrungen bestätigen teils, teils widerlegen sie jedoch ganz entschieden, die Erwartungen, die von Kritikern der öffentlichen Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland mit der Gründung privater Hochschulen verbunden werden:

— Die amerikanischen Erfahrungen mit dem Wettbewerb um Studenten, um qualifizierte Lehrpersonen und somit um Finanzierungsmittel zeigen m. E. ein erhebliches Aktionspotential in den Hochschulen auf — was die Vielfalt und Qualität des Lehrangebots sowie der damit verbundenen Öffentlichkeitsarbeit anbelangt.

— Jedoch schlummert dieses Potential nicht nur im Busen privater Hochschulen — wie der Erfolg der öffentlichen Hochschulen im Wettbewerb gegen die privaten Hochschulen der USA sowohl bei der Lehre als auch bei der Forschung hinlänglich zu demonstrieren scheint.

— Die Gründung von privaten Hochschulen kann deshalb nicht als notwendige, noch als ausreichende Bedingung, für mehr Wettbewerb, mehr Flexibilität, und höhere Qualität der Forschung und Lehre angesehen werden: Die privaten Elite-Universitäten der USA sind aus einer langen historischen Tradition entstanden. Ihre Reputation beruht auf besonderen Leistungen, v. a. in der Forschung. Diese wird jedoch weitgehend durch öffentliche Mittel ermöglicht, und durch die besondere Honorierung der Fakultätsmitglieder mit Seniorität und Reputation gestützt.

— Daß öffentliche Institutionen zu ähnlichen Leistungen fähig sind, beweisen die öffentlichen Elite-Universitäten wie Berkeley und Michigan. Darüber hinaus befinden sich unter den über Forschungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mittel meistgeförderten Hochschulen ungefähr gleich viele private wie öffentliche Institutionen.

— Das Beispiel der amerikanischen Erfahrungen ist demnach eher geeignet, die Zweifelhaftigkeit der Forderungen nach der Gründung von privaten Elite-Hochschulen in der Bundesrepublik, als deren Erfolgschancen, zu demonstrieren:

  Neugegründete private Hochschulen müßten sich erst in den Augen potentieller Studienanfänger bezüglich

  — der Qualität der Lehre,
  — der Erfolgschancen im Arbeitsmarkt und
  — der Legitimation der hohen Studiengebühren

  gegenüber etablierten Hochschulen durchsetzen. Sie können nicht von der langen Tradition der amerikanischen Ivy-League-Universitäten und liberal-arts-Colleges profitieren. In der Tat ist es einem Studenten mit Vordiplom, der entweder über genügend finanzielle Eigenmittel und Fleiß verfügt, oder aufgrund außergewöhnlicher Fähigkeiten auch als ausländischer Student ein Stipendium in den USA erhalten kann, eher zu empfehlen, sich bei den Elite-Universitäten der USA um Aufnahme in ein „graduate programm" zu bewerben, denn das Risiko einer neugegründeten Hochschule in der Bundesrepublik auf sich zu nehmen. Die erheblichen Studiengebühren wären dann mit einer eher kalkulierbaren Erfolgswahrscheinlichkeit und insgesamt besser angelegt[62]!

— Die amerikanischen Erfahrungen sind m. E. jedoch eher für die 90er Jahre — die Zeit *nach* dem Studentenberg — relevant: Dann könnte eine Phase des Wettbewerbs um Studenten und Finanzierungsmittel eintreten, für die einiges aus der Entwicklung amerikanischer Hochschulen übertragbar scheint.

— Eine Erhöhung der Flexibilität und Leistungsfähigkeit kann jedoch im Prinzip auch *innerhalb der öffentlichen Hochschulen* der Bundesrepublik erreicht werden, indem budgetäre und personelle Kontrollpraktiken der Kultusministerien nach dem amerikanischen Vorbild der öffentlichen Hochschulen verändert werden. Dies impliziert v. a., daß finanzielle Anreize in Richtung einer höheren Lehr- und Forschungsproduktivität geschaffen werden, die sowohl an den Studentenzahlen als auch an den Forschungsförderungsmitteln ansetzen, und darüber hinaus, daß die z. Z. desolate Förderungspraxis des

[62] Im übrigen erscheint eine Politik der Förderung des Auslandsstudiums für die relativ kurze Zeit des Studentenberges (d. h. für die 80er Jahre) auch volkswirtschaftlich sinnvoller zu sein als die öffentliche Förderung bei der Neugründung von privaten Hochschulen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

akademischen Nachwuchses durch eine echte Förderungspolitik ersetzt wird[63].

Eine besondere Begünstigung „produktiver" Hochschullehrer und wissenschaftlicher Mitarbeiter impliziert eo ipso auch eine relative Benachteiligung ihrer anderen Kollegen. Ob diese eine solche Politik jedoch hinnehmen werden, darf ernsthaft bezweifelt werden.

— Zweifelsohne kann eine Reform der Hochschulen in Richtung mehr Wettbewerb nach dem amerikanischen Modell erhebliche Nachteile für alle Hochschullehrer bedeuten: Die Personal- und Sachausstattung der Lehrstühle müßte beispielsweise vom Erfolg bei der Akquisition von Forschungsmitteln abhängen. Und die Anerkennung von Verdiensten in der Lehre hängt u. U. von der Zahl der unterrichteten Studenten — und weniger von der Qualität der Lehre selbst — ab. Ob eine Rückkehr zu einem System von Kolleggeldern nun in der deutschen Hochschullandschaft als Fortschritt oder aber als Rückschritt zu bezeichnen ist, soll dabei offen bleiben.

— Aber auch für die Studenten bedeutet die Einführung des amerikanischen Modells der Elite-Hochschulen

  — eine weitaus größere „Verschuldung" bis hin zum Aufbaustudium,

  — i. d. R. einen beachtlich größeren Arbeitsaufwand für die Vor- und Nachbereitung der Lehr- und Seminarveranstaltungen,

  — mehr extrinsische und intrinsische Motivation, die durch studienbegleitende Prüfungen, viele schriftliche Seminararbeiten, Referate, u. a. m. reichlich gefordert wird!

  Ob eine private Neugründung solche Voraussetzungen in der Einstellung und im Verhalten der Studienanfänger als selbstverständlich voraussetzen kann, darf bezweifelt werden. Ohne eine vorherrschende Tradition ist die Schaffung entsprechender Verhaltensmuster keine leichte Aufgabe.

— Trotz dieser „caveats" soll mit diesem Votum nicht der Eindruck erweckt werden, daß die Neugründung von privaten Hochschulen mit hohem Anspruchsniveau in Lehre und Forschung nach dem amerikanischen Modell prinzipiell abzulehnen ist. Vielmehr soll von einem realistischen Bild der gegenwärtigen Probleme eben dieser

---

63 „Der wissenschaftliche Nachwuchs, dessen Wohlbefinden der konservativ-liberalen Regierung so außerordentlich am Herzen liegt, diese Elite gerät zusehends ins Aus. Ihre Arbeits- und Berufschancen stehen in groteskem Gegensatz zu den großen Worten von ‚wissenschaftlicher Effizienz', ‚Förderung der Höchstbegabten', ‚Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft'". (*Wilhelmi 1984*, S. 41).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

privaten Hochschulen der USA ausgegangen werden. Eine neue private Hochschule muß demnach im Wettbewerb um qualifizierte Lehrpersonen und besonders begabte Studenten auch konkurrenzfähig sein!

— Angesichts der Unterschiede in den gewachsenen Strukturen sind Institutionen und Lenkungsmechanismen aus einem Land in ein anderes nur mit größter Vorsicht zu übertragen: Denn angesichts eingefahrener Verhaltensmuster — bei Anbietern und Nachfragern — kann eine solche Übung nur zu oft „perverse Effekte" zeitigen.

Literaturverzeichnis

Alstyn, C. van / Coldren, S. L. 1976: The Cost of Implementing Federally Mandated Programs at Colleges and Universities, Washington D.C.

Andersen, R. E. 1975: Private/Public Higher Education and the Competition for High Ability Students, in: Journal of Human Resources, 10. Jg., S. 500 - 511.

Berg, H. 1974: Ausbildungsausgaben und Marktmechanismus, in: Hegelheimer, A. (Hrsg.), Texte zur Bildungsökonomie, Frankfurt/Berlin/Wien, S. 207 - 217.

Berning, E. 1983: Hochschulforschung in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland, in: Beiträge zur Hochschulforschung, München, Heft 1, S. 49 - 62.

Bodenhöfer, H. J. 1978: Finanzierungsprobleme und Finanzierungsalternativen der Bildungspolitik, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 98. Jg., S. 129 - 161.

Bolton, R. E. 1969: The Economics and Financing of Higher Education: An Overview, in: U.S. Congress, Joint Economic Committee, The Economics and Financing of Higher Education in the United States, 91st Cong., 1st session (Compendium), S. 25 ff.

Cheit, E. F. 1971: The New Depression in Higher Education. A Study of Financial Conditions at Forty-one Colleges and Universities, Highstown/N.Y.

Clark, J. M. 1940: Toward a Concept of Workable Competition, wiederabgedruckt in: *Herdzina, K. (Hrsg.) 1975:* Wettbewerbstheorie, Köln, S. 143 bis 160.

Ferber, M. / Loeb, J. 1974: Professors, Performance and Rewards, in: Industrial Relations, 13. Jg., Heft 2, S. 69 - 77.

Finn, C. 1978: Scholars, Dollars and Bureaucrats, Washington, D.C.

Frackmann, E. 1982: Aktuelle Probleme der Finanzierung amerikanischer Hochschulen, HIS Kurzinformationen (Hochschul-Informations-System GmbH), Hannover, A 1, S. 7 - 13.

Frances, G. 1981: The University and the Economic Outlook: Perceptions based on American Experience, Conference on the Future of the University, Lissabon, 29. 4. 1981.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Frey, B. S. 1984: Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, München.

Friedman, M. 1975: Die Rolle des Staates im Erziehungswesen, in: *Hegelheimer, A. (Hrsg.) 1975:* Texte zur Bildungsökonomie, Frankfurt a. M., S. 180 - 206.

Fuchs, G. 1976: Verteilungswirkungen des Bildungssystems unter Berücksichtigung von Lebenseinkommen und Transfersteuer-Salden für alternative Bildungsabschlüsse, Dissertation, Augsburg.

Gordon, N. / Morton, T. / Braden, I. 1974: Faculty Salaries: Is There Discrimination by Sex, Race and Discipline?, in: American Economic Review, 64. Jg., Heft 2, S. 419 - 427.

Gotthold, J. 1975: Macht und Wettbewerb in der Wirtschaft, Köln.

Hegelheimer, A. 1981: Auch in Bildung und Wissenschaft mehr Wirtschaftlichkeit durch Marktmodelle?, in: *Letzelter, F. / Reinermann, H. (Hrsg.) 1981:* Wissenschaft, Forschung und Rechnungshöfe, Berlin, S. 351 - 375.

Hopkins, T. D. 1971: The Provision of Higher Education: A Market Interpretation, Diss., Yale University.

Jellema, W. W. 1971: The Red and the Black: Special Preliminary Report on the Financial Status, Present and Projected, of Private Institutions of Higher Learning, Washington D.C.

— *1973:* Redder and Much Redder: A Follow-up Study to: "The Red and the Black", Washington D.C.

Johnson, G. E. / Stafford, F. P. 1974: The Earnings and Promotion of Women Faculty, in: American Economic Review, 64. Jg., Heft 6, S. 888 - 903.

Katz, D. A. 1973: Faculty Salaries, Rates of Promotion and Productivity at Large Universities, in: American Economic Review, 63. Jg. Heft 2, S. 469 - 477.

— *1980:* The Impact of Federal Grants on Output and Employment in Universities, in: *Tuckman, H. P. / Whalen, E. (Hrsg.) 1980:* Subsidies to Higher Education, New York, S. 155 - 170.

Kaun, D. E. 1984: Faculty Advancement in a Non-traditional University Environment, in: Industrial & Labor Relations Review, 37. Jg., Heft 4, S. 592 - 606.

Kirsch, G. 1983: Hochschule zwischen intrauniversitärem Konflikt und interuniversitärem Wettbewerb, in: *Zöllner, M. (Hrsg.) 1983:* Bildung als öffentliches Gut?, Stuttgart, S. 66 - 75.

Kuna, W. 1980: Hochschulfinanzierung: ein alternatives Modell, Weinheim/Basel.

Lith, U. van 1981: Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungsbereiches, in: *Issing, O. (Hrsg.) 1981:* Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Berlin, S. 367 - 385.

Lüdeke, R. 1983: Fiskalische Systeme in der Hochschulausbildung: Realtypen in den Vereinigten Staaten, der Bundesrepublik, Japan und der DDR im Vergleich, in: *Lüdeke, R. / Nachtkamp, H. H. / Pfaff, M. 1983:* Finanzsysteme: Ideal- und Realtypen — Gesundheitswesen und Hochschulbildung, Berlin, S. 175 - 278.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mattern, C. 1984: Private Bildungsfinanzierung und Theorie der öffentlichen Güter, in: Zeitschrift für erziehungs- und sozialwissenschaftliche Forschung, 1. Jg., Heft 1, S. 69 - 94.

McPherson, M. S. 1978: The Demand for Higher Education, in: *Breneman, D. W. / Finn, C. E., Jr. 1978:* Public Policy and Private Higher Education, Washington D.C., S. 143 - 196.

National Science Foundation (Hrsg.) 1972: Federal Support to Universities, Colleges, and Selected Non-Profit Institutions, Fiscal Year 1970, Washinton D.C.

— *1976:* National Pattern of R & D Ressources, Funds and Manpower in the United States, 1953 - 1976, NSF 76-310, Washington D.C.

Neumann, M. 1979: Industrial Organization. Ein Überblick über die quantitative Forschung, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaftslehre, 49. Jg., S. 655 ff.

o. V. 1984: Privatuniversitäten: Von der Masse zur Klasse, in: Wirtschaftswoche, Nr. 13 vom 23. 3. 1984, S. 20 - 24.

Pfaff, M. 1983: Finanzierungs- und Ausgabenströme im Gesundheitssektor: Eine realtypische Betrachtung fiskalischer Systeme, in: *Lüdeke, R. / Nachtkamp, H. H. / Pfaff, M. 1983:* Finanzsysteme: Ideal- und Realtypen — Gesundheitswesen und Hochschulbildung, Berlin, S. 57 - 173.

Pfaff, M. / Fuchs G. (unter Mitarbeit von Hurler, P. / Kohler, R.) 1978: Bildung, Ungleichheit und Lebenseinkommen in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Hüfner, K. (Hrsg.) 1978:* Bildung, Ungleichheit und Lebenschancen, Frankfurt a. M., S. 84 - 103.

Pfaff, M. / Fuchs, G. / Köppl, P. 1975: Education, Inequality and Life Income: A Report on the Federal Republic of Germany, in: *OECD (Hrsg.) 1975:* Education, Inequality and Life Changes, Bd. 2, Paris, S. 7 - 128.

Pfaff, M. / Fuchs, G. / Kohler, R. 1978: Alternative Konzepte zur Berechnung einer Akademikersteuer, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 98. Jg., S. 181 - 209.

Saks, D. 1977: How Much Does a Department Chairperson Cost?, in: Journal of Human Resources, 12. Jg., S. 35 - 40.

Schindler, G. 1982: „BAFöG" auf amerikanische Art — Erfahrungen, aus denen wir lernen können, in: Beiträge zur Hochschulforschung, Heft 4, S. 319 - 324.

Schmidt, J. 1981: Wettbewerbstheorie und -politik, Stuttgart.

Schmidt, S. 1980: Marketing in Higher Education in den Vereinigten Staaten, in: Beiträge zur Hochschulforschung, München, Heft 3, S. 223 - 242.

Segal, D. 1969: 'Equity' versus 'Efficiency' in Higher Education, in: U.S. Congress, Joint Economic Committee, The Economics and Financing of Higher Education in the United States, 91st Cong., 1st session (Compendium), S. 138 ff.

Silber, J. R. 1983: Die charakteristische Vielfalt des amerikanischen Hochschulwesens und die Gefahren und Voraussetzungen für seinen Fortbestand, in: *Zöller, M. (Hrsg.) 1983:* Bildung als öffentliches Gut?, Stuttgart, S. 145 - 164.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Stuart, R. K. 1980: Grant Elements in Private Higher Education, in: *Tuckman, H. P. / Whalen, E. (Hrsg.) 1980:* Subsidies to Higher Education, New York, S. 33 - 55.

Tuckman, H. P. 1980: Introduction, in: *Tuckman, H. P. / Whalen, E. (Hrsg.) 1980:* Subsidies to Higher Education. The Issues, New York.

Tuckman, H. P. / Whalen, E. (Hrsg.) 1980: Subsidies to Higher Education. The Issues, New York.

U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census (Hrsg.) mehrere Jahre: Statistical Abstract of the United States, mehrere Bände, Washington D.C.

U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics (Hrsg.) 1981 a: The Condition of Education, Washington D.C.

— *1981 b:* Directory of Colleges and Universities 1981 - 82, Washington D.C.

— *1982:* Digest of Education Statistics 1982, Washington D.C.

U.S. Department of Health, Education and Welfare, the National Institute of Education (Hrsg.) 1979: Higher Education Planning. A Bibliographic Handbook, Washington D.C.

Verry, D. / Davies, B. 1976: University Costs and Outputs, Amsterdam/ Oxford/New York.

Volkwein, J. F. 1984: State Financial Control Practices and Public Universities. Result of a National Study, Referat bei der Jahrestagung der Association for the Study of Higher Education, Chicago, Ill.

Weiss, M. 1982: Effizienzforschung im Bildungsbereich, Berlin.

— *1984:* Zu einigen Implikationen einer Expansion privater Bildungsangebote: Stellungnahme zum Beitrag von Cornelia Mattern, in: Zeitschrift für erziehungs- und sozialwissenschaftliche Forschung, 1. Jg., Heft 1, S. 96 - 110.

Weisshuhn, G. 1978: Bildungs- und sozioökonomische Probleme alternativer Finanzierungssysteme des Hochschulbereichs, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 98. Jg., S. 163 - 180.

Wilhelmi, J. 1984: Die verschaukelte Elite: Das schmähliche Schicksal des akademischen Mittelbaus, in: Die Zeit, Nr. 38 vom 4. September 1984.

Zöller, M. 1983: Für eine Neufassung des Gesellschaftsvertrages. Das Beispiel der Hochschul- und Studienfinanzierung, in: *Zöller, M. (Hrsg.) 1983:* Bildung als öffentliches Gut?, Stuttgart, S. 49 - 58.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhang

Anhang Tabelle A 1: **Selected Statistics for the 61 Oldest Operating College and University Campuses: United States**

Institution	Order	Date established		Control[a)]	Type[b)]	Sex of student body	Total enrollment, fall 1980	Enrollment by attendance status, fall 1980	
		Month	Year					Full-time	Part-time
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Harvard University (Massachusetts)	1	—	1636	2	1	Coed	15,821	13,111	2,710
College of William and Mary (Virginia)	2	2	1693	1	2	Coed	6,465	5,537	928
Yale University (Connnecticut)	3	—	1701	2	1	Coed	10,201	9,594	607
University of Pennsylvania	4	—	1740	2	1	Coed	22,611	17,450	5,161
Moravian College (Pennsylvania)	5	—	1742	2	2	Coed	1,805	1,346	459
Princeton University (New Jersey)	6	—	1746	2	1	Coed	6,166	5,969	197
Washington and Lee University (Virginia)	7	—	1749	2	2	Male	1,622	1,615	7
Columbia University, Main Division (New York)	8	10	1754	2	1	Coed	17,091	13,535	3,556
Brown University (Rhode Island)	9	—	1764	2	2	Coed	6,867	6,745	122
Rutgers, the State University of New Jersey, New Brunswick Campus	10	11	1766	1	1	Coed	33,372	23,462	9,910

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dartmouth College (New Hampshire)	11	—	1769	2	2	Coed	4,405	4,362	43
College of Charleston (South Carolina)	12	—	1770	1	2	Coed	5,227	3,660	1,567
Salem College (North Carolina)	13	4	1772	2	2	Female	629	550	79
Dickinson College (Pennsylvania)	14	—	1773	2	2	Coed	1,783	1,726	57
Hampden-Sydney College (Virginia)	15	1	1776	2	2	Male	760	760	0
Transylvania University (Kentucky)	16	5	1780	2	2	Coed	832	757	75
Washington and Jefferson College (Pennsylvania)	17	—	1781	2	2	Coed	1,252	1,050	202
Washington College (Maryland)	18	—	1782	2	2	Coed	790	664	126
Saint John's College, Main Campus (Maryland)	19	—	1784	2	2	Coed	415	390	25
Becker Junior College—Leicester (Massachusetts)	19	—	1784	2	3	Coed	518	510	8
New Brunswick Theological Seminary (New Jersey)	19	—	1784	2	2	Coed	113	61	52
University of the State of New York Regents External Degree Program	19	—	1784	1	2	Coed	18,981	0	18,981
University of Georgia	23	1	1785	1	1	Coed	23,462	18,337	5,125
Louisburg College (North Carolina)	24	—	1787	2	3	Coed	748	730	18
Franklin and Marshall College (Pennsylvania)	24	—	1787	2	2	Coed	2,994	2,075	919

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

noch Anhang — Tabelle A 1:

Institution	Order	Date established		Control[a)]	Type[b)]	Sex of student body	Total enrollment, fall 1980	Enrollment by attendance status, fall 1980	
		Month	Year					Full-time	Part-time
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
University of Pittsburgh, Main Campus (Pennsylvania)	24	—	1787	1	1	Coed	29,315	17,205	12,110
Castleton State College (Vermont	24	—	1787	1	2	Coed	1,842	1,236	606
Georgetown University (District of Columbia)	28	—	1789	2	1	Coed	12,080	9,705	2,375
University of North Carolina at Chapel Hill	28	—	1789	1	1	Coed	21,459	18,252	3,207
Saint Mary's Seminary and University (Maryland)	30	10	1791	2	2	Coed	267	150	117
University of Vermont & State Agricultural College	31	11	1791	1	1	Coed	10,988	8,481	2,507
Williams College (Massachusetts)	32	—	1793	2	2	Coed	1,998	1,974	24
Pittsburgh Theological Seminary (Pennsylvania)	33	4	1794	2	2	Coed	282	188	94
University of Tennessee at Knoxville	34	10	1794	1	1	Coed	30,216	22,802	7,414
Bowdoin College (Maine)	35	—	1794	2	2	Coed	1,385	1,373	12
Tusculum College (Tennessee)	35	—	1794	2	2	Coed	366	340	26

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Union College (New York)	37	—	1795	2	2	Coed	3,394	2,208	1,186
University of Louisville (Kentucky)	38	2	1798	1	1	Coed	20,640	11,258	9,382
Middlebury College (Vermont)	39	—	1800	2	2	Coed	1,924	1,902	22
Vincennes University (Indiana)	40	—	1801	1	3	Coed	5,289	3,950	1,339
University of South Carolina at Columbia	40	—	1801	1	1	Coed	26,135	18,031	8,104
United States Military Academy (New York)	42	3	1802	1	2	Coed	4,329	4,329	0
Bradford College (Massachusetts)	43	6	1803	2	2	Coed	378	313	65
Ohio University, Main Campus	44	10	1804	1	1	Coed	14,693	12,986	1,707
University of Maryland, Baltimore Professional Schools ..	45	—	1807	1	2	Coed	4,841	3,832	1,009
Andover Newton Theological School (Massachusetts)	45	—	1807	2	2	Coed	463	246	217
Mount Saint Mary's College (Maryland)	47	—	1808	2	2	Coed	1,675	1,480	195
Miami University, Oxford Campus (Ohio)	48	2	1809	1	1	Coed	14,762	13,861	901
Reformed Presbyterian Theological Seminary (Pennsylvania)	49	—	1810	2	2	Coed	52	36	16
Lycoming College (Pennsylvania)	50	4	1812	2	2	Coed	1,130	1,060	70
Princeton Theological Seminary (New Jersey)	51	5	1812	2	2	Coed	871	588	283

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

noch Anhang — Tabelle A 1:

Institution	Order	Date established		Control[a)]	Type[b)]	Sex of student body	Total enroll-ment, fall 1980	Enrollment by attendance status, fall 1980	
		Month	Year					Full-time	Part-time
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Hamilton College (New York)	52	—	1812	2	2	Coed	1,651	1,641	10
Union Theological Seminary (Virginia)	52	—	1812	2	2	Coed	253	253	0
Colby College (Maine)	54	—	1813	2	2	Coed	1,685	1,663	22
Spalding College (Kentucky)	55	9	1814	2	2	Coed	975	461	514
Bangor Theological Seminary (Maine)	56	—	1814	2	2	Coed	94	79	15
Allegheny College (Pennsylvania)	57	6	1815	2	2	Coed	1,936	1,895	41
SUNY College at Potsdam (New York)	58	9	1816	1	2	Coed	4,678	3,897	781
General Theological Seminary (New York)	59	—	1817	2	2	Coed	190	155	35
University of Michigan — Ann Arbor	59	—	1817	1	1	Coed	36,311	31,068	5,243
Colgate Rochester Divinity School — Bexley Hall — Crozer Theological Seminary (New York)	59	—	1817	2	2	Coed	206	113	93

a) Publicly controlled institutions are identified by a "1"; privately controlled, by a "2."
b) The types of institutions are identified as follows: "1", universities; "2," other 4-year institutions; "3," 2-year institutions.
— Not reported.

Quelle: U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, special tabulation derived from *Education Directory, Colleges and Universities, 1981 - 82; Fall Enrollment in Higher Education, 1980* (forthcoming); and unpublished data, zitiert nach: *U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics (Hrsg.) 1981 a,* S. 88 - 89.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhang Tabelle A 2: **Selected Statistics for the 60 College and University Campuses Enrolling the Largest Number of Students: United States, Fall 1980**

Institution	Rank Order[a)]	Control[b)]	Type[c)]	Total enrollment	Enrollment by sex		Enrollment by attendance status	
					Men	Women	Full-time	Part-time
1	2	3	4	5	6	7	8	9
University of Minnesota, Minneapolis - Saint Paul	1	1	1	65,293	33,524	31,769	39,362	25,931
Ohio State University, Main Campus	2	1	1	54,533	29,774	24,759	47,010	7,523
Michigan State University	3	1	1	47,316	23,688	23,628	37,404	9,912
University of Texas at Austin	4	1	1	46,148	25,355	20,793	40,863	5,285
University of Winsconsin, Madison	5	1	1	41,349	22,579	18,770	34,515	6,834
Northeastern University (Massachusetts)	6	2	1	41,343	23,950	17,393	19,571	21,772
University of Maryland, College Park Campus	7	1	1	37,864	19,619	18,245	27,806	10,058
Arizona State University	8	1	1	37,828	19,599	18,229	24,999	12,829
University of Washington	9	1	1	36,636	19,468	17,168	28,274	8,362
University of Michigan, Ann Arbor	10	1	1	36,311	20,538	15,773	31,068	5,243
Pennsylvania State University, Main Campus	11	1	1	36,138	20,105	16,033	30,905	5,233
San Diego State University (California)	12	1	2	35,854	17,127	18,727	20,862	14,992

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

noch Anhang-Tabelle A 2:

Institution	Rank Order[a)]	Control[b)]	Type[c)]	Total enroll-ment	Enrollment by sex		Enrollment by attendance status	
					Men	Women	Full-time	Part-time
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Temple University (Pennsylvania) ..	13	1	1	35,748	18,671	17,077	21,548	14,200
Miami-Dade Community College (Florida)	15	1	3	35,536	15,573	19,963	14,423	21,113
University of Cincinnati, Main Campus (Ohio)	14	1	1	34,971	19,054	15,917	20,828	14,143
University of Illinois, Urbana Campus	16	1	1	34,791	20,484	14,307	31,556	3,235
University of California, Los Angeles	17	1	1	34,023	18,280	15,743	31,329	2,694
California State University, Long Beach	18	1	2	33,823	15,861	17,962	17,447	16,376
Northern Virginia Community College	19	1	3	33,737	14,391	19,346	8,671	25,066
Texas A&M University, Main Campus	20	1	1	33,499	21,292	12,207	29,623	3,876
Wayne State University (Michigan) ..	21	1	1	33,408	16,133	17,275	18,255	15,153
Rutgers University, New Brunswick (New Jersey)	22	1	1	33,372	16,183	17,189	23,462	9,910
University of Florida	23	1	1	33,242	19,402	13,840	28,684	4,558
Purdue University, Main Campus (Indiana)	24	1	1	32,978	19,558	13,420	28,629	4,349

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

New York University	25	2	1	32,554	15,313	17,241	17,373	15,181
Indiana University at Bloomington	26	1	1	31,877	16,359	15,518	26,448	5,429
Community College of the Air Force (Alabama)	27	1	3	31,110	28,757	2,353	31,110	0
University of Arizona	28	1	1	30,937	16,351	14,586	23,202	7,735
University of California, Berkeley	29	1	1	30,875	18,071	12,804	28,208	2,667
University of Houston, Central Campus	30	1	1	30,693	16,797	13,896	15,958	14,735
California State University, Northridge	31	1	2	30,546	13,889	16,657	15,855	14,691
El Camino College (California)	32	1	3	30,530	14,173	16,357	6,495	24,035
University of Tennessee, Knoxville	33	1	1	30,216	16,480	13,736	22,802	7,414
Brigham Young University, Main Campus (Utah)	34	2	1	29,866	15,467	14,399	23,061	6,805
University of Pittsburgh, Main Campus (Pennsylvania)	35	1	1	29,315	14,093	14,222	17,205	12,110
Orange Coast College (California)	36	1	3	28,351	13,970	14,381	7,168	21,183
Boston University (Massachusetts)	37	2	1	27,796	13,157	14,639	18,460	9,336
Louisiana State University and A&M College at Baton Rouge	38	1	1	27,642	14,396	13,246	22,405	5,237
University of Southern California	39	2	1	27,471	17,123	10,348	17,592	9,879
Long Beach City College (California)	40	1	3	27,258	11,912	15,346	5,320	21,938
San Jose State University (California)	41	2	2	26,234	12,914	13,320	14,762	11,472
University of South Carolina at Columbia	42	1	1	26,135	13,145	12,990	18,031	8,104

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

noch Anhang-Tabelle A2:

Institution	Rank Order[a)]	Control[b)]	Type[c)]	Total enrollment	Enrollment by sex		Enrollment by attendance status	
					Men	Women	Fulltime	Parttime
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Northern Illinois University	43	1	1	26,064	11,614	14,450	17,261	8,803
University of Iowa	44	1	1	25,998	13,466	12,532	19,798	6,200
University of Wisconsin, Milwaukee	45	1	2	25,933	12,458	13,475	13,922	12,011
Cuyahoga Community College District (Ohio)	46	1	3	25,820	10,405	15,415	7,117	18,703
San Francisco State University (California)	47	1	2	25,768	10,988	14,780	13,636	12,132
De Anza College (California)	48	1	3	25,432	10,179	15,253	5,076	20,356
San Francisco Community College District (California)	49	1	3	25,318	12,075	13,243	7,931	17,387
University of South Florida	50	1	2	25,054	12,043	13,011	14,983	10,071
Saddleback Community College (California)	51	1	3	24,841	9,675	15,166	4,945	19,896
Iowa State University of Science and Technology	52	1	1	24,754	15,029	9,725	21,022	3,732
University of Massachusetts, Amherst Campus	53	1	1	24,737	13,169	11,568	21,644	3,093
University of Akron, Main Campus (Ohio)	54	1	1	24,632	12,417	12,215	13,931	10,701

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

University of Missouri - Columbia ..	55	1	1	24,579	13,170	11,409	20,898	3,681
University of Kansas, Main Campus	56	1	1	24,465	12,620	11,845	18,276	6,189
University of Nebraska - Lincoln ..	57	1	1	24,128	13,895	10,233	18,697	5,431
California State University - Fullerton	58	1	2	23,891	11,305	12,586	12,175	11,716
State University of New York at Buffalo, Main Campus	59	1	1	23,644	14,012	9,632	16,503	7,141
Oakland Community College (Michigan)	60	1	3	23,554	9,695	13,859	7,693	15,861

a) Institutions ranked by size of total enrollment.
b) Publicly controlled institutions are identified by a "1"; privately controlled, by a "2."
c) The types of institutions are identified as follows: "1", universities; "2," other 4-year institutions; "3," 2-year institutions.

Quelle: U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, special tabulation derived from *Fall Enrollment in Higher Education, 1980* (forthcoming), zitiert nach: *U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics (Hrsg.) 1981 a,* S. 86 - 87.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhang Tabelle A 3: **Number of Institutions of Higher Education and Branches by Control of Institution, Highest Level of Offering, and Sex of Student Body: United States, 1981 - 82**

Highest level of offering and sex of student body	Total	Public					Private				
		Federal[a]	State	Local (city, county, or district)	State and local	State-related	Independent non-profit	Organized as profit making	Religious group		
									Protestant	Catholic	Other[b]
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
All institutions ..	3,253	13	884	184	386	31	814	168	511	228	34
Coeducational	3,024	13	881	184	386	31	700	164	494	158	13
Men only	104	0	1	0	0	0	47	0	3	35	18
Women only	114	0	2	0	0	0	59	4	12	33	1
Coordinate[c] ..	14	0	0	0	0	0	8	0	2	2	2
2 but less than 4 years beyond high school	1,275	4	362	182	372	20	112	148	52	21	2
Coeducational	1,247	4	362	182	372	20	95	144	50	16	2
Men only	5	0	0	0	0	0	4	0	0	1	0
Women only	22	0	0	0	0	0	12	4	2	4	0
Coordinate[c] ..	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
4- or 5-year baccalaureate degree	721	5	75	0	4	2	252	13	282	83	5
Coeducational	635	5	74	0	4	2	221	13	270	43	3
Men only	26	0	1	0	0	0	3	0	2	18	2
Women only	57	0	0	0	0	0	27	0	9	21	0
Coordinate[c] ..	3	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0
First-professional degree	93	0	12	0	0	0	60	2	12	6	1
Coeducational	82	0	12	0	0	0	52	2	12	4	0
Men only	11	0	0	0	0	0	8	0	0	2	1
Women only	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Coordinate[c] ..	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Master's degree ..	523	1	151	1	0	4	186	5	87	86	2
Coeducational	485	1	151	1	0	4	171	5	85	65	2
Men only	14	0	0	0	0	0	2	0	0	12	0
Women only	19	0	0	0	0	0	10	0	1	8	0
Coordinate[c] ..	5	0	0	0	0	0	3	0	1	1	0
Beyond master's but less than doctorate	139	0	89	0	4	0	26	0	11	8	1
Coeducational	134	0	88	0	4	0	24	0	11	7	0
Men only	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Women only	3	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0
Coordinate[c] ..	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Doctorate	452	3	195	1	6	5	142	0	67	24	9
Coeducational	441	3	194	1	6	5	137	0	66	23	6
Men only	4	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2
Women only	3	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0
Coordinate[c] ..	4	0	0	0	0	0	3	0	0	0	1
Undergraduate non-degree granting	13	0	0	0	0	0	9	0	0	0	4
Coeducational	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Men only	6	0	0	0	0	0	4	0	0	0	2
Women only	6	0	0	0	0	0	5	0	0	0	1
Coordinate[c] ..	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Graduate non-degree granting	37	0	0	0	0	0	27	0	0	0	10
Coeducational	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Men only	36	0	0	0	0	0	26	0	0	0	10
Women only	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Coordinate[c] ..	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

a) Includes ten U.S. Service Schools, Haskell Indian Junior College, Institute of American Indian Arts, and Oglala Sioux Community College.
b) Includes Jewish, Latter-Day Saints, Greek Orthodox, Russian Orthodox, and Unitarian.
c) Institutions with separate colleges for men and women.

Quelle: U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, special tabulation derived from *Education Directory, Colleges and Universities*, 1981 - 82, zitiert nach: *U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics (Hrsg.) 1981 a*, S. 111.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung als Gegenstand der Berufsbildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland mit Ausblick auf Entwicklungen in anderen Industrienationen

Von *Hermann Schmidt,* Bonn

1 Das Thema „Finanzierung" in der aktuellen Berufsbildungsdiskussion

„Die Ausbildungsleistungen der Groß- und Mittelbetriebe sind nach wie vor völlig unbefriedigend. Wenn sich das nicht in Kürze ändert, geraten wir immer mehr unter politischen Druck, die Ausbildung über eine betriebliche Umlage zu finanzieren." Dies erklärte am 23. August 1984 der bildungspolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, der Bundestagsabgeordnete Klaus Daweke[1]. dpa meldete daraufhin, Daweke habe mit dieser Äußerung „beträchtlichen Wirbel" verursacht[2]. Die Bundesregierung reagierte prompt: „Ich beabsichtige keine Umlagefinanzierung; ich hielte sie für schädlich", erklärte die zuständige Bundesministerin für Bildung und Wissenschaft, Frau Dr. Dorothee Wilms[3]. Der Bundeskanzler, in der ZDF-Sendung „Bonner Perspektiven" darauf angesprochen, erklärte, eine solche Abgabe sei ungerecht und zudem noch wirkungslos[4].

Wie so oft in den vergangenen Jahren, wenn das Ausbildungsplatzangebot der Betriebe die ständig steigende Nachfrage nicht mehr erreichte, wurde als Lösungsvorschlag die Umlagefinanzierung in die Diskussion gebracht. Neu daran war, daß dieser Vorschlag aus der CDU kam, die, seit sie ihre eigenen Vorschläge zur Umlagefinanzierung, das „Augsburger Modell" oder das „Kieler Modell", aus der Mitte der 70er Jahre zu den Akten legte, alle derartigen Pläne abgelehnt hat. Bereits zwei Tage vor der Daweke-Äußerung hatte die rheinische CDU in einem Appell an den Bundeskanzler vorgeschlagen, Betrieben steuerliche Rückstellungen für Ausbildungskosten zu ermöglichen und ihnen damit einen Anreiz zur Bereitstellung zusätzlicher Ausbildungsplätze

[1] Pressedienst der CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag vom 23. August 1984.

[2] dpa-Meldung 263 vom 23. August 1984.

[3] FAZ vom 24. August 1984.

[4] ddp-Meldung 125 vom 26. August 1984.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu geben[5]. Selbst der Bundespräsident hatte unter Hinweis auf positive Berliner Erfahrungen für eine zeitlich begrenzte staatliche Förderung von Ausbildungsbetrieben plädiert[6]. Kein Wunder, daß die Opposition und die Gewerkschaften ihre alten Forderungen nach einer Umlagefinanzierung bekräftigten.

Für die Wiederbelebung der bereits zu Beginn der 70er Jahre auf dem Hintergrund der Qualitätsverbesserung der beruflichen Bildung mit großer Heftigkeit geführten Finanzierungsdiskussion sind inzwischen andere, gesellschaftspolitisch viel brisantere Gründe maßgebend. Der starke Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit hat die Funktion der beruflichen Bildung als Nothelfer gegen gesellschaftliche und soziale Fehlentwicklungen deutlich werden lassen und ihren Stellenwert im Bewußtsein der politisch Verantwortlichen aus dem normalerweise eher nebensächlich behandelten Feld der Bildungspolitik herausgehoben und mit zentralem innenpolitischem Gewicht versehen. Dies gilt für die meisten Industriestaaten. Für die Bundesrepublik zeigt dies unter anderem auch der 1983 vorgelegte Bericht der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages „Jugendprotest im demokratischen Staat", in dem der Berufsausbildung grundlegende Bedeutung beigemessen wurde. Die von der Kommission geforderten Maßnahmen erstreckten sich unter anderem auf stärkeres staatliches Engagement und auf eine Finanzierungslösung für Ausbildungsplätze[7]. Die Regierung Großbritanniens, die sich im übrigen aus bildungspolitischen Engagements stark zurückgezogen hat, finanziert mit dem größten Regierungsprogramm, das es in diesem Land je gegeben hat, nämlich mit einer Milliarde Pfund jährlich, rund 460 000 Ausbildungsplätze in Betrieben und Berufsschulen mit dem erklärten Ziel, die Jugendlichen von der Straße zu bringen[8]. In den Vereinigten Staaten hat die Reagan-Administration trotz der von ihr im übrigen verfolgten Politik, den Einzelstaaten die alleinige Zuständigkeit für Bildungsfragen wieder zuzuweisen, ein Berufsbildungsförderungsprogramm aufgelegt, das auf bundesgesetzlicher Grundlage („Job Training Partnership Act") eine Bundesförderung beruflicher Bildung vorsieht. Die Entwicklungen in Großbritannien und USA zeigen überdies, daß in Ländern mit traditionell schulisch orientierten Berufsbildungssystemen Versuche unternommen werden, ähnlich dem dualen System in der Bundesrepublik Deutschland, die Betriebe stärker in eine formalisierte berufliche Bildung einzubeziehen und dabei auch Steuermittel zur Finanzierung einzusetzen.

---

5 dpa-Meldung 263 vom 23. August 1984.

6 Ebenda.

7 *Deutscher Bundestag 1983.*

8 *Manpower Services Commission.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2 Der Wandel in der Wertschätzung beruflicher Bildung

Der Wandel in der Wertschätzung der beruflichen Bildung, der in einer marktwirtschaftlich orientierten Gesellschaft am Verhalten der Bildungsnachfrage gemessen werden kann, ist in den letzten 15 Jahren bemerkenswert positiv verlaufen. Sicher hat die berufliche Bildung von der in den 60er Jahren zunächst gymnasialorientierten Bildungswerbung profitiert. Sicher hat die durch das Berufsbildungsgesetz 1969 und seine Folgeaktivitäten eingeleitete Qualitätsverbesserung der beruflichen Bildung hierzu beigetragen. Entscheidend für den Boom des dualen Systems in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten 8 Jahren war jedoch das Zusammentreffen des in der 2. Hälfte der 70er Jahre einsetzenden sogenannten „Schülerberges" mit einem immer schwieriger werdenden Arbeitsmarkt, auf dem Ungelernte immer weniger dauerhafte Beschäftigungschancen fanden. Die Wiederentdeckung alter pädagogischer Grundsätze, die die tätige Auseinandersetzung mit den Dingen schon immer als optimale Lernform gepriesen hatten, führte ebenfalls zu einer Aufwertung der beruflichen Bildung. Kurzum, seit einigen Jahren wird berufliche Bildung allenthalben wie eine Neuentdeckung, wie ein Allheilmittel zur Behebung vielfältiger gesellschaftlicher Probleme gehandelt:

— Berufliche Bildung kann den Übergang von der Schule ins Berufsleben und die Anpassung an Veränderungen am Arbeitsplatz durch ihre handlungsorientierten Lernmethoden erheblich erleichtern;

— berufliche Bildung vermittelt Fähigkeiten und Verhaltensweisen, die man als „Lerndisposition für ein Berufsleben" bezeichnen kann; dies sind Fähigkeiten, die in einer dynamischen Industriegesellschaft enorme Bedeutung erlangt haben;

— berufliche Bildung erhöht die individuellen Chancen auch auf schwierigen Arbeitsmärkten;

— berufliche Bildung vermittelt Jugendlichen in einem schwierigen, gegenüber extremen Entwicklungen anfälligen Lebensabschnitt die Sinnhaftigkeit praktischen Lernens und Handelns und damit eine realistische Einschätzung der Lebenswirklichkeit;

— berufliche Bildung ist eine volkswirtschaftliche Investition von hohem Nutzen, wenn man die langfristigen Sozialkosten für Ungelernte mit jenen für Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung vergleicht.

In der Bewertung der beruflichen Bildung stimmen alle überein, Arbeitgeber und Gewerkschaften, Politiker und öffentliche Meinung und auch das Bundesverfassungsgericht: Eine Ausbildung für alle sichert

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den Jugendlichen eine Lebensperspektive und der Volkswirtschaft Wettbewerbsfähigkeit. Sie ist durch ein qualitativ und quantitativ ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen sicherzustellen.

Die Wege zu diesem allseits anerkannten Ziel sind allerdings heftig umstritten. Welchen man auch wählt, die Finanzierung spielt eine entscheidende Rolle[9].

3 Das Scheitern der Novellierung des Berufsbildungsgesetzes und das Ausbildungsplatzförderungsgesetz

Mit dem 1974 in den Bundestag eingebrachten Regierungsentwurf zur Novellierung des Berufsbildungsgesetzes verfolgte die sozialliberale Regierungskoalition zwei Ziele:

— Mit Änderungen im Ordnungsteil sollten Korrekturen aufgrund der 5jährigen Erfahrungen mit dem Berufsbildungsgesetz angebracht werden;

— mit einem Zentralfonds für den Bedarfsfall sollte ein Instrument geschaffen werden, mit dem einer Unterversorgung der für die 2. Hälfte der 70er Jahre erwarteten großen Zahl von Schulabgängern mit Ausbildungsplätzen begegnet werden könnte. Die insbesondere von der SPD geforderte Dauerfinanzierungsregelung konnte mit der F.D.P. nicht durchgesetzt werden.

Die Novelle des Berufsbildungsgesetzes wurde mit der Mehrheit der sozialliberalen Koalition im Deutschen Bundestag verabschiedet, scheiterte jedoch im Mai 1976 im Bundesrat an der Ländermehrheit von CDU/CSU.

Da die Zeit drängt, im Oktober 1976 stehen Bundestagswahlen an, bringen die Koalitionsfraktionen unmittelbar nach dem Scheitern der BBiG-Novelle im Bundesrat den Entwurf eines Ausbildungsplatzförderungsgesetzes im Bundestag ein, das als durch den Bundesrat nicht zustimmungsbedürftiges Gesetz im Juni 1976 verabschiedet wird und am 7. September 1976 in Kraft tritt. Das Gesetz übernimmt aus der gescheiterten Novelle lediglich die Bestimmungen für ein Bundesinstitut für Berufsbildung, das gegenüber dem 1970 gegründeten Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung zusätzliche Aufgaben erhält, die Finanzierungsregelung sowie rechtliche Grundlagen für die Berufsbildungsplanung und Statistik. Diese Regelung stellt einen Kompromiß zwischen den weit auseinanderliegenden Vorstellungen von SPD und F.D.P. zur zukünftigen Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung dar. Sie

[9] Vgl. dazu im einzelnen: *Müller-Steineck / Wiederhold-Fritz 1980.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hat mit der von der Edding-Kommission[10] vorgeschlagenen Regelung nur noch den Charakter einer Umlagefinanzierung gemein. Ihr Mittelaufkommen aus 0,25 % der Lohnsumme von Betrieben, die mehr als 400 000 DM Löhne und Gehälter zahlen, wird für das Jahr 1976 auf ca. 800 Mio. DM geschätzt. Damit hat sich im Grundsatz die weitgehend ablehnende Haltung der F.D.P. durchgesetzt, deren zuständiger Wirtschaftsminister eine umfassende Dauerlösung ablehnt und lediglich einen „Feuerwehrfonds" mit „incentive-Wirkung" akzeptieren will.

Zwei Kriterien beschreiben den Auslösemechanismus: Die erste Auslösebedingung, ein im abgelaufenen Kalenderjahr die Nachfrage *nicht* um mindestens 12,5 % übersteigendes Angebot, ist statistisch meßbar. Die zweite Voraussetzung aber, die Erwartung keiner wesentlichen Verbesserung der Angebot-Nachfrage-Relation für das laufende Jahr, unterliegt im wesentlichen der politischen Beurteilung durch die Bundesregierung.

Die Finanzierung wird also nicht automatisch ausgelöst, wenn der Fall eines nicht ausreichenden Ausbildungsplatzangebotes eingetreten ist. Das Gesetz räumt der Regierung vielmehr genügend Handlungsspielraum ein, um sich mit einer positiven Vorausschätzung der zukünftigen Entwicklung über das nicht erreichte quantitative Ziel hinwegsetzen zu können.

Anstelle von Beifall gibt es denn auch von allen Seiten nur harte Kritik: Den Gewerkschaften erscheint diese Finanzierung als völlig untaugliches Mittel zur Lösung quantitativer und qualitativer Probleme auf dem Ausbildungsstellenmarkt, den Arbeitgebern als eindeutiger Beweis für die Absicht des Staates, dirigistisch in die Berufsbildung einzugreifen.

Eine Neuerung des Ausbildungsplatzplatzförderungsgesetzes, die in der heftigen Diskussion um die Finanzierungsregelung eher unbeachtet bleibt, entwickelt sich jedoch im Laufe der Jahre zu einem beachtlichen Mobilisierungsinstrument: Der Berufsbildungsbericht, den die Bundesregierung jährlich zum 1. März erstattet. Dieser Bericht thematisiert erstmals in einer übersichtlichen Darstellung quantitative und qualitative Entwicklungen des dualen Systems und bringt damit, ausgelöst durch die Beratungen des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung, zu diesem Bericht eine öffentliche Diskussion über Leistungen und Unterlassungen bei der Versorgung Jugendlicher mit Ausbildung in Gang. Wahrscheinlich ist durch die jährliche öffentliche Darlegung der Situation im Berufsbildungsbericht die Mobilisierung des

[10] *Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung 1974.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

großen Ausbildungspotentials erst möglich geworden, das in diesem Umfang im Jahre 1976 selbst von den optimistischsten Fachleuten nicht für möglich gehalten worden war.

Der Berufsbildungsbericht der Bundesregierung war beispielgebend für einige Länder und Gemeinden, die inzwischen ebenfalls derartige Berichte erstellen.

Nachdem die Bundesregierung 1979 zum dritten Mal entschieden hat, die Finanzierungsregelung des APlFG nicht auszulösen, regt Bundesminister Dr. Schmude im Hauptausschuß des Bundesinstituts für Berufsbildung mit einem Diskussionspapier eine Erörterung über die finanzielle Förderung der beruflichen Bildung in den 80er Jahren an. Im Mittelpunkt der Überlegungen stehen Fragen der Qualitätssteigerung und der Versorgung von Problemgruppen des Ausbildungsstellenmarktes. Die Bundesregierung macht damit deutlich, daß sie von der Diskussion über Quantitäten wieder überleiten will zu einer Erörterung anstehender Probleme im Bereich der Ausbildungsinhalte.

Das Bundesverfassungsgericht bringt am 10. Dezember 1980 mit seinem Urteil zur Normenkontrollklage des Freistaates Bayern gegen das Ausbildungsplatzförderungsgesetz Klarheit in die seit Jahren mit wenig sachlichen Argumenten geführte Finanzierungsdiskussion[11]. Das Gericht stellt klar, daß es sich bei der beabsichtigten Umlage der Gruppennützigkeit der betrieblichen Berufsausbildung zugunsten der Arbeitgeber um eine Abgabe und nicht um eine Steuer handelt, mit anderen Worten, eine Ausbildungsumlage verfassungskonform vom Bundesgesetzgeber erhoben werden kann. Die von den die Normenkontrollklage führenden Bundesländern Bayern und Rheinland-Pfalz postulierte Gemeinnützigkeit der betrieblichen Berufsausbildung sei nicht gegeben, womit auch der Steuercharakter der Umlage fehle. Daß das Gesetz dennoch der Normenkontrollklage zum Opfer fiel, war wohl auf die „heiße Nadel" zurückzuführen, mit der das Gesetz, in der Hauptsache zwar einwandfrei, in einer Nebensache jedoch fehlerhaft zustandegekommen war. Den Zentralfondsbefürwortern setzte das Bundesverfassungsgericht jedoch auch Grenzen. Anders als die Edding-Kommission und der Deutsche Gewerkschaftsbund sah das Bundesverfassungsgericht einen Fonds lediglich zur Abwendung einer Notlage bei anerkannter Unterversorgung mit Ausbildungsplätzen an. Dementsprechend könne eine solche Lösung auch nur für eine begrenzte Zeit gelten. Als Maßstab für die Versorgung setzte das Gericht souverän jeden „ausbildungswilligen Jugendlichen", wodurch eine zusätzliche finanzielle Verpflichtung der Ausbildungsanbieter und des Staates begründet wurde; denn auch ausbildungswilligen Jugendlichen mit

[11] Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen (BVerfGE), Band 55, S. 274 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eingeschränkten Ausbildungsfähigkeiten muß ein geeigneter Ausbildungsplatz angeboten werden. Hier berücksichtigte das Gericht eindeutig das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes.

Als Rahmenbedingungen für eine Umlagefinanzierung nannten die Richter die folgenden:

— Die Verantwortung für ein ausreichendes Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen liegt bei den Arbeitgebern;

— der Staat muß erwarten können, daß die Arbeitgeber diese Aufgabe nach Maßgabe ihrer objektiven Möglichkeiten und damit so erfüllen, daß grundsätzlich alle ausbildungswilligen Jugendlichen die Chance erhalten, einen Ausbildungsplatz zu bekommen;

— ein nicht ausreichendes Ausbildungsplatzangebot rechtfertigt die Einführung einer Berufsbildungsabgabe als „erzwungene Selbsthilfe",

— eine Berufsbildungsabgabe kann nur ein Ausnahmeinstrument darstellen, das der fortlaufenden Legitimation durch entsprechende Rechtfertigungsgründe bedarf;

— der Gesetzgeber hat stets zu prüfen, ob die Abgabe wegen Wegfalls des Finanzierungszwecks oder wegen Zielerreichung zu ändern oder aufzuheben ist.

4 Die Finanzierungsdiskussion nach dem Berufsbildungsförderungsgesetz

Es war eher die Einsicht in die Unzulänglichkeit der APlFG-Finanzierung und die Hoffnung auf eine baldige Überwindung der quantitativen Ausbildungsprobleme sowie die Einsicht in die politischen Gegebenheiten als eine in der SPD gewachsene Überzeugung, eine Neuregelung der Finanzierung sei grundsätzlich überflüssig, daß das Berufsbildungsförderungsgesetz 1981 ohne Finanzierungsregelung blieb. Mit dem Verzicht der sozialliberalen Koalition auf Übernahme der Incentive-Finanzierung aus dem APlFG in das Berufsbildungsförderungsgesetz war die Berufsbildungsfinanzierung von Regierung und Parlament jedoch nicht ad acta gelegt. Mit einer Resolution, die der Deutsche Bundestag bei der Verabschiedung des Gesetzes fast einstimmig beschloß, wurde die Bundesregierung aufgefordert, darzulegen, wie

— „künftig in ausreichender Zahl hochwertige Ausbildungsplätze konjunkturunabhängig bereitgestellt werden können,

— dabei gleichzeitig sektorale und regionale Ungleichgewichte auszugleichen sind,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— bei der Ausbildung die Zukunftsaussichten der Berufe stärker beachtet werden können,

— Mädchen, Ausländer, Sonderschüler und Behinderte gleiche Chancen bei der Ausbildung erhalten und

— die Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen gesichert werden kann[12]."

In ihrem Bericht an den Deutschen Bundestag stellte die Bundesregierung u. a. fest:

„Die Bundesregierung hat in der Begründung zum Berufsbildungsförderungsgesetz deutlich gemacht, daß die *Erfordernisse und Möglichkeiten einer finanziellen Förderung der Berufsausbildung in der Zukunft zunächst mit den an der Berufsausbildung Beteiligten erörtert und geprüft werden sollen,* bevor über eventuelle Maßnahmen entschieden wird. Mit der im Hauptausschuß des Bundesinstituts für Berufsbildung angeregten Erörterung der finanziellen Förderung der Berufsausbildung in den 80er Jahren (...), ist bereits ein wichtiger Anstoß gegeben, insbesondere solche Problemfelder abzugrenzen, in denen Fördermaßnahmen Qualitätsverbesserungen herbeiführen können; das Bundesinstitut für Berufsbildung hat hierzu bereits eine Reihe von Untersuchungen durchgeführt und Grundlagen für eine weiterführende Diskussion erarbeitet. Die Bundesregierung wird dieser Diskussion weder durch die Vorlage fertiger Konzepte noch durch einseitige Ablehnungen bestimmter Finanzierungsformen vorgreifen. Mit den Darlegungen zu den Fragen des Bundestages, ... werden Überlegungen unterbreitet, die für eine Finanzierungsdiskussion gerade deshalb von Bedeutung sind, weil auf ihrer Grundlage die Wirkungsweise und Möglichkeit, mit finanziellen Hilfen berufsbildungspolitische Ziele zu erreichen, neu eingeschätzt werden können. Dabei ist vorrangig an den Wirkungszusammenhang zwischen Nachfrage- und Angebotsverhalten, Ausbildungskosten, Ausbildungsleistung und möglicher Bemessungsgrundlage für etwaige Finanzierungsregelungen zu denken.

Die Bundesregierung wird bei ihrer Einschätzung der Wirkungsweise, der Wirksamkeit von Finanzierungsarten und der Möglichkeit, die berufsbildungspolitischen Ziele zu erreichen, stets alle wesentlichen Gesichtspunkte abwägend beurteilen. Sie war und ist sich einerseits bewußt, daß die Verfügbarkeit eines Finanzierungsinstruments den Zielen der Berufsausbildung unter bestimmten Voraussetzungen dienlich sein könnte. Sie ist sich andererseits aber auch über die Grenzen der Wirksamkeit finanzieller Hilfen im klaren und sieht, daß die An-

[12] *Deutscher Bundestag 1981.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wendung eines solchen Instruments Probleme in sich birgt, die die angestrebten Ziele beeinträchtigen könnten. Sie hält es deshalb für unerläßlich, die Diskussion mit den an der Berufsausbildung Beteiligten auf breiter Grundlage weiterzuführen und dabei alle denkbaren Formen finanzieller Unterstützung in die Erörterung einzubeziehen[13]."

Der Deutsche Bundestag hat über den Bericht der Bundesregierung nicht mehr debattiert und insofern akzeptiert, daß zunächst die bereits erwähnte Erörterung der finanziellen Förderung der beruflichen Bildung in den 80er Jahren im Hauptausschuß des Bundesinstituts für Berufsbildung abgewartet werden soll. Mit der Nichtigkeitserklärung des APiFG durch das Bundesverfassungsgericht war diese 1980 unterbrochen worden. Auf Vorschlag der Vertreter des Bundes im Hauptausschuß wird sie in diesem Jahr fortgeführt werden.

Seit 1982 hat die Bundesregierung, insbesondere die zuständige Bundesministerin Dr. Dorothee Wilms, in mehreren Erklärungen deutlich gemacht, daß sie sich von einer gesetzlichen Umlagefinanizerung keine entscheidenden Erfolge bei der Behebung kurz- und längerfristig auftretender qualitativer und quantitativer Probleme bei der Berufsausbildung verspricht[14].

Damit ist die Forderung nach Einführung einer gesetzlichen Abgabenregelung allerdings nicht verstummt.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat demgegenüber bei der jährlichen Vorlage seiner Ausbildungsplatzbilanzen, die jeweils eine Unterversorgung von mehreren Hunderttausend 15- bis 18jährigen Jugendlichen mit Ausbildung auswiesen, eine Umlagefinanzierung zur Behebung der Schwierigkeiten gefordert.

Die Industriegewerkschaft Metall beauftragte im März 1982 eine Gruppe von Wissenschaftlern, auf der Grundlage des Urteils von Karlsruhe und unter Berücksichtigung der Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt ein Gutachten zu erstellen, das im Januar 1983 vorgelegt wurde. Das Gutachten stützt, auf der Grundlage der vom Bundesverfassungsgericht genannten Grundsätze, die Forderung der IG Metall nach einer Umlagefinanzierung[15].

Dagegen verwiesen die Arbeitgeberverbände auf ihre erheblichen Anstrengungen und Erfolge bei der Bereitstellung von Ausbildungsplätzen, die im Falle der gesetzlichen Verankerung einer Umlagefinan-

---

13 *Deutscher Bundestag 1982.*

14 Vgl. Fußnote 3.

15 *Industriegewerkschaft Metall (Hrsg.) 1983.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zierung die Betriebe abschrecken und das Ausbildungsplatzangebot verringern würden.

5 Länderinitiativen zur Umlagefinanzierung

Die regional sehr unterschiedliche Versorgung mit Ausbildungsplätzen, in Bremen kamen 1983 27 Nachfrager auf einen Ausbildungsplatz, in Landau dagegen standen 1,5 Ausbildungsplätze für einen Nachfrager zur Verfügung, führte dazu, daß sozialdemokratische Bundesländer die Bundesregierung aufforderten, gesetzgeberisch zur Einführung einer Umlagefinanzierung tätig zu werden. Da bei der ablehnenden Haltung der Bundesregierung, die von der Unionsmehrheit im Bundesrat geteilt wurde, einer derartigen Initiative wohl zu Recht nicht der nötige Erfolg zugebilligt wurde, mehrten sich Stimmen, die wegen des eindeutigen Verzichts des Bundes auf seine Gesetzgebungsrechte nach entsprechenden Ländergesetzen riefen. 1983 veröffentlichte die Arbeiterkammer Bremen, gestützt auf Beschlüsse der DGB-Kreise Bremen und Bremerhaven, den Entwurf eines „Gesetzes über die Förderung der Berufsausbildung im Land Bremen", womit eine Umlagefinanzierung eingeführt werden sollte[16]. Da strittig blieb, ob die Landesverfassung der Kammer das von ihr reklamierte Gesetzesinitiativrecht einräumte, brachte die Fraktion der Grünen den Gesetzentwurf, der sich an den vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Kriterien orientierte, in der Bremischen Bürgerschaft ein.

Die Gründe, die die SPD-Fraktion in der Bremischen Bürgerschaft dazu bewogen haben, den Gesetzentwurf mit ihrer absoluten Mehrheit nicht zu unterstützen, zeigen deutlich die Zwänge, in die eine konkrete Entscheidung über eine gesetzliche Umlagefinanzierungsregelung führt. Selbst in der allgemeinen politischen Diskussion als eindeutige Protagonisten auftretende Politiker schätzen die Risiken offensichtlich höher ein, als die damit verbundenen Chancen zur Sicherstellung eines qualitativ ausreichenden Ausbildungsplatzangebots. Daß Betriebe wegen der Umlage ihren Standort ins abgabefreie Niedersachsen verlegen könnten, erschien dem von Werftkrisen geschüttelten Bremen zusammen mit der Sorge, daß neue Betriebe sich nicht mehr bereitfinden, innerhalb der Grenzen des Stadtstaates eine Neuansiedlung ins Auge zu fassen, bedrohlicher als eine stärkere Belastung der Landesfinanzen, mit der man den Mangel an Ausbildungsplätzen nun an Stelle einer Umlage zu steuern gedenkt.

Das Bemessen der Umlage nach der Lohnsumme ist zwar sachgerecht, in Zeiten wachsender Arbeitslosigkeit jedoch wirtschaftspolitisch schwer durchzuetzen. Die Gesetzesinitiative im Lande Bremen, die zudem keine

[16] *Arbeiterkammer Bremen 1984.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Freibetragsregelung vorsah, hätte neue beschäftigungspolitische Konsequenzen zur Folge haben können. Ein weiterer Grund für den Rationalisierungsdruck hätte angeführt werden können.

Über die Stichhaltigkeit der Argumente, die gegen eine isolierte Landesfinanzregelung sprechen, kann man durchaus geteilter Meinung sein. Bei einer strikt ablehnenden Haltung der Unternehmer, die letztendlich über die Höhe des Angebots an Ausbildungsplätzen entscheiden, ist angesichts der anhaltend hohen Nachfrage nach Ausbildungsplätzen eine Umlagefinanzierung auf Landesebene politisch nur schwer durchsetzbar.

Zieht man ein Resümee der Diskussion über eine bisher nicht realisierte gesetzliche Umlagefinanzierung der betrieblichen Berufsausbildung, so ist folgendes festzustellen:

Es ist schon erstaunlich, daß alle Beteiligten — sogar der Deutsche Gewerkschaftsbund, der einmal im Ruf stand, die duale Ausbildung verschulen zu wollen — für die enorm gestiegene Nachfrage ausschließlich betriebliche Ausbildungsplätze als Angebot erwarten. Dies gilt auch für die Länder, obgleich ihnen, wie bereits erwähnt, eigene gesetzgeberische Eingriffsmöglichkeiten weitgehend verwehrt sind. In ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich, in der Berufsschulgesetzgebung, sind die Länder jedoch sehr zurückhaltend. Warum, so muß man fragen, richten die Länder nicht häufiger berufsqualifizierende Ausbildungsgänge in Berufsschulen ein? Immerhin wird zur Zeit bereits in 80 anerkannten Ausbildungsberufen im Bundesgebiet vollschulisch ausgebildet, wenngleich im Vergleich zum dualen System in sehr geringem Umfang.

Seit Jahren hat jedoch auch kein Land mehr die Gleichstellung schulischer Abschlußprüfungen mit Kammerprüfungen nach § 43 Berufsbildungsgesetz gefordert, obwohl die Rufe, ein vollqualifizierender Ausbildungsgang in der Berufsschule stelle einen Angriff auf das duale System dar, unter dem Eindruck der Mangelsituation fast verstummt sind. Die Ministerpräsidenten der Länder haben am 7. Juni 1984 auf die Möglichkeit vollschulischer Ausbildung für eine vorübergehende Zeit zum Ausgleich des Mangels an Ausbildungsplätzen ausdrücklich hingewiesen[17].

6 Die tatsächliche Entwicklung der betrieblichen Berufsbildungsfinanzierung

Betrachtet man die tatsächliche Entwicklung der Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung in den letzten 15 Jahren, so ist auch der Schluß zulässig, daß zunehmende staatliche Interventionen die

[17] Vgl. Bericht in: Die Welt, vom 8. Juni 1984 über die Besprechung des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten der Länder.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mängel der einzelbetrieblichen Finanzierung verdeckten und so dazu beitrugen, eine grundlegende Neuordnung der Finanzierung in einem Umlagesystem zu vermeiden.

Tatsächlich haben zahlreiche Maßnahmen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene sowie Aktivitäten der Sozialparteien im staatsfreien Raum die Finanzierungsstruktur der betrieblichen Berufssausbildung nicht unerheblich verändert. Bei der Verabschiedung des Berufsbildungsgesetzes im Jahre 1969 stand das Qualitätspostulat eindeutig im Vordergrund, wie die mit der Verabschiedung des Gesetzes einhergehende Diskussion im Parlament und in der Öffentlichkeit deutlich machte. In diesem Sinne artikulierte auch die damalige Bundesregierung im Herbst 1970 ihr berufsbildungspolitisches Konzept in einem „Aktionsprogramm berufliche Bildung". Es enthielt Maßnahmen zur Verbesserung der außerschulischen beruflichen Bildung im Rahmen der einzelbetrieblichen Finanzierung sowie staatliche Förderprogramme zur Verbesserung der Struktur der betrieblichen Beufsausbildung.

Einen Ansatz zu Verbesserung der Infrastruktur beruflicher Bildung stellte das Zonenrandförderungsgesetz von 1971 dar. Danach wurden Errichtung, Erweiterung, Ausstattung und Modernisierung von Einrichtungen der beruflichen Bildung besonders gefördert. Besonderheit dieses Programms war die Öffnung der Bundesförderung für berufliche Schulen, die wegen der Alleinzuständigkeit der Länder für die Schulfinanzierung neben einem einmaligen Förderprogramm des Bundes in den Jahren 1976 bis 1979 Ausnahme blieb.

Das umfassendste und für die langfristige Sicherung des dualen Systems bedeutsamste Infrastrukturprogramm des Bundes ist jedoch das 1973 flächendeckend für das gesamte Bundesgebiet aufgelegte „Schwerpunktprogramm zur Förderung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten". Dieses mit 80prozentigen (heute 65 Prozent) Investitionskostenzuschüssen ausgestattete Bundesprogramm, ergänzt durch Folgekostenzuschüsse in geringerer Höhe, dient der Verbesserung der Ausbildung in Klein- und Mittelbetrieben.

Ausgangspunkt des Programms war die Überlegung, daß Klein- und Mittelbetriebe, die auch damals schon mehr als die Hälfte der Ausbildungsplätze vorwiegend am Arbeitsplatz zur Verfügung stellten, bei der zu erwartenden steigenden Nachfrage nach Ausbildungsplätzen und höheren Ausbildungsanforderungen infolge der technischen Entwicklung Unterstützung durch betriebsnahe lehrgangsmäßige Unterweisung brauchten. Mit diesem Programm, an dem sich auch die Länder beteiligten und das heute noch in Kraft ist, engagierte sich der Bund erstmals in nennenswertem Umfang finanziell für die Ausbildung im dualen System.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Ziel, den Bestand von damals ca. 20 000 auf rund 77 000 überbetriebliche Ausbildungsplätze auszubauen, ist mit einem Gesamtaufwand von 2,7 Milliarden DM, von denen der Bund rund 1,7 Milliarden, die Länder rund 400 Millionen und die Träger rund 600 Millionen beisteuerten, fast erreicht. Nutznießer waren vor allen Dingen das Handwerk (Träger in der Regel Kammern, Innungen, Kreishandwerkerschaften), in geringerem Umfang Industrie und Landwirtschaft[18]. Vor diesem Programm wurde Berufsausbildung lediglich durch den Bundesminister für Wirtschaft in die Gewerbeförderung einbezogen. Es wurden überbetriebliche Lehrgänge und in geringem Umfang Investitionen bezuschußt. 1970 standen im Bundeshaushalt dafür lediglich 7 Millionen DM zur Verfügung. Im Jahre 1984 dagegen sind es 270 Millionen DM.

Das Schwerpunktprogramm war das einzige, das auf die erwartete Nachfragesteigerung in der zweiten Hälfte der 70er Jahre vorbereitete. Alle weiteren Förderaktivitäten des Bundes und der Länder sind als Reflex auf diese Entwicklung zu werten. Die Maßnahmen des Programms für Zukunftsinvestitionen (1977 bis 1980; 350 Millionen DM) und des Stufenplans zu Schwerpunkten der beruflichen Bildung (1976 bis 1979; 400 Millionen DM) sind in erster Linie auf Hilfen für Problemregionen und Problemgruppen der beruflichen Bildung ausgerichtet. Hervorzuheben hierbei ist — wie bereits erwähnt —, daß der Bund in diesem Zusammenhang einmalig auch Mittel für den schulischen Bereich zur Verfügung gestellt hat und zwar in Höhe von 400 Millionen DM. Ziel der Finanzierungshilfe war der Ausbau des Berufsgrundschuljahres und der Berufsfachschulen.

Diese Maßnahmen des Bundes und der Länder sind Bestandteil eines von der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung im Dezember 1977 vorgelegten Programms, das einen eher arbeitsmarktpolitisch als bildungspolitisch motivierten Titel trägt: „Programm zur Durchführung vordringlicher Maßnahmen zur Minderung der Beschäftigungsrisiken von Jugendlichen". Bund und Länder entsprachen damit einer allgemein in den Industriestaaten mit dem Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit zu beobachtenden Politik, nämlich mit Hilfe von Berufsbildungsmaßnahmen einen Beitrag zur Behebung der Arbeitslosigkeit Jugendlicher zu erbringen. Diese Maßnahmen, deren erstes — von Bildungspolitikern unter dem Eindruck der Situation nur zurückhaltend kritisiertes — Ziel es war, Jugendliche von der Straße zu bringen, wurden von ordnungspolitisch sehr unterschiedlich orientierten Regierungen gleichermaßen eingesetzt. Auch das sogenannte Benachteiligtenprogramm des Bundes aus dem Jahre 1980, das von der neuen Bundesregierung nach 1982 übernommen und mittler-

[18] Vgl. dazu: *Kath 1981.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weile mehrfach aufgestockt wurde sowie das Sonderprogramm zur Förderung von Ausbildungsplätzen des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft und des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung aus dem Jahre 1983 sind keine auf Dauer angelegten Förderprogramme, sondern dienen ausschließlich der Verstärkung des Ausbildungsplatzangebotes.

Konzentrierte sich finanzielle Förderung zunächst auf Investitionen und laufende Kosten überbetrieblicher Ausbildungskapazitäten, so ist Bezuschussungsgrundlage der Programme ab 1980 der Ausbildungsvertrag und die damit verbundenen Kosten. Sowohl die sozialliberale wie die christlichliberale Bundesregierung versuchten jedoch, bei diesen Programmen eine Abwartehaltung der Betriebe und einen damit verbundenen Rückgang des Ausbildungsplatzangebots zu vermeiden, indem sie nur außerbetriebliche Ausbildungsverträge bezuschußten.

Die Länder, näher an den regionalen Problemschwerpunkten, zeigten diese ordnungspolitische Zurückhaltung nicht. Ihre Sonderprogramme, die mit steigender Nachfrage in der zweiten Hälfte der 70er Jahre begannen und in ihrer Vielfalt heute kaum noch zu überschauen sind, sehen auch Zuschüsse für Bereitstellung zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsplätze vor. Dabei sind Mädchen, ausländische und benachteiligte deutsche Jugendliche, Behinderte und sogenannte „Konkurs-Lehrlinge" Zielgruppen der Ausbildungsförderung.

Alle öffentlichen Fördermaßnahmen sind unter sozial-, arbeitsmarkt- und berufsbildungspolitischen Gesichtspunkten im wesentlichen darauf ausgerichtet,

— ein ausreichendes Ausbildungsplatzangebot in allen Regionen sichern zu helfen,

— die Ausbildungsqualität, vornehmlich in Klein- und Mittelbetrieben, entsprechend den steigenden Anforderungen zu verbessern (z. B. durch überbetriebliche Berufsbildungsstätten) und

— Jugendlichen, die sonst nur geringe Chancen am Markt haben, den Zugang zu Ausbildungsplätzen zu erleichtern[19].

Darüber hinaus werden vor allem von der Bundesanstalt für Arbeit nach dem Arbeitsförderungsgesetz Maßnahmen zur Hinführung von noch nicht ausbildungsfähigen Jugendlichen zur Ausbildungsreife gefördert. Diese in der Regel einjährigen Lehrgänge, die zu Beginn der 70er Jahre lediglich 2 000 bis 3 000 Jugendlichen Möglichkeiten zur Vorbereitung auf eine Berufsausbildung boten, sind heute mit einem Po-

[19] *Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1984*, S. 104.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tential von über 30 000 Plätzen — vor allem in freier Trägerschaft (Beispiel: Jugendsozialwerk) — eine beachtliche Nische im Bildungssystem und ein nicht unerheblicher Kostenfaktor im Budget der Bundesanstalt.

Die Verschiebungen in der Struktur der Berufsbildungsfinanzierung sind in absoluten Zahlen in den Relationen erheblich[20]. Vergleicht man die staatlichen und betrieblichen Aufwendungen zwischen 1970 und 1980, so zeigt sich folgende Entwicklung:

— die Aufwendungen für die Berufsschulen wurden von rund 2 Mrd. DM auf 6,4 Mrd. DM erhöht, also mehr als verdreifacht[21];

— die Aufwendungen der Betriebe für die Aus- und Weiterbildung sind brutto von 11,1 Mrd. DM auf 35,9 Mrd. DM, also ebenfalls auf mehr als das Dreifache gestiegen; gemindert um die Erträge ergibt sich eine Steigerung von 7,7 Mrd. DM auf 28,2 Mrd. DM[22];

— die staatlichen Zuschüsse zu betrieblichen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen wurden sage und schreibe um das Achtzigfache, von 7 Mio. DM auf 558 Mio. DM gesteigert[23].

Damit wurde bereits ein jährliches Fördervolumen erreicht, das nicht mehr weit entfernt liegt von der jährlich geschätzten APlFG-Umlage in den Jahren 1976 bis 1980.

7 Tarifvertragliche Finanzierungsregelungen

Sieht man von der Eventualfinanzierung im APlFG und der gesetzlichen Verankerung einer Berufsbildungsumlage für das Schornsteinfegerhandwerk ab, ist die Kostenverteilung zwischen ausbildenden und nichtausbildenden Betrieben im Wege einer gesetzlich geregelten Umlage niemals aus dem Stadium der Diskussion herausgekommen. Anders dagegen im staatsfreien Raum, wo die Tarifvertragsparteien für einige Ausbildungsberufe Regelungen getroffen haben und Umlagen praktizieren.

Im Zusammenhang mit der Neuordnung der Berufsausbildung in der Bauwirtschaft einigten sich die Tarifvertragsparteien dieses Wirtschaftszweiges 1974 auf eine tarifvertragliche Finanzierungsregelung. Entscheidend für die Übereinkunft war die 1970 gewonnene Einsicht, daß bei einer Ausbildungsquote von knapp 2 % eine Nachwuchssiche-

---

20 Vgl. dazu im einzelnen: *Mäding / Nimmerrichter 1983.*

21 Vgl. dazu: *Statistisches Bundesamt Wiesbaden 1983*, S. 112.

22 *Goebel / Schlaffke 1982; Noll u. a. 1983.*

23 Vgl. *Statistisches Bundesamt Wiesbaden 1983*, a.a.O

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rung nicht mehr gegeben war. Nur noch wenige junge Menschen waren unter den damals geltenden Ausbildungs- und Arbeitsbedingungen bereit, sich für eine Ausbildung im Baugewerbe zu interessieren. Diese Umstände waren entscheidend dafür, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer dieses Wirtschaftszweiges bereit waren, neue Wege in der Berufsausbildung zu beschreiten. Die Qualität wurde durch eine neue Ausbildungsordnung erheblich angehoben, in der im Rahmen einer dreijährigen Berufsausbildung insgesamt 37 Wochen überbetriebliche Ausbildung verpflichtend vorgeschrieben wurden. Das erste Ausbildungsjahr wird mit rund 20 Wochen in der Berufsschule und rund 20 Wochen in der überbetrieblichen Berufsbildungsstätte fast ganz aus dem Betrieb ausgelagert. Die Einsicht in die Notwendigkeit dieser Maßnahmen und die Erkenntnis, daß diese sehr hohen Kosten nicht nur den Ausbildungsbetrieben angelastet werden konnten, veranlaßte die Arbeitgeber im Baubereich, gegen heftige Angriffe aus den eigenen Reihen eine Umlage für alle Betriebe des Wirtschaftszweiges mit der Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erden zu vereinbaren. Der bisherige Erfolg dieser Reform gibt den Urhebern recht: die Zahl der Auszubildenden konnte bei gleichzeitig erheblich verbesserter Ausbildungsqualität mehr als verdoppelt werden. Von 1977 bis 1979 wurden im Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerk, im Garten- und Landschaftsbau sowie im Dachdeckerhandwerk weitere tarifvertragliche Umlagefinanzierungen vereinbart[24].

8 Kammerumlagen

Zur Kategorie der auf Dauer angelegten nichtstaatlichen kollektiven Mittelaufbringung und Mittelverwendung für den betrieblichen Teil der Berufsausbildung zählen auch Umlageverfahren, die von den berufsständischen Kammern eingeführt wurden. Diese Umlagen werden von allen Betrieben eines Kammer- bzw. Innungsbezirks erhoben und dienen ausschließlich der Finanzierung der mit der Durchführung überbetrieblicher Ausbildung verbundenen Kosten. Die genaue Zahl der in den einzelnen Kammerbezirken bestehenden Regelungen, die auf den unterschiedlichen Ebenen praktiziert werden, ist ebensowenig bekannt, wie das auf diesem Wege aufgebrachte Volumen. Einzelne Regelungen in Konstanz, Karlsruhe und Lüneburg wurden bekannt, als sich Verwaltungsgerichte mit Klagen nicht ausbildender Handwerksmeister gegen die Heranziehung zur Umlage befaßten. Diese Klagen wurden samt und sonders mit Begründungen abgewiesen, wie sie auch das Bundesverfassungsgericht 1980 verwendete, als es die Gruppennützigkeit der Abgabe bestätigte. Zahlreiche Gründe, die gegen einen

[24] *Böll 1980; Görs 1983.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zentralfonds von dessen Gegnern angeführt werden, entfallen bei der Kammerumlage. Sie erfaßt schnell und unbürokratisch alle in Frage kommenden Abgabepflichtigen, da sie Pflichtmitglieder bei der Kammer sind; die Kammer erhebt ohnehin Umlagen von ihren Mitgliedern, mit der sie ihre Aktivitäten finanziert; eine Berufsbildungsabgabe erfordert demnach keinen neuen Apparat und verursacht keine zusätzlichen Kosten; wegen der regionalen Zuständigkeit der Kammern können regionale Besonderheiten bei der Mittelvergabe berücksichtigt werden; wegen der Funktion der Kammern als „zuständige Stelle" nach dem Berufsbildungsgesetz ist auch die Mittelvergabe sachbezogen gewährleistet.

Der mit Arbeitgebern, Gewerkschaften und Berufsschullehrern besetzte Berufsbildungsausschuß bei der Kammer kann Vergaberichtlinien beraten.

In die aktuelle Finanzierungsdebatte wurde die Kammerumlage von zwei Gewerkschaften, der Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erden und der Industriegewerkschaft Chemie-Papier-Keramik, im Herbst 1984 eingebracht, als die für die berufliche Bildung zuständigen Vorstandsmitglieder Köbele und Walter eine allgemeine Einführung einer Berufsbildungsabgabe für die betriebliche Berufsausbildung auf Kammerebene forderten. Um die Mitbestimmung der Gewerkschaften bei der Vergabe der Mittel sicherzustellen, sollen die Rechte des Berufsbildungsausschusses durch eine Änderung der Kammergesetzgebung gestärkt werden[25].

Von der Systematik her gehört zur nichtstaatlichen kollektiven Umlagefinanzierung auch die Förderung von Maßnahmen der Berufsvorbereitung, Fortbildung und Umschulung durch die Bundesanstalt für Arbeit, die aus Mitteln der Arbeitlosenversicherung erbracht wird. Daß diese Finanzierungsform nicht allgemein so angesehen wird und daher auch in der Finanzierungsdiskussion weitgehend unerwähnt bleibt, kann nur so erklärt werden, daß die so aufgebrachten Mittel nur unter anderem für Zwecke der beruflichen Bildung verwandt werden.

9 Die Haltung der Arbeitgeberverbände zur Umlagefinanzierung

Der wesentlichste Ablehnungsgrund der Arbeitgeberseite gegen eine Fondsfinanzierung ist das Bestreben, staatliches Interventionsbegehren und gewerkschaftliche Mitbestimmung über die Mittelverwendung zu

[25] Handelsblatt vom 17. September 1984 und 9. Oktober 1984. — Vgl. auch den offenen Brief von Friedrich Edding an den Stellvertretenden Vorsitzenden des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Gustav Fehrenbach, in: Handelsblatt vom 26. Oktober 1984.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vermeiden. Deutlich zum Ausdruck gebracht wurde diese Auffassung zur Umlagefinanzierung, als Anfang September 1984 eine Gruppe von Chemieunternehmen im Kölner Raum über einen Lehrstellenfonds 80 zusätzliche Ausbildungsplätze finanzierte, da sie selbst keine Jugendlichen ausbilden oder wegen Raum- und Personalmangel keine zusätzlichen Lehrstellen anbieten konnten. Der Bundesarbeitgeberverband Chemie erklärte, er stehe der Aktion durchaus positiv gegenüber, weise aber darauf hin, daß die Unternehmen damit keineswegs von sich aus der Forderung von Gewerkschaften und Sozialdemokraten nach einer Umlagefinanzierung der Lehrstellen nachkommen. Im Gegensatz zur Forderung des DGB, so betont der Arbeitgeberverband, basiere die Kölner Initiative auf dem Prinzip der völligen Freiwilligkeit. Außerdem könnten die Firmen von sich aus entscheiden, in welcher Weise die Gelder des Fonds ausgegeben würden, während bei der vom DGB geforderten Umlagefinanzierung die Gewerkschaften darüber mitentscheiden wollten. Gegen eine solche Regelung wehre sich der Verband weiterhin mit allem Nachdruck[26].

Trotz gegenteiliger Äußerungen einiger Betriebsinhaber, trotz der Einführung von Kammerumlagen zur Finanzierung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten und trotz Initiativen, wie der soeben geschilderten im Chemiebereich, ist festzustellen, daß die große Mehrzahl der schätzungsweise 500 000 Ausbildungsbetriebe in der Bundesrepublik zwar nach Möglichkeiten trachtet, die eigenen Ausbildungsaufwendungen durch Beteiligung anderer Financiers zu minimieren, die unangenehmen Begleiterscheinungen einer Umlage jedoch zu vermeiden.

Die Arbeitgeber favorisieren deshalb steuerliche Entlastungen als Mittel der Finanzierung, die zusätzlich zu den normalen Absetzungsmöglichkeiten für Ausbildungskosten gewährt werden. Entsprechende Vorstöße kamen regelmäßig von den Unternehmensorganisationen und aus der Politik. Alle Finanzminister aber auch die Finanzgerichte haben solchen Steuerboni für Ausbildung bisher jedoch eine Absage erteilt.

Eine solche Begünstigung strebte ein großes deutsches Industrieunternehmen an, als es bereits 1977 Rückstellungen in Höhe der Ausbildungskosten vornahm, die durch die Übernahme einer „Überlastquote" von Auszubildenden nach Auffassung des Unternehmens berechtigt waren. Die Rückstellungen sollten aufgelöst werden, falls Auszubildende nach Ausbildungsabschluß vom Betrieb nicht übernommen würden. Der Bundesfinanzhof hat diesen Vorstoß jedoch zurückgewiesen[27].

---

[26] Frankfurter Rundschau vom 4. September 1984.

[27] Urteil vom 25. Januar 1984, I R 7/80.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine bemerkenswerte Begründung des klagenden Unternehmens offenbart die Urteilsbegründung durch das Finanzgericht Berlin[28]. Danach will das Unternehmen seine Verpflichtung nicht nur übernommen haben, um von den Lehrlingen eine geschuldete Gegenleistung zu erlangen, sondern zugleich auch, um seine allgemeinen betrieblichen Belange zu fördern, insbesondere der befürchteten Abschaffung des dualen Ausbildungssystems zu begegnen und damit eine der Allgemeinheit gegenüber als Verpflichtung empfundene soziale Leistung zu erbringen.

Anders als direkte staatliche Subventionen an Ausbildungsbetriebe, deren Wirkung ich im übrigen unter berufsbildungspolitischen Gesichtspunkten für bedenklich halte, sind Steuererleichterungen nicht transparent und an Auflagen (hier: z. B. Verbesserung der Ausbildungsqualität) nicht gebunden, darüber hinaus bedürfen sie dem Grunde und der Höhe nach nicht der alljährlich wiederkehrenden Haushaltsentscheidung durch das Parlament.

10 Entwicklungstendenzen in anderen Industriestaaten

Bei einem Blick auf die Berufsausbildungs- und Finanzierungssysteme anderer Länder ist es angebracht, zunächst einmal die stärker betrieblich orientierten, d. h. dualen Ausbildungssysteme des deutschsprachigen Raums und danach die stärker schulisch orientierten Ausbildungssysteme der angelsächsischen und romanischen Länder zu betrachten.

Bekanntlich ist das duale System der betrieblich/berufsschulischen Ausbildung auf den deutschsprachigen Raum beschränkt, und zwar auf Österreich, die Schweiz, die DDR und die Bundesrepublik. In diesen Ländern wird die Berufsausbildung prinzipiell einzelbetrieblich finanziert; es gibt jedoch, wie in der Bundesrepublik, zahlreiche Fälle von Mischfinanzierungen.

Die Tendenz, überbetriebliche Finanzierungssysteme der Berufsausbildung in verstärktem Maße anzuwenden, hat sich in Europa zuerst in den Ländern ausgebreitet, deren Betriebe seit je nur geringe Ausbildungsbereitschaft zeigten[29].

In *Frankreich* gibt es gleich zwei Berufsbildungsfonds, einen für die Weiterbildung (1,1 % der Lohnsumme) und einen für die Lehrlingsabgabe (0,6 % der Lohnsumme). Die Berufsausbildungsumlage oder

[28] Finanzgericht Berlin, Urteil vom 22. Oktober 1979 IV 366/78, Entscheidung Nr. 287, Keine Rückstellung für Kosten zur Einstellung von Lehrlingen, in: Entscheidungen der Finanzgerichte 1980, Nr. 6, S. 276.

[29] Vgl. zum folgenden insbesondere: *Hegelheimer 1977 b.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Lehrlingsabgabe wird nach einem Quotensystem auf die beruflichen Vollzeitschulen und die betriebliche Berufsausbildung aufgeteilt. Lehrlingsbildungszentren werden sowohl aus der Lehrlingsabgabe wie aus Steuermitteln unterhalten.

Allerdings führt eine Vielzahl von Vorschriften aus dem Steuer- und Berufsbildungsrecht dazu, daß sich die Unternehmen zu einem großen Teil gleichsam von der Lehrlingsabgabe freikaufen können, so daß nur noch verhältnismäßig geringe Beträge für die Lehrlingsausbildung zur Verfügung stehen. Alle Bemühungen des Staates, die unter der sozialistischen Regierung noch erhöht worden sind, haben jedoch nicht dazu beitragen können, die Lehrlingsausbildung populär zu machen. Bessere Schüler besuchen die beruflichen Vollzeitschulen oder die Hochschulen des Landes.

In *Großbritannien* wurden 1964 mit dem Industrial-Training-Act die gesetzlichen Grundlagen für ein duales Ausbildungssystem gelegt und eine Umlagefinanzierung auf Branchenebene eingeführt, die von Industrial-Training-Boards verwaltet werden. Wie bei allen Bildungs- und Berufsbildungseinrichtungen wurden auch die auf die betriebliche Ausbildung ausgerichteten Boards stark dezentralisiert und durch eine Vielzahl von Beratungsgremien, darunter auch die Sozialparteien, bei der Festlegung der Lerninhalte und der Verteilung der Mittel unterstützt. Die industrielle Lehre entwickelte sich in den 60er Jahren erstaunlich gut und bot in ihrer Blütezeit rund 40 % der 16jährigen Briten einen Einstieg ins Berufsleben. Die Erfahrungen mit dem britischen Levy-Grant-System wurden von der Bundesregierung in ihre Überlegungen bei der Planung des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes einbezogen. Die britischen Boards haben das Recht, bis zu 2,5 % der Lohn- und Gehaltssumme als Ausbildungsumlage zu erheben und kleinere Betriebe von dieser Abgabe zu befreien. Aus dem Abgabeaufkommen werden Zuschüsse an Betriebe mit eigenen Ausbildungsstätten (etwa 30 % der Ausbildungskosten) sowie an die Ausbildungseinrichtungen der Training-Boards gezahlt. Fehlbeträge können durch Zuschüsse aus Steuermitteln ausgeglichen werden. In den letzten 10 Jahren ist die betriebliche Berufsausbildung in Großbritannien trotz steigender Jugendarbeitslosigkeit beständig zurückgegangen und weist heute etwa die Hälfte der Auszubildendenzahlen vom Anfang der 70er Jahre auf. Mit zunehmendem Kostendruck und ökonomischer Krise wehrten sich immer mehr Betriebe gegen die Erhebung der Umlage. Sie fanden dabei Gehör bei der konservativen Regierung, die die Industrial-Training-Boards in den letzten drei Jahren von 23 auf 7 abbaute. Gleichzeitig führte die Regierung Thatcher 1982 ein Berufsvorbereitungsjahr ein, das unter der Bezeichnung „Youth Training Scheme“ für ein Jahr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

460 000 Jugendlichen eine systematische Ausbildung zum Einstieg in das Berufsleben anbot. Die Kosten hierfür, eine runde Milliarde £, werden von der Regierung getragen, die die Verwaltung der Mittel dem Arbeitsminister zugewiesen hat. Die Ausbildung, die sich in drei Tage Betrieb und zwei Tage Berufsschule (oder in Blockform 33 Wochen Betrieb und 13 Wochen Berufsschule) gliedert, ist dem kooperativen Berufsgrundbildungsjahr in der Bundesrepublik Deutschland nachempfunden. Mit einer gewaltigen Anstrengung gelang es, die benötigten 460 000 Ausbildungsplätze bereitzustellen; rund 110 000 Plätze blieben jedoch unbesetzt, obwohl noch zahlreiche Jugendliche ohne Ausbildung und Arbeit waren.

11 Finanzierung weiterhin umstritten

Die wenigen Ausblicke auf die Finanzierung der Berufsausbildung in einigen westlichen Industrieländern zeigen, daß es nicht an Versuchen gefehlt hat, die einzelbetriebliche in eine überbetriebliche Finanzierung zu überführen bzw. die betriebliche Ausbildung zumindest teilweise staatlich zu finanzieren. Weder die einzelbetriebliche noch die staatliche, noch die Umlagefinanzierung haben für sich genommen zu einem optimalen Ergebnis geführt. Die gemachten Erfahrungen lassen jedoch einige Aussagen zu:

— Einzelbetriebliche Finanzierungen sind die einfachsten. Sie erfordern den geringsten Aufwand. Sie sind allerdings konjunkturanfällig und bewältigen nicht die Sonderprobleme, die sich aus der Ausbildung mit besonderen pädagogischen Herausforderungen ergeben, so z. B. die Ausbildung von Jugendlichen mit Lernschwierigkeiten, behinderter Jugendlicher und Jugendlicher mit Sprachdefiziten. Eine Nachfrage, die den vermuteten Eigenbedarf der Betriebe stark übersteigt, wird mit Hilfe der einzelbetrieblichen Finanzierung nur teilweise gedeckt.

— Subsidiäre staatliche Finanzierungen der betrieblichen Ausbildung erscheinen dort am erfolgreichsten, wo sie das Angebotsverhalten der Betriebe nicht beeinträchtigen, d. h. wenn eine Finanzierung der *normalen* betrieblichen Ausbildung unterbleibt. Auf diese Weise werden Abwartehaltungen und Mitnahmeeffekte vermieden, denn „Kopfprämien" wirken kontraproduktiv. Dagegen können staatliche Finanzierungen der überbetrieblichen Ergänzung betrieblicher Ausbildung, Sprachkurse für Anfänger, Stützkurse für Langsamlerner, besondere Maßnahmen für behinderte und lernbeeinträchtigte Jugendliche einen wichtigen Beitrag zur Aufstockung betrieblicher Ausbildungsplätze darstellen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Umlageverfahren in Form dezentralisierter Branchenfonds erscheinen als zwischenbetrieblicher Finanzierungsausgleich effektiver als ein Zentralfonds, der die Vielfalt der regionalen und branchenmäßigen Sachverhalte in der Ausbildungsfinanzierung nur bei relativ hohem Aufwand berücksichtigen kann.

In der Bundesrepublik Deutschland ist deutlich geworden, daß ein relativ gut funktionierendes einzelbetriebliches Finanzierungssystem keinerlei Eingriffe von außen bedarf, um hohe Steigerungsraten zu realisieren. Das duale System hat sich als so flexibel erwiesen, daß es auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ohne Finanzierungsausgleich noch Ausbildungsplätze in beträchtlichem Umfang zugelegt hat. Allerdings ist die Frage berechtigt, ob die Ausweitung in den „richtigen Berufen, den volkswirtschaftlichen Wachstumsbereichen" erfolgt ist. Die Annahme ist nicht abwegig, daß wir vor allen Dingen in weiten Bereichen des Handwerks mit der Ausbildung von heute für viele Jugendliche die Umschulung von morgen bereits vorprogrammiert haben. Es muß jedoch auch bezweifelt werden, ob mit einem anderen Finanzierungssystem bessere Ergebnisse hätten erzielt werden können. Eine Steuerung der Berufsmärkte über ein Finanzierungssystem wäre nicht nur hinsichtlich der Berufsprognosen zweifelhaft, sondern auch rechtlich umstritten.

Dennoch wird die Diskussion um die Finanzierung[30] weitergehen, wie gerade die letzten Wochen bewiesen haben. Selbst bei einem Rückgang der Jahrgangsstärken und damit der Nachfrager nach betrieblicher Berufsausbildung werden uns die Probleme einer ausreichenden Versorgung aller ausbildungswilligen Jugendlichen auf dem Hintergrund hoher Arbeitslosenzahlen bis in die 90er Jahre erhalten bleiben. Hinzu kommt, daß die Nachfrage nach qualitativ hochwertigen Ausbildungsplätzen durch die veränderte Vorbildungsstruktur der Schulabgänger, insbesondere der Abiturienten, erheblich ansteigen wird. Qualität und große Zahlen: Das wird die Frage nach der Kostenträgerschaft nicht verstummen lassen.

Literaturverzeichnis

Arbeiterkammer Bremen (Hrsg.) 1984: Das Landesberufsbildungsgesetz — ein wirksamer Beitrag zur Bekämpfung der Berufsnot der Jugend, Bremen.

Böll, Georg 1980: Tarifvertragliche Finanzierungsregelungen für die Berufsbildung — Darstellung und Analyse, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Heft 5, Berlin, S. 16 ff.

[30] Zur neueren wissenschaftlichen Diskussion vgl.: *Bundesinstitut für Berufsbildung 1982.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.) 1982: Finanzielle Förderung der beruflichen Bildung, Sonderheft der Zeitschrift Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, März, Berlin.

Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (Hrsg.) 1973: Bildungsgesamtplan, Band I und II, Stuttgart.

— *1975:* Stufenplan zu Schwerpunkten der beruflichen Bildung, Bonn.

Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.) 1983: Ausgaben der Gebietskörperschaften für Bildung und Wissenschaft in den Jahren 1970 - 1982, Materialien zur Bildungsplanung, Heft 6, Bonn.

CEDEFOP — Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Hrsg.) 1982: Beschreibung der Berufsbildungssysteme in den Mitgliedstaaten der europäischen Gemeinschaft — Vergleichende Studie, Luxembourg.

— *1981:* Vergleichende Studie über die Finanz-, Rechts- und Organisationsstruktur der Berufsbildung — Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich, Berlin.

Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.) 1973: Grundsätze zur Neuordnung der beruflichen Bildung (Markierungspunkte), Bonn.

— *1983:* Grund- und Strukturdaten 1983/84, Bonn.

— *1984:* Berufsbildungsbericht 1984, Grundlagen und Perspektiven für Bildung und Wissenschaft Nr. 2, Bonn.

Deutscher Bildungsrat (Hrsg.) 1969: Empfehlungen der Bildungskommission zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung, Bonn.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) 1981: Entschließung vom 1. Oktober 1981, Bundestagsdrucksache 9/827, Bonn.

— *1982:* Bericht der Bundesregierung zu den in der Entschließung des Deutschen Bundestages gestellten grundsätzlichen Fragen zur Berufsausbildung, Bundestagsdrucksache 9/1934, Bonn.

— *1983:* Schlußbericht der Enquête-Kommission „Jugendprotest im demokratischen Staat" des 9. Deutschen Bundestages, Bundestagsdrucksache 9/2390, Bonn.

Goebel, Uwe / Schlaffke, Winfried (Hrsg.) 1982: Berichte zur Bildungspolitik 1982/83 des Instituts der Deutschen Wirtschaft, Köln.

Görs, Dieter 1983: Tarifvertragliche Regelungen zur Finanzierung der Berufsbildung, in: IG Metall, a.a.O., S. 136 ff.

Hegelheimer, Armin 1977 a: Finanzierungsprobleme der Berufsausbildung, Stuttgart.

— *1977 b:* Auswirkungen überbetrieblicher Finanzierungsmodelle der Lehrlingsausbildung in internationaler Sicht, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Hrsg.: Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Wien, 24. Jg., Nr. 2, S. 46 ff.

Industriegewerkschaft Metall (Hrsg.) 1983: Finanzierung der beruflichen Bildung, Schriftenreihe der IG Metall, Nr. 98, Frankfurt a. M.

Kath, Folkmar 1981: Umfang und Bedeutung überbetrieblicher Ausbildung, Sonderveröffentlichung des Bundesinstituts für Berufsbildungsforschung, Berlin.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mäding, Heinrich / Nimmerrichter, Nikolaus 1983: Öffentliche Förderung der beruflichen Erstausbildung, in: IG Metall, a.a.O., S. 113 ff.

Manpower Services Commission (Hrsg.): Corporate Plan 1983 - 1987, Sheffield.

Müller-Steineck, Eberhard / Wiederhold-Fritz, Susanne 1980: Finanzierung der Berufsausbildung — Überblick über die wichtigsten Etappen der Diskussion, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Heft 5, Berlin, S. 1 ff.

Noll, Ingeborg u. a. 1983: Nettokosten der betrieblichen Berufsausbildung. Schriften zur Berufsbildungsforschung, Band 63, herausgegeben vom Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin.

Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung 1974: Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung (Abschlußbericht), Bielefeld.

Statistisches Bundesamt Wiesbaden (Hrsg.) 1982: Berufliche Bildung 1981, Fachserie 11 (Bildung und Kultur), Reihe 3, Stuttgart und Mainz.

— *1983:* Bildung im Zahlenspiegel, Stuttgart und Mainz.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kosten-Wirksamkeitsanalyse schulorganisatorischer Alternativen dargestellt am Beispiel von zwei Planungsmodellen für Frankfurt am Main*

Von *Horst Weishaupt,* Frankfurt a. M.

1 Problemstellung

Nach einer langen Phase steigender Schülerzahlen stehen die Bildungsplaner in der Bundesrepublik seit einigen Jahren einem demographisch bedingten Schülerrückgang um durchschnittlich 45 Prozent gegenüber. In der Grundschule konnte durch eine Reduzierung der Zahl der Parallelklassen, eine Senkung der durchschnittlichen Klassenfrequenzen und die Versetzung von Lehrern in Schulen der Sekundarstufe I der erhebliche Bedarfsrückgang aufgefangen werden. Gegenwärtig vollzieht sich der Schülerrückgang in der Sekundarstufe I, der wegen der Konkurrenz von Hauptschule, Realschule, Gymnasium und — in einigen Regionen — der Gesamtschule planerisch weit schwieriger gestaltbar ist. Auch in dieser Schulstufe hoffen die meisten Bundesländer, ohne Eingriffe in die bestehende Schulstruktur und mit möglichst wenigen Schulschließungen, also einer Reduzierung der Zahl der Parallelklassen und Klassenfrequenzsenkungen, der Entwicklung gerecht zu werden. In der Hoffnung auf einen erneuten Geburtenanstieg, der sich allerdings bislang nicht einstellte, werden die Anpassungsplanungen von vielen als Maßnahmen zur Überbrückung eines kurzzeitigen Schülertiefs verstanden. Tatsächlich ist aber bereits für den Zeitraum nach 1995 ein erneuter starker Schülerrückgang absehbar, wenn die geburtenschwachen Jahrgänge zur Elterngeneration werden (vgl. *Deutscher Bundestag 1980, 1984*). Folglich ist in der Bildungsplanung ein prinzipielles Umdenken von einer „expansionistischen" Planung zur planerischen Weiterentwicklung eines stark schrumpfenden Systems erforderlich.

Unter dieser Perspektive stellt sich aber die Frage, ob Anpassungsstrategien innerhalb der gegebenen Schulstruktur nicht erhebliche Effizienzverluste durch unausgelastete Raumkapazitäten, fachfremd

* Den Mitgliedern des Ausschusses für Bildungsökonomie, die sich an der Diskussion des Manuskripts beteiligt haben und insbesondere dem Kollegen Manfred Weiß danke ich für wertvolle Anregungen und Hinweise.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erteilten Unterricht, überhöhte Schülertransportkosten usw. zur Folge haben und es statt dessen nicht erforderlich ist, über strukturverändernde Anpassungsmaßnahmen den langfristig veränderten planerischen Rahmenbedingungen gemäß zu handeln (s. *Döring 1983*). Die vorliegende Studie versucht, darauf eine Antwort am Beispiel einer in ihrer kommunalen Schulstruktur durchaus typischen bundesrepublikanischen Großstadt (s. *Göschel 1983*) zu geben.[1]

Für die Anpassung der vorhandenen Schulkapazitäten an verringerte Schülerzahlen stehen grundsätzlich drei Strategien zur Verfügung:

— Alle Schulen/Schulformen verringern ihre Kapazität entsprechend der demographischen Entwicklung. Dies kann über die Schaffung von Leerkapazitäten an den weiterhin bestehenden Schulen (ungenutzter Schulraum) oder Schulschließungen geschehen.

— Die wohnnahen Schulen werden ausgelastet und zentral (wohnungsfern) gelegene Schulen bei Überkapazitäten geschlossen.

— Schulen mit guter Fachraum- und Sachmittelausstattung (meist zentral gelegen) werden weiterhin voll genutzt und kleine, weniger gut ausgestattete Schulen bei Kapazitätsüberhang geschlossen.

Die Auslastung der gewünschten Schulen läßt sich über eine Ausweitung der Besuchsdauer an diesen Schulen proportional zur Verringerung der Schüler-Jahrgangsbreiten erreichen. Sollen die wohnnahen Schulen ausgelastet bleiben, so ist insbesondere ein Verbleib der Schüler in den Grundschulen über das 4. Schuljahr hinaus anzustreben. Die Auslastung gut ausgestatteter Schulen ist beispielsweise über die räumliche Unterbringung von Hauptschulen an beruflichen Schulen oder den Wechsel aller Schüler nach dem 9. Schuljahr in Einrichtungen der Sekundarstufe II (vgl. *Riew 1981*) zu erreichen. Schulorganisatorisch naheliegender ist es jedoch, die Schüler weniger gut ausgestatteter Schulen der Sekundarstufe I in anderen Schulen der gleichen oder einer anderen Schulform mit zu unterrichten (räumliche und gegebenenfalls auch organisatorische Zusammenfassung von Schulen).

Die beiden für den empirischen Vergleich gewählten Alternativen entsprechen den ersten beiden Planungsstrategien. *Riew 1981* hat in einer Bewertung von Schulorganisations-Alternativen die dritte Strategie gewählt. Dabei ging er von der Überlegung aus, daß es aus ökono-

[1] Unsere ursprüngliche Intention war es, gleichartige Studien in einer ländlichen Region und im Randbereich des Frankfurter Verdichtungsraums durchzuführen. Die Auswirkungen der Alternativen unter verschiedenen regionalen Bedingungen hätten so erfaßt werden können. Doch ergaben sich erhebliche Datenbeschaffungsprobleme, weshalb diese Absicht aufgegeben werden mußte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mischen Gründen am günstigsten sei, bei den teuersten Einrichtungen die geringste Unterauslastung zuzulassen (*Riew 1981,* S. 54). Seine empirischen Daten lassen aber beispielsweise die Schülertransportkosten unberücksichtigt, die eher zu Kostenvorteilen für die wohnnahen Schulen führen. Auch berücksichtigt er nicht die Nutzung freiwerdender Schulgebäude für andere öffentliche Aufgaben und die dadurch zu erreichenden Einsparungen. Daher sind seine Ergebnisse, die für die von ihm bevorzugte Anpassungsstrategie sprechen, zu relativieren.

Die beiden am Beispiel des allgemeinbildenden Schulwesens der Stadt Frankfurt gegenübergestellten Alternativen sind:

1. Die bestehende Schulstruktur in Frankfurt bleibt in Zukunft auch bei dem stark verringerten Schüleraufkommen prinzipiell erhalten (systemimmanente Anpassungsstrategie).
2. In den Klassen 5 und 6 wird für alle Schüler verbindlich („flächendeckend") die Förderstufe (Orientierungsstufe) eingeführt und diese in der Regel Grundschulen oder Gesamtschulen zugeordnet. Neben eigenständigen Haupt- und Realschulen werden auch der Verbund dieser Schulformen und die additive Gesamtschule (Schulzentrum) als schulorganisatorische Lösungen zugelassen (strukturverändernde Anpassungsstrategie).

Die erste Alternative ergibt sich aus der im Schulentwicklungsplan IV festgelegten Absicht des Frankfurter Magistrats, die gegenwärtige Schulstruktur zu erhalten *(Stadt Frankfurt am Main 1981, 1983).* Die zweite Alternative wurde von uns in der Vergangenheit mehrfach als ein angemessenes schulplanerisches Konzept vorgeschlagen *(Weishaupt 1980, 1983; Weishaupt / Döring / Haug 1982),* um den veränderten demographischen Rahmenbedingungen schulorganisatorisch zu entsprechen. Die Alternativen wurden folglich gewählt, um die Vorteilhaftigkeit der eigenen Planungsvorstellungen zu überprüfen. Die Beschränkung auf zwei Alternativen erfolgte vornehmlich deshalb, weil andere erwogene Planungsmodelle sich nur als Varianten der beiden Alternativen erwiesen, die sozusagen die beiden Pole für vielfältige dazwischenliegende Planungslösungen markieren.

Hinsichtlich des Ziels der verbindlichen Einführung der Förderstufe in Frankfurt entspricht die zweite Alternative einem seit 1969 im hessischen Schulverwaltungsgesetz festgelegten Auftrag an die Schulträger. Allerdings strebte das Land Hessen bis Anfang der 80er Jahre eine organisatorische Zuordnung der Förderstufe zu Gesamtschulen oder Hauptschulen an (Schulverwaltungsgesetz von 1978 § 11 Abs. 3). Erst in den letzten Jahren zeichnet sich ein Umdenkungsprozeß ab *(Hessisches Institut 1983),* der seinen vorläufigen Endpunkt in dem Be-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schlußprotokoll zwischen SPD und Grünen über die politischen Gespräche zur Bildungspolitik fand. Darin wird in der Regel von der organisatorischen Zuordnung der Förderstufe zur Grundschule ausgegangen. Die bildungspolitische Konzeption der hessischen CDU entspricht im wesentlichen den Planungsintentionen des Frankfurter Magistrats. Die der empirischen Analyse zugrundeliegenden alternativen Planungsvorstellungen korrespondieren folglich auch mit den beiden gegenwärtig zentralen schulpolitischen Positionen in Hessen.

Auf eine bildungstheoretische und -politische Bewertung der beiden zugrundegelegten Alternativen muß hier verzichtet werden. Angemerkt werden soll nur, daß sich die organisatorische Zuordnung der Förder- bzw. Orientierungsstufe zur Sekundarstufe I erst in den letzten 15 Jahren ergeben hat. Für diese Lösung sprechen auch durchaus einige ernstzunehmende schulfachliche Gründe, die aber nur in einer besonderen Planungssituation (langfristig erwartetes hohes Geburten- und damit Schülerzahlenniveau) planerisch wirksam werden konnten. Die schulorganisatorische Trennung von Grund- und Hauptschule nach dem 4. Schuljahr (wie sie erstmals der Bildungsgesamtplan 1973 vornahm), wird aber im Strukturplan des Deutschen Bildungsrates von 1969 nicht gefordert *(Deutscher Bildungsrat 1970)*, und auch der Deutsche Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen ging in seiner Förderstufen-Empfehlung 1962 *(Deutscher Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen 1963, 1964)* von einer Verlängerung der allgemeinen Volksschule bis zum Ende der 6. Klasse aus. Die vordergründig planungspragmatische Intention der zweiten Alternative basiert folglich auf Schulstrukturmodellen der 50er und 60er Jahre, denen unter der gegenwärtigen demographischen Situation erneute Bedeutung zukommt.

Die Alternativenbewertung wird nach dem Konzept der Kosten-Wirksamkeits-Analyse durchgeführt, und zwar in der Variante des „fixed effectiveness approach" (s. *Weiß 1975*, S. 88 ff.; *1982*, S. 195 - 198). Es wird folglich unterstellt, daß beide Alternativen hinsichtlich ihres „Ertrags" gleichwertig sind (s. auch: *Hüfner / Naumann 1970*, S. 90). Formal ist dies dadurch gegeben, daß beide Organisationsalternativen zu den gleichen Schulabschlüssen und Berechtigungen führen. Die zweite Alternative impliziert im übrigen nicht solche weitreichenden Reformansprüche, wie sie beispielsweise mit der integrierten Gesamtschule verbunden sind. Der gewählte Ansatz eröffnet im übrigen die Möglichkeit, von einem quasi neutralen Standort aus ökonomische Gesichtspunkte für eine Entscheidungsfindung zwischen diesen politisch umstrittenen Alternativen zu behandeln. Die Relevanz dieser Gesichtspunkte für die politische Entscheidungsfindung wird mit dem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verfahren nicht erfaßt. Dazu wäre es erforderlich, eine Nutzwertanalyse durchzuführen, die die Präferenzen der Entscheidungsträger explizit mitberücksichtigt (s. *Weiß 1982,* S. 199 ff.).

In der bildungsökonomischen Literatur der Bundesrepublik finden sich vornehmlich theoretisch ausgerichtete Abhandlungen zur Anwendung von Kosten-Wirksamkeits-Analysen bei der Organisation von Lehr-Lernprozessen (vgl. *Weiß 1982*) und Schulsystemvergleichen *(Hüfner / Naumann 1970).* Hier wird der Ansatz angewandt auf ein regionales System der Versorgung mit schulischer Infrastruktur.

In die Bildungsplanungspraxis der Bundesrepublik haben bislang Kosten-Wirksamkeits-Überlegungen kaum Eingang gefunden. Auch die in den letzten Jahren angespannte Haushaltssituation der Gebietskörperschaften hat daran nur wenig zu ändern vermocht (s. *Deutscher Bundestag 1982,* als empirische Studie über eine vergleichbare Situation in sieben englischen Großstädten: *Bailey 1982*). Statt dessen werden unter dem Zwang aktueller Einsparungserfordernisse Etatpositionen relativ willkürlich gekürzt *(Döring 1983).* In Strukturfragen des Bildungswesens wird an normativen Positionen der 70er Jahre festgehalten, obwohl sich die demographischen Rahmenbedingungen der Planung radikal verändert haben. Diese als „Identitätskrise der Bildungsplanung" *(v. Recum 1982)* bezeichnete Unfähigkeit zur Veränderung des Planungsverständnisses, gilt es aber zu überwinden. Vor diesem Hintergrund versteht sich diese Studie als ein Versuch, die Tragfähigkeit des gewählten ökonomischen Untersuchungsansatzes sowohl für die Praxis der Bildungsplanung als auch die ökonomische Bildungsforschung beispielhaft empirisch zu erproben.

Im Unterschied zur Kosten-Nutzen-Analyse bezieht die Kosten-Wirksamkeits-Analyse in nichtmonetären Einheiten gemessene Wirkungen in die Bewertung ein. Sie ist nicht auf ein allgemeines Wohlfahrtsziel ausgerichtet, vielmehr soll sie die Vorteilhaftigkeit von Alternativen anhand situationsspezifisch auszuwählender Bewertungskriterien aufzeigen (s. *Weiß 1982*). Folgende nichtmonetäre Kriterien werden als relevant angesehen für die Bewertung der Leistungsfähigkeit eines regionalen Systems schulischer Infrastruktur und bei dem Alternativenvergleich berücksichtigt:

— Anpassungsflexibilität bei steigenden/sinkenden Schülerzahlen,
— Resistenz gegenüber sich verändernden Schulbesuchsquoten in den Schulformen der Sekundarstufe I,
— Wohnnähe des Schulangebots,
— ein- oder mehrmaliger schulorganisatorisch notwendiger Schulwechsel bis zum Ende der Sekundarstufe I,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— „vollwertiges Sekundarstufen-Angebot“ (Prozentsatz der Schüler in Schulen, die zu einem wenigstens mittleren Schulabschluß führen können),
— schulform- und qualifikationsspezifische Auswirkungen auf den Lehrerbedarf.

Nicht erfaßt werden konnten die Konsequenzen beider Alternativen für die Lehrerfluktuation an den Schulen und die Bereitstellung des fächerspezifischen Lehrerbedarfs. Diese Kriterien hätten nur auf der Basis von Lehrerindividualdaten in einer eigenen umfangreichen Untersuchung erfaßt werden können.

In dem Kostenvergleich werden die Lehrerkosten, Schulwegkosten und sämtliche gebäudebezogenen Kosten berücksichtigt. Die Lehrerkosten sind insofern von Interesse, als zwischen den verschiedenen Lehrergruppen die Stundendeputate und die Besoldung variieren. Hinzu kommen Unterschiede in den Klassenfrequenz-Richtwerten zwischen den verschiedenen Schulformen. Dadurch sind die Lehr-Personalkosten pro Schüler von der Organisationsstruktur des Schulsystems abhängig.

Besuchen die Schüler entfernt gelegene Schulen, so entstehen durch die Benutzung von Verkehrsmitteln Transportkosten. Diese Kosten werden überwiegend von der öffentlichen Hand getragen (s. *Staupe 1980*).

Weitgehend unabhängig von der Zahl der Schüler, die eine Schule besuchen, verursachen Schulgebäude Kosten der laufenden Unterhaltung (Reinigung, Renovierung, Hausverwaltung usw.). Darüber hinaus können durch eine unzweckmäßige Verteilung der Schüler auf den vorhandenen Gebäudebestand vermeidbare Bauinvestitionskosten entstehen. Daher ist eine Darstellung der Auslastung der Schulgebäude wichtig, um einerseits „Leerkosten“ zu ermitteln und andererseits zusätzlichen Schulraumbedarf zu erfassen. Nicht berücksichtigt werden konnten Kosten, die bei Organisationsänderungen an einzelnen Schulen entstehen können, z. B. wenn erforderliche Fachraumausstattungen fehlen. Dieser Fall kann vor allem dann eintreten, wenn Grundschulen ohne Hauptschulzweig (bzw. ohne frühere Hauptschule) um eine Förderstufe ergänzt werden.

Da der größte Teil der Kosten nicht individuell zurechenbar ist, wird auf einen Vergleich von Einheitskosten verzichtet. Im übrigen gehen beide Alternativen von gleichen Schülerzahlen aus, weshalb das Konstrukt der Einheitskosten als Vergleichsgröße ebenfalls nicht erforderlich ist. Stattdessen werden gegenwärtige absolute rechnerische Kostendifferenzen gegenübergestellt. Soweit möglich, wird dargestellt,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für welche Gebietskörperschaft die Differenzen zwischen den Alternativen besonders bedeutsam sind. Es könnte ja durchaus der Fall eintreten, daß sich die Vorteilhaftigkeit der Alternativen aus Landes- und Schulträgersicht unterschiedlich darstellt.

2 Erläuterung des zugrundeliegenden Datenmaterials und des Verfahrens der Vorausschätzung

Das Datenmaterial für diesen Vergleich entstammt einem früheren Projekt zur Schulorganisationsplanung für ausländische Schüler *(Weishaupt 1984).* Zu diesem Zweck wurde auf der Basis der Geburtenzahlen von 1977 bis 1980 für 109 Stadtbezirke Frankfurts (die z. T. durch eine Zusammenfassung der offiziellen 118 Stadtbezirke gebildet wurden) eine kleinräumige Schülerzahlenvorausschätzung, differenziert nach Deutschen und Ausländern, durchgeführt. Die Details der Schülervorausschätzung, die die unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung zwischen den Stadtbezirken und den Nationalitäten und die regionalen Schwankungen der Bildungsbeteiligung mitberücksichtigt, können hier nicht näher dargestellt werden. Es wurde jedoch versucht, möglichst an die Realität angenäherte Schülerzahlen in den einzelnen Stadtbezirken zu erreichen. Dazu waren in einigen Bezirken auch Korrekturen der rechnerischen Ergebnisse erforderlich (Erhöhung der Schülerzahl wegen Neubautätigkeit, Senkung der Schülerzahl wegen verstärktem Bevölkerungsrückgang in den letzten Jahren). Die Gesamtzahl von 18 234 Grundschülern als Basis der weiteren Berechnungen liegt leicht über der Zahl der Grundschüler im Schuljahr 1983/84 von 17 786.

Die vorausgeschätzten Grundschülerzahlen wurden, wegen der annähernd konstanten Geburtenzahlen ab Mitte der 70er Jahre in Frankfurt, auch den Berechnungen für die Sekundarstufe zugrunde gelegt. Da sich in den letzten Jahren an der negativen Wanderungsentwicklung in Frankfurt nichts geändert hat, ist zu vermuten, daß die tatsächlichen Schülerzahlen in der Sekundarstufe I und II um 1990 ebenfalls eher unter den hier angenommenen Werten liegen werden. Die tatsächliche Bedarfsverringerung wird also eher unter- als überzeichnet. Für die Vorausberechnung der Schülerzahlen in den weiterführenden Schulformen wurden auf der Basis der Bildungsbeteiligung 1981/82 *(Weishaupt 1984,* S. 134) nationalitätenspezifische Schulbesuchsquoten errechnet (Status-quo-Annahme). Angesichts eines kontinuierlichen Rückgangs der Hauptschul-Besuchsquote in der Vergangenheit, führt die Status-quo-Annahme in der Prognose möglicherweise zu einer Überschätzung der Zahl der Hauptschüler (vgl. *Stadt Frankfurt am Main 1983,* S. 4).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1: **Liste der Grundschulen mit zugehörigen Einzugsbereichen, Schülerzahlen und der Kapazitätsauslastung der Schulgebäude (auf der Basis einer eigenen Schülervorausschätzung)**

	Name der Schule	Zugehörige Stadtbezirke (Einzugsbereich)	Anzahl d. Unterrichtsräume[a)]	Raumkapazität für ... Grundschüler (1 : 20)	Zugeordnete Grundschüler	noch vorhandene Kapazität (für Grundschüler, aufgerundet)[d)]
1	Liebfrauenschule	(010 - 050), 060, 070, (080), (120)	27	540	316	220
2	Uhlandschule	140, (261), (080)	21	420	420	—
3	Karmeliterschule	(040 - 050), 090, 151	52	1 040[b)]	451	580
4	Elsa-Brandström-Schule	100, 152, 170, (180)	32	640	303	320
5	Engelbert-Humperdinck-Schule..	110, (180), 191	24	480	279	200
6	Holzhausenschule	192, 201, 203	31	620	351[c)]	260
7	Heinrich-Seliger-Schule	202, 42, 462, 463	33	660	335	320
8	Schwarzburgschule	211, 212, 213	22	440	403	—
9	Merianschule	(120), 130, 221	20	400	400	—
10	Comeniusschule	222, 271	17	340	295	—
11	Linnéschule	230, 240, 282, (251)	35	700	700[c)]	—
12	Dahlmannschule	(251), 252, (261)	27	540	320	220
13	Kirchnerschule	272, 281, 290	26	520	493[c)]	—
14	Ackermannschule	153, 154, 164	22	440	257	180
15	Günderrode- u. Hellerhofschule	161, 162, 165	53	1 060	587	460
16	Bonifatiusschule	163, 341 - 342, 343	20	400	368	—
17	Francke-/Sophienschule	350, 361, 362	65	1 300	604	680

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

18	Willemerschule	(300), 331, (332)	19	380	220	160
19	Textorschule	321, (323), 324, (300)	24	480	480	—
20	Riedhofschule	322, (323), 325-7	26	520	280	240
21	GS Sachsenhäuser Berg	323	13	260	260	—
22	Mühlbergschule	(332)	17	340	200	140
23	Gruneliusschule	380	30	600	306	280
24	Frauenhofschule	(371)	27	540	311	220
25	Friedrich-Fröbel-Schule	372, (371)	26	520	297	220
26	August-Gräser- und Minna-Specht-Schule	531, (532)	45	900	365	520
27	Goldsteinschule	(532), 533	42	840	389c)	440
28	Boehleschule	541, 551	18	360	273	—
29	Eichendorff- und Berthold-Otto-Schule	542, 552	49	980	315	660
30	Arndt- und Körnerschule	401	39	780	256	520
31	GS Rödelheim	402	14	280	261	—
32	Kerschensteinerschule	410, 424	24	480	226	240
33	Ebelfeldschule	422, 423	21	420	188	220
34	Erich-Kästner-Schule	425, 426, (482)	27	540	319	220
35	Robert-Schumann-Schule	431	24	480	234	240
36	Römerstadtschule	432	23	460	224	220
37	Heinrich-Kromer-Schule	481, (482)	31	620	254	360
38	Diesterwegschule	441	31	620	245	360
39	Eschersheimer Schule und Peter-Petersen-Schule	451	47	940	166	760
40	Ludwig-Richter-Schule	452	31	620	153	460

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

noch Tabelle 1:

	Name der Schule	Zugehörige Stadtbezirke (Einzugsbereich)	Anzahl d. Unterrichtsräume[a)]	Raumkapazität für ... Grundschüler (1 : 20)	Zugeordnete Grundschüler	noch vorhandene Kapazität (für Grundschüler, aufgerundet)[d)]
41	Münzenbergerschule	461	23	460	259	200
42	Theobald-Ziegler-Schule	470	31	620	205	400
43	August-Jaspert-Schule	491	34	680	234	440
44	Albert-Schweitzer-Schule	492	24	480	86	380
45	Berkersheimer Grundschule	500	4	80	71	—
46	Konrad-Haenisch-Schule	510	44	880	212	660
47	Zentgrafenschule	390	30	600	198	400
48	Pestalozzischule	262	27	540	152	380
49	Freiligrathschule	520	31	620	253	360
50	Robert-Blum-Schule	(570), 580	19	380	213	160
51	Hostato-Schule	591, 592	35	700	167	520
52	Nidda- u. Fritjof-Nansen-Schule	561	40	800	292	500
53	Friedrich-List-Schule	562	11	220	168	—
54	Meisterschule	601	31	620	174	440
55	GS Sindlingen	602	18	360	199[c)]	160
56	Adolf-Reichwein-Schule	604, 612	30	600	240	360
57	Käthe-Kollwitz-Schule	611	33	660	156	500
58	Karl-von-Ibell-Schule	621, 623	25	500	179	320

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

59	Walter-Kolb-Schule	(570), 622	31	620	189	420
60	Henri-Dunant-Schule	631	9	180	175	—
61	Albrecht-Dürer-Schule	632	24	480	270	200
62	GS Nieder-Erlenbach	640	13	260	123	120
63	GS Kalbach	650	9	180	182	—
64	GS Harheim	660	10	200	177	—
65	Michael-Grzimek-Schule	670	20	400	428	—
66	Schule am Landgraben und Schule am Hang	680	37	740	431	300
				42 660	18 237 + 300 E1	17 140

a) Quelle: *Stadt Frankfurt am Main 1981*, Räume unter 40 qm nicht mitgerechnet. — b) Einschließlich der im Bau befindlichen Erweiterung der Schule, unterstellt wird, daß die August-Henze-Schule einen anderen Standort erhält. — c) Zusatzbedarf für Eingangsstufe, 60 Schüler eingerechnet. — d) Kapazität unter 100 Plätzen nicht berücksichtigt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nicht berücksichtigt wurde in der Vorausschätzung eine Zunahme der Schülerzahlen in der Sekundarstufe durch auswärtige Schüler. Die Erwartung des Frankfurter Magistrats, daß auch in Zukunft eine große Zahl auswärtiger Schüler die Frankfurter Gymnasien besuchen werden (*Stadt Frankfurt am Main 1983,* S. 59 und 78), ist wegen des erheblichen Schülerrückgangs in den kommenden Jahren keineswegs so begründet, daß danach eine weitreichende Planung ausgerichtet werden könnte. Sie ist zudem nicht mit den benachbarten Landkreisen und deren Planungen abgestimmt. Im übrigen hat sich Schulentwicklungsplanung als kommunale Infrastrukturplanung am Wohnort der Schüler auszurichten. Sie sollte zu einem möglichst wohnnahen Angebot des gewünschten Bildungsgangs führen.

Für die Bewertung der Schulorganisationsalternativen sind nicht nur präzise Annahmen über die Nachfrage nach schulischen Einrichtungen erforderlich, sondern auch eine Quantifizierung des Schulraumbestands an jedem Standort, damit Schulraumbestand und Nachfrage bilanziert werden können.

Den Ausgangspunkt für die Berechnung der Kapazität der einzelnen Schulen bildete die Gesamtzahl der Unterrichtsräume (ohne Unterrichtsräume unter 40 qm, *Stadt Frankfurt am Main 1981,* S. 103 - 131). Dann wurde auf der Basis der Raumprogramme für die verschiedenen Schulstufen (*Stadt Frankfurt am Main 1983,* S. 76) und der Klassenrichtwerte des Hessischen Kultusministers (Grundschule max. 35 / min. 18 Schüler, Sekundarbereich I 40 / 20 Schüler, gymnasiale Oberstufe 28 / 14 Schüler) die Schülerkapazität der einzelnen Schulen berechnet. Bei einer angenommenen durchschnittlichen Klassenfrequenz von 25 Schülern (Sekundarstufe II 18 Schüler) muß nach den gegenwärtig in Hessen gültigen Raumprogrammen in der Grundschule für jeweils 20, in der Sekundarstufe I für jeweils 15 Schüler und in der Sekundarstufe II für jeweils 10 Schüler ein Raum zur Verfügung stehen. Durch Multiplikation dieser Schülerzahlen je Unterrichtsraum mit der Anzahl der Unterrichtsräume wurde die Schülerkapazität der einzelnen Schulen berechnet. Werden Gebäude als Grund- und Sekundarstufenschulen genutzt, wird die Raumkapazität jeweils teilweise nach dem Grundschul- und Sekundarstufenschlüssel berechnet. Genauso wurde verfahren, wenn Schulen Schüler der Sekundarstufe I und Sekundarstufe II aufnehmen sollen.

In der Tabelle 1 ist die Raumkapazität für alle Grund- und kombinierten Grund-/Hauptschulen nach dem Grundschul-Raumbedarf dargestellt. Desgleichen sind darin die erwarteten Grundschüler den existierenden bzw. leicht veränderten Grundschuleinzugsbereichen zugeordnet. Schließlich wird die noch für weitere Nutzungen verfügbare

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schulraumkapazität dargestellt.[2] Diese Verteilung der Grundschüler auf die bestehenden Grund- bzw. kombinierten Grund-/Hauptschulen wurde der Bewertung der beiden Alternativen für die Organisation der Sekundarstufe I zugrunde gelegt. Alle Grundschulen mit weniger als 100 ungenutzten Grundschüler-Plätzen wurden als ausgelastet angesehen und nicht in die weiteren Berechnungen einbezogen. Bei den übrigen wurde der von den Grundschülern benötigte Schulraum aufgerundet und der verbleibende Schulraum in Schülerplätze der Sekundarstufe I (1 : 15) umgerechnet.

Eine Berechnung der Auswirkungen der beiden Schulorganisations-Alternativen bereitet wegen des gegenwärtigen Nebeneinanders verschiedener Organisationsformen in der Sekundarstufe I einige besondere Schwierigkeiten (s. Abbildung 1). Deutlich wird dies vor allem bei der Hauptschule, deren Angebot in den 41 Einzugsbereichen folgendermaßen aussieht:

25 Hauptschulen (Klasse 5 - 9/10),

7 Hauptschulen als Bestandteile additiver Gesamtschulen mit Förderstufen,

1 Hauptschule als Bestandteil einer additiven Gesamtschule ohne Förderstufe,

2 integrierte Gesamtschulen mit Förderstufe (eine davon mit zwei Gesamtschulen) und

6 freiwillige Förderstufen mit zum Teil separaten Hauptschulen (Klassen 7 - 9).

Erschwert wird das Bewertungsverfahren auch durch die freie Wahl von Förderstufe, Realschule und Gymnasium (während die Eltern grundsätzlich verpflichtet sind, ihr Kind in der Hauptschule des Einzugsbereichs einzuschulen). Da die tatsächlichen Wanderungsströme zu den verschiedenen weiterführenden Schulen unbekannt sind, müssen Annahmen dem Bewertungsverfahren zugrunde gelegt werden. Um zum einen das Bewertungsverfahren nicht zu sehr zu komplizieren und zum anderen keine Überhöhung der Schülertransportkosten zu erhalten, wird nachfolgend unterstellt, daß jeder Schüler die nächstgelegene Schule der jeweiligen Schulform besucht. Das heißt, daß Schüler im

[2] In einem Fall (17 Franckeschule) mußte eine Hauptschule in die Berechnungen einbezogen werden, um ein ausreichendes Raumangebot für die Grundschüler des Stadtteils zur Verfügung zu haben. In einem weiteren Fall (65 Michael-Grzimek-Schule) übersteigt die Schülerzahl leicht die Schulraumkapazität. Der Fehlbedarf ist vermutlich durch den erheblichen Bevölkerungszuwachs in den 70er Jahren bedingt und wahrscheinlich nur von vorübergehender Dauer.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

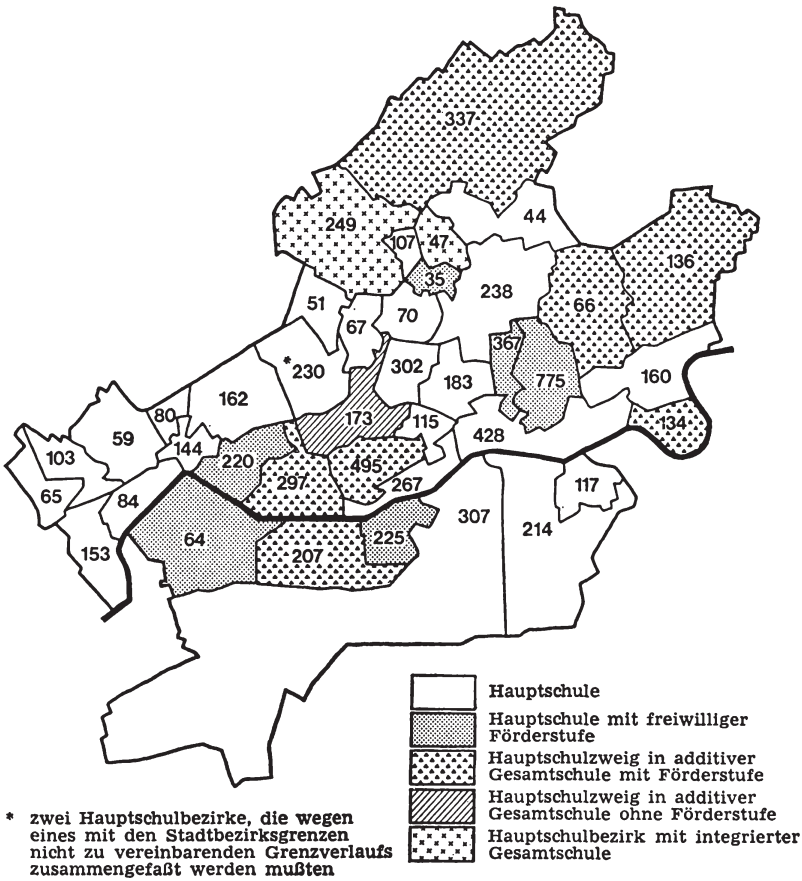


Abbildung 1: Die 41 Frankfurter Hauptschul-Einzugsbereiche mit den unter Status-quo-Annahmen hochgerechneten Hauptschülern (5. - 9. Schuljahr insgesamt) und der Art der Schulorganisation (N = 7557)

Hauptschul-Einzugsbereich von additiven Gesamtschulen (Schulzentren) nicht nur verpflichtetermaßen den Hauptschulzweig der additiven Gesamtschule, sondern auch freiwillig die dortigen Realschul- und Gymnasialzweige besuchen. Dies führt zu den in der Abbildung 2 dargestellten Erreichbarkeitsbedingungen in den einzelnen Stadtbezirken, wie sie für die Planungsalternative I unterstellt wurden. Werden die Kapazitätsgrenzen der wohnnahen Schulen überschritten, müssen Schüler auch über den in der Abbildung 2 angegebenen Umfang hinaus ent-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

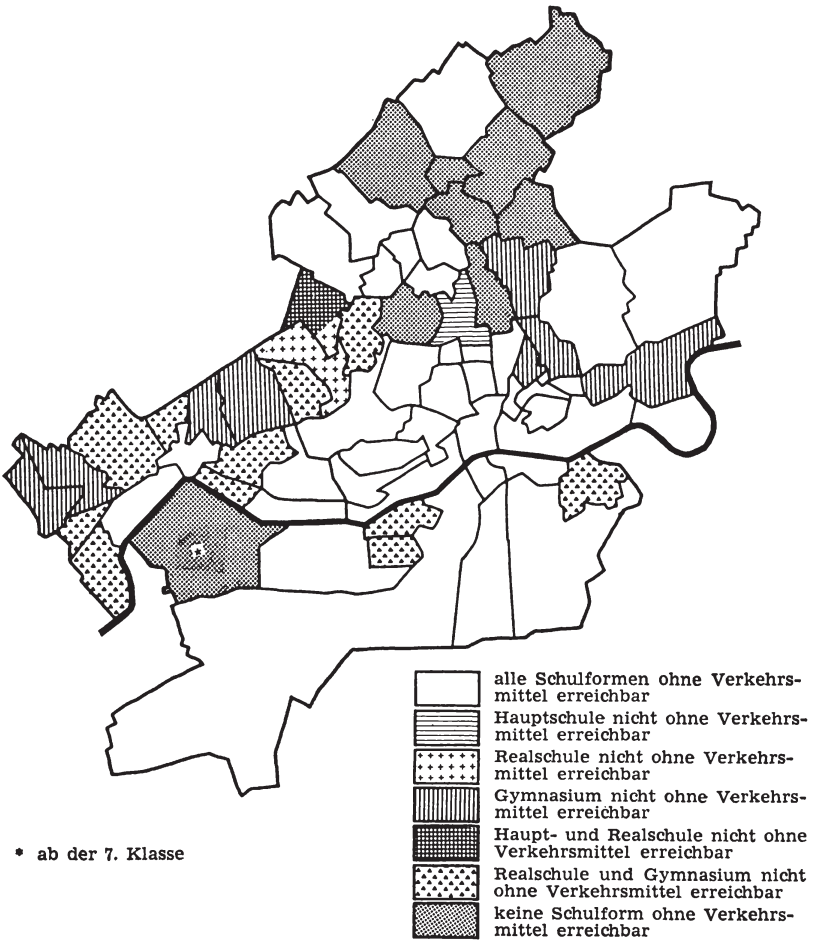


Abbildung 2: Nach dem Wohnortmodell angenommene Erreichbarkeitsbedingungen für die weiterführenden Schulformen
(Alternative I und Alternative II, soweit keine Angebotsergänzungen vorgesehen wurden)

fernt gelegene Schulen besuchen. Gleichfalls wird angenommen, daß alle ausländischen Schüler in den Regelklassen ihres Einzugsbereichs unterrichtet werden.

In den Bezirken mit freiwilliger Förderstufe und anschließender Hauptschule wird angenommen, daß, über die Hauptschüler des Bezirks hinaus, zu etwa gleichen Teilen Realschüler und Gymnasiasten des Be-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2: **Liste der Sekundarstufen-Schulen mit zugehörigen Einzugsbereichen (Hauptschule), Schülerzahlen und Kapazitätsauslastung der Schulgebäude (auf der Basis einer eigenen Schülervorausschätzung)**

	Name der Schule	Anzahl der Unterrichtsräume[a)]	Raumkapazität für Sekundarstufen-I-Schüler (1 : 15)	Alternative I	Alternative II		
				Zugeordnete Schüler der Sekundarstufe I	Zugeordnete Förderstufenschüler	Verbleibende Raumkapazität f. Klassen 7 - 10[b)]	Zugeordnete Schüler Klassen 7 - 9/10
	Hauptschule/Förderstufe						
1	Liebfrauenschule	11	165	—	158	—	—
2	Karmeliterschule	29	435	237 H	225	210	210 H
3	Elsa-Brandström-Schule	16	240	238 H	151	75	69 H
4	Engelbert-Humperdinck-Sch.	10	150	150 H	139	—	—
5	Holzhausenschule	13	195	—	145	45	—
6	Heinrich-Seliger-Schule	16	240	—	167	60	—
7	Dahlmannschule	11	165	165 Fö	160	—	—
8	Ackermannschule	9	135	—	128	—	—
9/10	Günderode-/Hellerhofschule	23	345	—	293	45	—
11	Riedhofschule	12	180	—	140	—	—
12	Mühlbergschule	7	105	—	100	—	—
13	Gruneliusschule	14	210	117 H	153	45	—
14	Frauenhofschule	11	165	—	155	—	—
15	Willmerschule	8	120	—	120	—	—
16	Friedrich-Fröbel-Schule	11	165	165 Fö (42 R, 33 Gy)	148	—	—
17/18	August-Gräser- und Minna-Specht-Schule	26	390	100 Fö (40 R, 16 Gy)	182	195	—

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

19	Goldsteinschule	22	330	150 Fö (86 R)	164	165	—
20/21	Eichendorff- und Berthold-Otto-Schule	33	495	—	157	330	—
22/23	Arndt- und Körnerschule	26	390	230 HH	258	120	120 H
24	Kerschensteinerschule	12	180	118 H	113	60	60 H
25	Ebelfeldschule	11	165	—	94	60	—
26	Erich-Kästner-Schule	11	165	—	159	—	—
27	Robert-Schumann-Schule	12	180	—	117	60	—
28	Römerstadtschule	11	165	—	112	45	—
29	Heinrich-Kromer-Schule	18	270	—	127	135	—
30	Diesterwegschule	18	270	—	123	135	—
31	Ludwig-Richter-Schule	23	345	185 Fö (19 R, 24 Gy) H	77	255	85 H
32	Münzenbergerschule	10	150	—	130	—	—
33	Theobald-Ziegler-Schule	20	300	—	103	195	—
34	August-Jaspert-Schule	22	330	—	117	210	—
35	Albert-Schweizer-Schule	19	285	—	79	195	—
36	Zentgrafenschule	20	300	—	—	300	—
37	Pestalozzischule	19	285	—	76	195	—
38	Freiligrathschule	18	270	—	127	135	—
39	Robert-Blum-Schule	8	120	114 H	106	—	—
40	Hostato-Schule	26	390	104 H	84	300	300 HR
41/42	Nidda-/F. Nansen-Schule	25	375	282 Fö (31 R, 31 Gy) H	230	135	132 H
43	Meisterschule	22	330	153 H	87	240	92 H
44	GS Sindlingen	8	120	—	70	45	—
45	Adolf-Reichwein-Schule	18	270	168 H	198	60	—
46	Karl-von-Ibell-Schule	16	240	—	90	150	—
47	Walter-Kolb-Schule	21	315	149 H	94	210	110 H

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

noch Tabelle 2:

	Name der Schule	Anzahl der Unterrichtsräume[a)]	Raumkapazität für Sekundarstufen-I-Schüler (1 : 15)	Alternative I Zugeordnete Schüler der Sekundarstufe I	Alternative II Zugeordnete Förderstufenschüler	Alternative II Verbleibende Raumkapazität f. Klassen 7 - 10[b)]	Alternative II Zugeordnete Schüler Klassen 7 - 9/10
48	Albrecht-Dürer-Schule	10	150	—	135	—	—
49	GS Nieder-Erlenbach	6	90	—	—	90	—
50/51	Schule am Landgraben und Schule am Hang	15	225	—	—	225	—
52	Frankensteinerschule	20	300	214 H	—	300	—
53	Friedrich-Stoltze-Schule	28	420	420 H	420	—	—
54	Glauburgschule	22	330	330 FöH	330	—	—
55	Lersnerschule	35	525	525 FöH	525	—	—
56	Sophienschule	34	510	372 H	302	195	181 H
57	Salzmannschule	22	330	135 H	—	330	322 HR
58	Schwanthalerschule	24	360	307 H	360	—	—
	Hauptschulen insgesamt	912	13 680	5 178	7 728	6 030	1 681
	Real- und Hauptschulen						
60	Carlo-Mierendorff-Schule	41	615	588 HR	—	615	580 HRGy
61	Eduard-Spranger-Schule	40	600	562 HR	87	510	510 HRGy
62	Konrad-Haenisch-Schule	33	495	319 HR	106	375	202 HR
63	Käthe-Kollwitz-Schule	25	375	342 R[d)]	—	375	375 HRGy
	Real-Hauptschulen insgesamt	139	2 085	1 811	193	1 875	1 667
	Realschulen						
I	Anne-Frank-Schule	21	315	301 R	—	315	315 HR
II	Bornheimer Schule	18	270	265 R	—	270	270 HR

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III	Brüder-Grimm-Schule	23	345	340 R	—	345	345 HR
IV	Deutschherrenschule	23	345	344 R	—	345	345 HR
V	Falkschule	19	285	237 R	—	285	285 HR
VI	Fürstenberger Schule	20	300	237 R	—	300	300 HR
VII	Gerh.-Hauptmann-Schule	24	360	355 R	—	360	360 HR
VIII	Geschwister-Scholl-Schule	28	420	420 R	—	420	284 R
IX	Holbeinschule	32	480	480 R	—	480	480 HR
X	Robert-Koch-Schule	31	465	391 R	—	465	—
XI	Weidenbornschule	24	360	352 R	—	360	360 HR
	Realschulen insgesamt	263	3 945	3 722 R	—	3 945	3 344
	Gymnasien[c]						
A	Bettinaschule	49	735	666 Gy[e]	—	735	260 Gy
B	Goethe-Gymnasium	62	930	—	—	930	—
C	Freih. v. Stein-Schule	46	690		—	690	
D	Schillerschule	53	795	1 736 Gy	—	795	892 Gy
E	Carl-Schurz-Schule	45	675		—	675	
F	Heinr. v. Gagern-Gym.	43	645		—	645	
G	Helmholzschule	50	750	1 195 Gy	—	750	393 Gy
H	Herderschule	41	615		—	615	
I	Musterschule	59	885		—	885	
K	Lessing-Gymnasium	47	705	1 337 Gy	—	705	1 015 Gy
L	Elisabethenschule	71	1 065		—	1 065	
M	Liebigschule	66	990	579 Gy	—	990	386 Gy
N	Ziehenschule	67	1 005	819 Gy[f]	—	1 005	261 Gy
O	Wöhlerschule	65	975	356 Gy	—	975	260 Gy
P	Leibnizschule	63	945	1 149 Gy	—	945	522 Gy
R	Helene-Lange-Schule	54	810		—	810	—
	Gymnasien insgesamt	881	13 215	7 837 Gy	—	13 215	3 989 Gy

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

noch Tabelle 2:

	Name der Schule	Anzahl der Unterrichtsräume[a)]	Raumkapazität für Sekundarstufen-I-Schüler (1 : 15)	Alternative I: Zugeordnete Schüler der Sekundarstufe I	Alternative II: Zugeordnete Förderstufenschüler	Alternative II: Verbleibende Raumkapazität f. Klassen 7 - 10[b)]	Alternative II: Zugeordnete Schüler Klassen 7 - 9/10
	Gesamtschulen						
1	Griesheim	56	840	819 HRGy	136	690	690 HRGy
2	Carl-v. Weinberg-Schule	52	780	598 HRGy[g)]	—	780	780 HRGy
3	Gallus	73	1 095	1 095 HRGy	—	1 095	742 HRGy
4	Bockenheim-Süd (Sek. I)	66	990	990 HRGy	184	795	726 HRGy
5	Ernst-Reuter-Schule II	53	795	795 HRGy	—	795	748 HRGy
6	Peter-Petersen-Schule	38	570	437 HRGy[h)]	113	450	434 HRGy
7	Otto-Hahn-Schule	82	1 230	1 230 HRGy	424	795	795 HRGy
8	Friedrich-Ebert-Schule	53	795	346 HRGy	120	675	436 HRGy
9	Schule am Ried	67	1 005	619 HRGy	216	780	404 HRGy
10	Heinrich-Kraft-Schule	37	555	351 HRGy	—	555	278 HRGy
	Gesamtschulen insgesamt	695	10 425	7 280 HRGy	1 193	7 410	6 033 HRGy
	Gesamtsumme	2 890	43 350	25 828 HRGy	9 114	32 475	16 714 HRGy

a) Entwurf SEP IV 1981, Räume unter 40 qm nicht mitgerechnet, teilweise abzüglich der Räume für die Grundschüler. — b) Der Raumbedarf für die Förderstufe wurde auf ganze Räume aufgerundet. — c) Angemietete Räume für Gymnasien wurden nicht mitgerechnet. — d) Hauptschüler aus Zeilsheim in Adolf-Reichwein-Schule. — e) Darunter 73 Schüler aus Bockenheim, 198 aus Ginnheim und 68 aus dem Gallusviertel. — f) 215 Schüler aus dem Einzugsbereich der Otto-Hahn-Schule und 300 aus dem der Ernst-Reuter-Schule. — g) Einschließlich der Schüler mit Realschul- und Gymnasialsempfehlung aus den Förderstufen in Schwanheim, Goldstein und Niederrad. — h) 200 Realschüler aus dem Einzugsbereich der Otto-Hahn-Schule.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zirks die Förderstufe besuchen.[3] Neben den oberen, sind auch die unteren Kapazitätsgrenzen, die Mindestjahrgangsstärken, zu beachten. Es wird nachfolgend davon ausgegangen, daß Hauptschulen einzügig sein sollten, Förderstufen und Realschulen sollten zwei Parallelklassen, Gymnasien drei und Gesamtschulen vier Parallelklassen nicht unterschreiten.

Das in Abbildung 1 enthaltene Hauptschüler-Aufkommen der Hauptschulbezirke läßt erkennen, daß die Mindest-Schülerzahl von 100 Hauptschülern an einigen gegenwärtigen Standorten in Zukunft nicht mehr erreicht wird. Das Hauptschulsterben der letzten Jahre in Frankfurt wird sich weiter fortsetzen.[4]

Die Tabelle 2 enthält die zwei alternativen Planungslösungen auf der Basis der beschriebenen Grundlagen für die Schulen der Sekundarstufe I (ohne Sonderschulen), die Tabelle 3 für die Sekundarstufe II. Den Berechnungen für die gymnasiale Oberstufe wurde eine gegenüber der Sekundarstufe I gleichbleibende Schülerzahl zugrunde gelegt (d. h., es wurde angenommen, daß die Abgänge aus gymnasialen Zweigen durch Zugänge aus den Realschulen kompensiert werden). Diese Annahme führt zu 5 136 Oberstufen-Schülern, etwa 1 000 mehr, als in der Schulentwicklungsplanung Frankfurts vorausgeschätzt (*Stadt Frankfurt am Main 1983,* S. 75). Unter den absehbaren Arbeitsmarktbedingungen erscheint die Prognoseannahme jedoch nicht völlig unrealistisch. Außerdem wurde sie gewählt, weil sie die mögliche Entwicklung bewußt eher unterzeichnet.

An dieser Stelle sei noch hervorgehoben, daß es ein Mißverständnis der detaillierten Berechnungen wäre, wenn sie als konkrete Planungsergebnisse verstanden würden. Statt dessen sollen sie nur modellhaft die Effekte alternativer Anpassungsstrategien darstellen. Vor allem fehlt für eine maßnahmenorientierte Planung die Berücksichtigung der tatsächlichen Schülerentwicklung an den einzelnen Schulen.

---

[3] Als oberste Kapazitätsgrenze für die Förderstufen wird die gegenwärtige Situation angenommen:
2zügig bzw. 50 Schüler je Jahrgang: Minna-Specht- und Ludwig-Richter-Schule;
3zügig bzw. 75 Schüler je Jahrgang: Fridtjof-Nansen-, Glauburg- und Goldsteinschule;
4zügig bzw. 100 Schüler je Jahrgang: Friedrich-Fröbel-Schule und
6zügig bzw. 150 Schüler je Jahrgang: Comenius-/Dahlmannschule (bzw. eine andere Schule des Einzugsbereichs).

[4] Zwar entsprechen die Ergebnisse der groben Vorausschätzung nicht immer den tatsächlichen Entwicklungen an den einzelnen Schulen, doch zeigen sie deutlich die grundsätzliche Entwicklung. — In den anschließend dargestellten Planungsalternativen werden jeweils die Hauptschulen fiktiv aufgelöst, die zu den niedrigsten Wanderungssalden zwischen den Bezirken führen (Eine Ausnahme bildet die Zuordnung der Schüler der Robert-Schumann-Schule zur Ludwig-Richter-Schule, weil dort eine Förderstufe besteht).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3: **Schulorganisationslösungen für die Sekundarstufe II, Alternative I und II**

	Alternative I			Alternative II		
	Raumkapazität für Sek. II (1 : 10)[a]	Zugeordnete Schüler der Sekundarstufe II	Verbleibende Raumkapazität	Raumkapazität für Sek. II (1 : 10)	Zugeordnete Schüler der Sekundarstufe II	Verbleibende Raumkapazität
Gymnasien						
A Bettina	—	—	0	310	310	—
B Goethe	620	620		620		620
C Freiherr v. Stein	—	—	0	—	—	0
D Schiller	280	280		530	840	
E Carl Schurz	—	—		310		
F Heinrich v. Gagern	430	540	0	430	640	430
G Helmholtz	110			230		
H Herder	—			410		
I Muster	400	870	0	350	711	369
K Lessing	470			250		
L Elisabethen	—			480		
M Liebig	270	270	0	400	289	111
N Ziehen	120	530	0	490	486	474
O Wöhler	410			470	—[c]	
P Leibniz	400	880	0	280	718	582
R Helene Lange	—			540		0
S Friedr. Dessauer	480			480		
Gymnasien insgesamt	3 990	3 990	0	6 580	3 994	2 586

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

	Gesamtschulen					
3	Gallus	—	—	0	230	—	230
8	Friedrich Ebert	290	—	290	150	—b)	150
9	Schule am Ried	250	250	0	250	250	0
10	Heinrich Kraft	130	—b)	130	180	—	180
11	Ernst Reuter I	1 180	616	564	1 180	612	568
12	Oberstufe Bockenheim	280	280	0	280	280	0
	Gesamtschulen insgesamt	2 210	1 146	1 068	2 270	1 142	1 128
	Insgesamt	6 200	5 136	1 180	8 850	5 136	3 714

a) Platzbedarf für Sekundarstufe I wurde auf volle Unterrichtsräume aufgerundet, unter 150 Plätze bleiben unberücksichtigt. — b) Unzureichende Raumkapazität. — c) Unzureichende Schülerzahl für Sekundarstufe II.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3 Darstellung der Alternativen und vergleichende Bewertung

3.1 Alternative I

Die Planungsalternative I führt hinsichtlich der Hauptschulangebote zu einer weitgehenden Kapazitätsauslastung der Hauptschulen im Kernbereich der Stadt. In den Vororten müssen mindestens sechs noch bestehende Hauptschulstandorte wegen zu niedriger Schülerzahlen aufgegeben werden. In einem Fall (Minna-Specht-Schule) kann nur dann, wenn — wie hier unterstellt — die freiwillige Förderstufe zur Pflicht-Förderstufe für die Schüler des Einzugsbereichs wird, wenigstens ein Angebot bis zum Ende der Klasse 6 erhalten bleiben. Außerdem wird davon ausgegangen, daß — wie von den Schulbehörden vorgesehen — die Ernst-Reuter-Schule I zukünftig nur noch Schüler der Sekundarstufe II aufnimmt. Dadurch fällt ein weiterer Hauptschulstandort weg.

Geht die Hauptschul-Besuchsquote wegen der höheren Attraktivität von Realschule und Gymnasium weiter zurück, bedeutet auch die vorgesehene Angebotsverringerung noch nicht das Ende des Hauptschulsterbens. Mindestens sechs der ausgewiesenen Hauptschulstandorte sind dann ebenfalls gefährdet (Alt-Höchst, Hausen, Eschersheim-Süd, Oberrad, ein Standort in Rödelheim). Und nehmen die Eltern die Förderstufe als freiwilliges Angebot nicht in dem hier unterstellten Umfang an, dann können zusätzlich zwei Förderstufen-Standorte (Minna-Specht- und Ludwig-Richter-Schule) nicht mehr beibehalten werden. Die Wohnnähe des Hauptschulangebots würde sich weiter verschlechtern.

Um die vorausgeschätzte Zahl von Realschülern aufzunehmen, mußte die Kapazität der vorhandenen Realschulen weitgehend ausgeschöpft werden. Nur an drei Schulstandorten wären im Falle einer wachsenden Nachfrage noch Kapazitäten für Realschüler vorhanden.

Einige Gesamtschulen können nicht sämtliche Schüler ihrer Einzugsbereiche aufnehmen. Dies trifft insbesondere für die Ernst-Reuter-Schule und die Otto-Hahn-Schule zu.

Da die Gymnasien überwiegend im Kernbereich der Stadt gelegen und jeweils zwei bis drei nahe benachbart sind (s. Abbildung 3), wurde die Zuordnung der Gymnasiasten nur großflächig und damit zum Teil für zwei oder drei Gymnasien gemeinsam vorgenommen. Betrachtet man die Schülerzahlen für die jeweils räumlich zusammengehörigen Gymnasien insgesamt, so ergibt sich noch für jedes Gymnasium eine ausreichend tragfähige Unterstufe (mindestens 3zügig). Mit Ausnahme der Heinrich-Kraft-Schule, die unter den gewählten Annahmen nur mit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

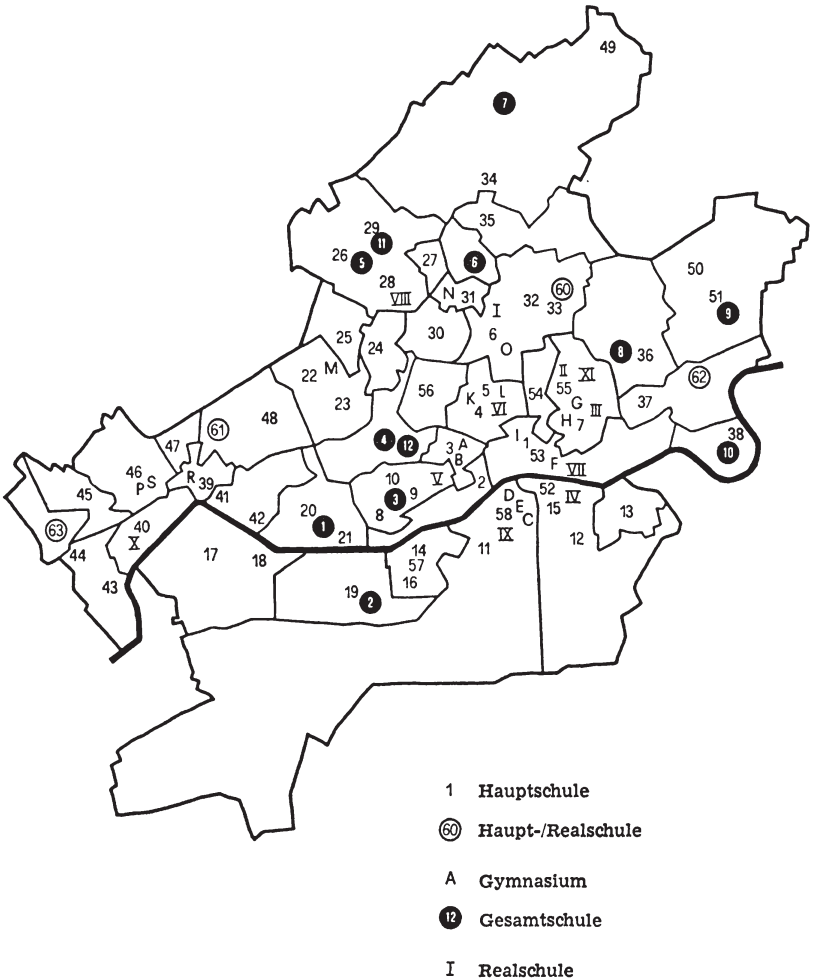


Abbildung 3: Die Standorte der Schulen mit Raumkapazitäten für Schüler der Sekundarstufen und die Grenzen der Hauptschul-Einzugsbereiche (die Ziffern und Buchstaben beziehen sich auf die Tabellen 2 und 3)

Mühe einen gymnasialen Zweig wird aufrechterhalten können, haben auch die additiven Gesamtschulen eine ausreichende Anzahl von Gymnasiasten.

Probleme ergeben sich mit der wohnortbezogenen Zuordnung der Gymnasiasten allerdings in der Sekundarstufe II (s. Tabelle 3). In den südlich des Mains gelegenen Gymnasien (Sachsenhausen) reicht der ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fügbare Schulraum nicht mehr aus, um an jeder Schule eine Oberstufe zu organisieren. Die Schüler müssen folglich auf Schulen in anderen Stadteilen ausweichen.

Der Schülerrückgang in der Sekundarstufe II wirft darüber hinaus grundsätzliche Fragen zur künftigen Struktur des Gymnasiums auf. Für die 11 innerstädtischen Gymnasien beträgt die prognostizierte Gesamtschülerzahl in der Sekundarstufe II nur 2 445 Schüler (trotz der eher zu optimistischen Annahmen). Um an jedem Gymnasium eine Oberstufe zu erhalten, müßte eine durchschnittliche Schülerzahl von 222 je Oberstufe toleriert werden, also eine Jahrgangsbreite von 74 Schülern. Bislang wird aber in Hessen eine Jahrgangsbreite von 150 Schülern als wünschenswert für die Organisation der neugestalteten gymnasialen Oberstufe angesehen, um eine ausreichende Kursdifferenzierung zu ermöglichen. Selbst wenn man davon ausgeht, daß im Durchschnitt die Jahrgangsbreite an den gymnasialen Oberstufen der Innenstadtschulen nur 120 Schüler betragen sollte, könnten nur noch 6 - 7 Oberstufen eingerichtet werden. Für die Organisation der Gymnasien im Stadtkern ergibt sich daraus die Alternative, entweder die traditionellen Gymnasien beizubehalten — mit Oberstufen ohne ausreichende Jahrgangsbreiten für das System der Kursdifferenzierung — oder den einheitlichen gymnasialen Bildungsgang aufzugeben und separate Oberstufengymnasien einzurichten. Da in dieser Modellrechnung nur erfaßt werden soll, ob die gesamte Raumkapazität der Gymnasien für das Schüleraufkommen ausreicht, sollen diese speziellen Organisationsprobleme der gymnasialen Oberstufe nicht weiter vertieft werden.

Betrachtet man die Auswirkungen der Alternative I auf die gesamte Schulorganisation in Frankfurt, so ergeben sich vordergründig nur die Aufgabe einiger Hauptschul-Standorte und — nach heutigen Planungsvorstellungen — zu kleine Oberstufen an der Mehrzahl der Gymnasien. Bezieht man in die Bewertung aber auch Veränderungen in der Bildungsbeteiligung ein, dann erweist sich diese schulorganisatorische Lösung als sehr anfällig. Und angesichts des erheblichen quantitativen Rückgangs der Schülerzahlen sind weitere bedeutsame Veränderungen in der Bildungsbeteiligung nicht auszuschließen. Außerhalb der Gesamtschul-Einzugsbereiche würde beispielsweise eine verringerte Hauptschul-Besuchsquote nicht nur zu einer weiteren Gefährdung von Hauptschul-Standorten, sondern auch zu Kapazitätsengpässen an einigen Realschulen und Gymnasien führen. Sinken andererseits die Schülerzahlen in der gymnasialen Oberstufe unter den angenommenen Wert, dann zeigt sich das Dilemma des strukturellen Aufbaus der Gymnasien noch verschärft. Die Alternative I ist folglich auf recht unsichere Annahmen über die weitere Bildungsbeteiligung in der Sekundarstufe I

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und II angewiesen. Wird diese Basis aufgrund fortgesetzter Veränderungen in den Übergangsquoten zu den weiterführenden Schulen der Sekundarstufe I und eines weiter zu- oder abnehmenden Interesses an der gymnasialen Oberstufe einer Belastung ausgesetzt, dann ist schnell der Punkt erreicht, an dem ohne eine weitgehende Umorganisation der bestehenden Schulstruktur oder Schulerweiterungen — trotz erheblicher ungenutzter Schulraumkapazitäten — keine schulorganisatorischen Lösungen mehr gefunden werden können.

3.2 Alternative II

Die zweite Planungsalternative erfordert ein Vorgehen in zwei Schritten. Zunächst sind die kompletten Jahrgänge der Klassen 5 und 6 den Förderstufen und anschließend die Klassenstufen 7 - 9/10 den anderen weiterführenden Schulen zuzuordnen. Bei der Förderstufenlösung wurde angestrebt, daß möglichst die Schüler entweder sechs Jahre in der Grund- bzw. Grund-/Hauptschule bleiben oder nach der Grundschule in eine Gesamtschule wechseln. Dadurch soll den Schülern ein zweimaliger, schulorganisatorisch notwendiger Schulwechsel, nach der 4. und 6. Klasse, erspart werden.

Im Stadtkern konnte auf die Basis der zugrundegelegten Grundschullösung (s. Tabelle 2) ein zweimaliger Schulwechsel nicht immer verhindert werden. Da jedoch die Raumkapazität der meisten Grund- bzw. Hauptschulen ausreicht, um wenigstens eine zweizügige Grund- und Förderstufe aufzunehmen, ist bei einer zweckmäßigen Schulorganisation ein nur einmaliger Schulwechsel bis zum Ende der Sekundarstufe I ohne Schwierigkeiten innerhalb der mit der Alternative II vorgeschlagenen Schulstruktur bis auf wenige Ausnahmen erreichbar. Diese Ausnahmen betreffen die Schüler der GS Sachsenhäuser Berg, der GS Rödelheim, der Berkersheimer Grundschule, der Friedrich-List-Schule und einige Schüler der GS Kalbach, insgesamt etwa 5 % aller Förderstufen-Schüler. Für die Wohnnähe des Schulangebots nach der Alternative II spricht, daß nur in vier Stadtteilen kein Schulangebot bis zum Ende des 6. Schuljahrs bereitgestellt werden kann.

Mit der Alternative II eröffnen sich auch für die Jahrgangsstufen 7 - 9/10 weitere Möglichkeiten zur Dezentralisierung des Schulangebots — trotz Schülerrückgangs. Die durch die Förderstufe an den Realschulen freiwerdenden Räume der 5. und 6. Klassen können für kombinierte Haupt-Realschulen genutzt werden, drei der bereits bestehenden Haupt-Realschulen können noch einen gymnasialen Zweig einrichten und zu additiven Gesamtschulen (Schulzentren) werden.

Im Innenstadtbereich sieht die Alternative II nur noch kombinierte Haupt-Realschulen vor, weil durch die Förderstufen-Planung die ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bleibenden Raumkapazitäten im Grund- und Hauptschulbereich für die Hauptschüler nicht ausreichen. Vorteilhaft ist an dieser Lösung, daß sie ein flexibleres Reagieren auf veränderte Besuchsquoten in der Sekundarstufe I ermöglicht. Als planerische Lösung ausgeschlossen wurde eine Verteilung der Hauptschüler aus dem Innenstadtbereich auf die noch ausreichend verfügbaren Schulraumkapazitäten einiger Hauptschulen am Stadtrand.

Durch die Einrichtung kombinierter Haupt-Realschulen und die Erweiterung von drei der bestehenden Haupt-Realschulen um einen gymnasialen Zweig bleibt nur noch eine selbständige Realschule bestehen. Die Robert-Koch-Realschule (alternativ: Hostato-Schule, die in der Nähe gelegen ist) und eine Hauptschule werden nach dieser Modellrechnung nicht mehr benötigt.

Der Darstellung der Planungslösung für die Gymnasien wurden wiederum zusammengefaßte Einzugsbereiche zugrundegelegt und die Schüler nur global einzelnen Schulen innerhalb der Bezirke zugewiesen. Der geringere Raumbedarf der Alternative II für die gymnasiale Unterstufe verringert die Organisationsprobleme für die gymnasiale Oberstufe und ermöglicht ein wohnnäheres Angebot. Von den bestehenden Gymnasien werden drei nicht mehr benötigt.

Faßt man die Vor- und Nachteile der Alternative II zusammen, so ist sie geeignet, den in den Stadtteilen am Stadtrand vorhandenen Schulgebäudebestand besser zu nutzen (vgl. Tabelle 2). Die Schüler können fast ausnahmslos bis zum Ende der 6. Klasse die Schule zu Fuß erreichen. Erforderlich sind, um dieses Ziel zu erreichen, aktive Eingriffe in die bestehende Schulstruktur, die in einigen Fällen weitreichend sind und Widerstand provozieren werden. Sie legitimieren sich u. E. jedoch vor dem Hintergrund der erheblichen Risiken von Versuchen zum Erhalt des schulorganisatorischen Status-quo.

Die Alternative II läßt einige weitere strukturelle Möglichkeiten zur Verbesserung der Schulversorgung unberücksichtigt, die aber naheliegend wären und die höhere Flexibilität dieses Organisationskonzepts zeigen. Die Notlösung in den Stadtteilen Rödelheim/Hausen/Praunheim zum Erhalt von Hauptschulangeboten würde besser durch die Umwandlung des Liebig-Gymnasiums in eine additive Gesamtschule ersetzt. Damit könnte auch das noch fehlende Realschulangebot für diese Stadtteile bereitgestellt werden. Die Geschwister-Scholl-Schule würde dann nicht mehr benötigt, die Liebig-Schule jedoch nicht ohne bauliche Erweiterungen eine gymnasiale Oberstufe beibehalten können. Der erhebliche ungenutzte Unterrichtsraum des Wöhler-Gymnasiums könnte für ein Schulzentrum mit den Schülern der Anne-Frank-Schule genutzt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden; das Gebäude der Anne-Frank-Schule würde dann für schulische Zwecke ebenfalls nicht mehr benötigt. Weiterhin ist eine Unterbringung der Fürstenberger-Schule in der auf dem gleichen Grundstück gelegenen Elisabethenschule möglich. Um den Preis einer Erhöhung der Fahrschülerquote könnten auch die Schüler der Falk-Realschule in die Gesamtschule Gallus aufgenommen werden. Über die mit der Alternative II bereits beabsichtigten Schulschließungen hinaus, stehen folglich bis zu vier weitere Realschulen zur Disposition. Durch diese weiteren Eingriffe in die Schulstruktur würde sich die bereits bestehende große Resistenz der Alternative II gegenüber Verschiebungen in der Bildungsbeteiligung noch weiter verbessern, denn durch die Förderstufe stellt sich das Problem variierender Beteiligungsquoten erst ab der 7. Klasse und durch die nur noch geringere Anzahl selbständiger Hauptschulen ist es wesentlich entschärft. Die regionale Versorgung mit schulischer Infrastruktur würde nicht verschlechtert, sondern vornehmlich eine Unterbringung von Schulen in besser ausgestatteten Gebäuden erreicht.

3.3 Vergleichende Bewertung der Alternativen

Einleitend wurden bereits die Bewertungskriterien genannt. Der Vergleich der Alternativen nach den monetär nicht bewerteten Wirkungen führt zu folgendem Ergebnis:

3.3.1 Anpassungsflexibilität bei steigenden/sinkenden Schülerzahlen

Steigende Schülerzahlen führen bei der Alternative I im Kernstadtbereich zu Kapazitätsengpässen in der Sekundarstufe I. Da mit der Alternative II in höheren Maße eine Dezentralisierung des Schüleraufkommens erreicht wird, bietet sie größere Spielräume zur internen Umorganisation. Dadurch wird die Schwelle für einen Neubedarf erst deutlich später erreicht.

Sinkende Schülerzahlen würden bei der Alternative I zu einem weiteren Rückgang in der Zahl der Hauptschulen führen. Eine Unterschreitung der Mindest-Kapazität würde auch an einigen Förderstufen der Alternative II eintreten. Doch wären fast nur Doppelangebote in den Stadtteilen betroffen (Ausnahmen: Praunheim und Riederwald), der hohe Dezentralisierungsgrad also weiterhin gewährleistet. In beiden Alternativen führt ein weiterer Schülerrückgang um bis zu 25 % nicht zwangsläufig zur Aufgabe einzelner Standorte von Realschulen und gymnasialen Unter- und Mittelstufen. Wird aber — wie in der Alternative II — bei freiwerdenden Raumkapazitäten eine Ergänzung des Angebots ins Kalkül gezogen, so läßt sich eine effektivere Nutzung des

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gebäudebestandes bei gleichzeitiger Angebotsverbesserung erreichen. Insofern bietet die Alternative II als Handlungsmodell weitreichendere Möglichkeiten zu einem angemessenen planerischen Vorgehen bei rückläufigen Schüler-Jahrgangsbreiten. In der Sekundarstufe II würden sinkende Schülerzahlen nach beiden Alternativen zu einer Einschränkung des Angebots zwingen. Nur wenn das Kurssystem in der gymnasialen Oberstufe wieder aufgegeben wird, kann dann noch am einheitlichen Bildungsgang des Gymnasiums festgehalten werden.

3.3.2 Resistenz der Schulorganisation gegenüber wechselnden Schulbesuchsquoten

Hierin ist die Alternative II der Alternative I wegen der Verlängerung der gemeinsamen Schulzeit bis zum Ende des 6. Schuljahrs und der verbundenen Systeme (kombinierte Haupt-Realschule, Schulzentren) für die Klassen 7 - 10 deutlich überlegen.

3.3.3 Wohnnähe des Schulangebots

Die Tabelle 4 stellt dar, wie sich die Häufigkeit der Schulstandorte nach Bildungsgängen und Schulformen zwischen 1972 und 1981 entwickelt hat und welche Veränderungen nach den beiden Planungsalternativen zu erwarten sind. Im Grundschulbereich sind (wenn man berücksichtigt, daß die beiden Grundschulen in Bergen-Enkheim 1972 noch nicht zu Frankfurt gehörten) weder Veränderungen eingetreten noch mit den beiden Planungsalternativen vorgesehen. Wünschenswert wäre nach der Alternative II eine Ausweitung auf 78 Grundschulstandorte, um zweimalige Schulwechsel bis zum Ende der Sekundarstufe I auf ein Mindestmaß zu reduzieren. In den Jahrgangsstufen 5 und 6 haben sich in der Vergangenheit durch die steigende Zahl von Förderstufen die Hauptschulstandorte deutlich verringert. Die Tendenz einer Verringerung der Hauptschulangebote würde sich nach der Alternative I fortsetzen aber ohne eine gleichzeitige Ausweitung der Förderstufen-Standorte. Betrachtet man die Förderstufe als vierte Schulform für diese Altersstufe, dann vergrößern sich die Einzugsbereiche für die verschiedenen Bildungsgänge im Stadtdurchschnitt auf das 3½ - 4½fache der Grundschul-Einzugsbereiche. Demgegenüber sieht die Alternative II 59 Förderstufenstandorte vor, die ein fast ähnlich wohnnahes Schulangebot für die Kinder dieser Altersgruppe ermöglichen wie in der Grundschule (73/78 Standorte).

Beide Alternativen führen in den Klassenstufen 7 - 9/10 zu einer weiteren Verringerung der Angebotshäufigkeit von Hauptschul-Bildungsgängen. Die bessere Dezentralisierung des Angebots nach der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4

Anzahl der Schulstandorte nach Bildungsgängen und Schulformen[a)]

Jahrgangs-stufe	Schulform	Situation im Schuljahr 1972/73[b)]	Situation im Schuljahr 1981/82[c)]	Alter-native I	Alter-native II
1 - 4	Grundschule	71	73	73	73[d)]
5 + 6	Förderstufe	6	17	17	59
	Hauptschule	48	31	22	0
	Realschule	21	17	16	0
	Gymnasium	19	17	17	0
7 - 9/10	Hauptschule	49	43	34	34
	Realschule	23	26	25	26
	Gymnasium	19	26	26	26
11 - 13	gymnasiale Oberstufe	19	18	18 (14)	14

a) Gesamtschulen werden als Haupt-, Realschulen und Gymnasien gerechnet, da sie alle drei Bildungsgänge anbieten.
b) Stadtschulamt Frankfurt am Main 1973, S. 68, ohne Bergen-Enkheim.
c) Der Magistrat der Stadt Frankfurt am Main 1983, S. 17 - 27 (Tab. 5).
d) Durch Änderung der Schuleinzugsbereiche könnten fünf Förderstufen an Hauptschulen auch Grundschüler aufnehmen, dann würde sich die Zahl der Standorte auf 78 erhöhen.

Alternative II in den Jahrgangsstufen 5 und 6 wird aber nicht durch eine höhere Konzentration in den oberen Jahrgangsstufen erkauft. Die geringere Anzahl von gymnasialen Oberstufen in der Alternative II wird sich aus den beschriebenen Gründen vermutlich auch in der Planungsalternative I nicht umgehen lassen.

Die wohnnahe Förderstufe und eine bessere Flächendeckung des Angebots gymnasialer Bildungsgänge in der Alternative II führt zu einer deutlichen Senkung der Zahl von Schülern, die aus schulorganisatorischen Gründen die Schule nur mit Verkehrsmitteln erreichen können. Dem Vergleich zugrunde gelegt wurden die in Abbildung 2 dargestellten Erreichbarkeitsbedingungen. Zusätzlich wurden die Schüler erfaßt, die, aufgrund von Kapazitätsengpässen an den Schulen ihres Einzugsgebietes, entfernt gelegene Schulen besuchen müssen. Auf dieser Basis wurden die in Tabelle 5 enthaltenen Fahrschülerzahlen berechnet. Der Vergleich der beiden Alternativen ergibt, daß nach der Alternative II etwa 2 616 oder 40 % weniger Schüler der Sekundarstufe I als in Alternative I auf Fahrgelegenheiten angewiesen sind. Durch die Förderstufe wird erreicht, daß nur 3 % der Schüler im 5. und 6. Schuljahr ein

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 5

Fahrschüler nach besuchter Schulform

Besuchte Schulform	Alternative I Gegliedertes Schulwesen, Wohnortmodell			Alternative II Flexibles System mit Förderstufe		
	Schüler insges.	darunter Fahrschüler insgesamt		Schüler insges.	darunter Fahrschüler insgesamt	
		absolut	in v. H.		absolut	in v. H.
Hauptschule[a)]	6 002	479	8,0	4 533	326	7,2
Realschule[a)] ...	7 048	1 902	27,0	5 326	1 362	25,6
Gymnasium[a)]	9 590	3 876	40,4	6 855	1 895	27,6
Förderstufe ...	3 188	218	6,8	9 114	276	3,0
Insgesamt	25 828	6 475	25,1	25 828	3 859	14,9

a) Bzw. entsprechende Zweige an Gesamtschulen (Schulzentren) und kombinierten Haupt-Realschulen.

Verkehrsmittel benötigen, um die Schule zu erreichen, während es nach der Alternative I 25 % sind. Die Dezentralisierung des gymnasialen Angebots in der Alternative II führt außerdem in den Klassen 7 - 10 zu einer Reduzierung der Fahrschülerquote am Gymnasium um 13 %. Der Vergleich der Schulwegbelastung der Schüler unter der Prämisse einer möglichst wohnnahen schulischen Versorgung ergibt eindeutige Vorteile für die Alternative II.

3.3.4 Ein- oder mehrmaliger schulorganisatorisch notwendiger Schulwechsel bis zum Ende der Sekundarstufe I

Mit der Alternative I ist ein zweimaliger Schulwechsel für einen Teil der Schüler an freiwilligen Förderstufen verbunden (nach dem 4. und 6. Schuljahr). Als Minimum sind etwa 2 % des Altersjahrgangs anzunehmen. Die Alternative II wird für ca. 5 % der Schüler zu einem zweimaligen Schulwechsel führen (bei 78 Grundschulstandorten). Dieser Nachteil der Alternative II wird möglicherweise bei einer generellen Einführung des 10. Schuljahres an Hauptschulen wieder aufgehoben. Dann würde die Alternative I bei einem größeren Prozentsatz von Hauptschülern zu einem Schulwechsel nach der 9. Klasse führen, da davon ausgegangen werden muß, daß ein Teil der Hauptschüler das 10. Schuljahr an beruflichen Schulen absolviert und demnach nicht

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mehr an allen einzügigen Hauptschulen eine zehnte Klasse gebildet werden kann.

3.3.5 „Vollwertiges Sekundarstufen-Angebot"

Diese Planungsprämisse zielt darauf ab, daß alle Schulen der Sekundarstufe I zu einem mittleren Abschluß führen sollen. Mit der Alternative I ist dieses Ziel über ein zehntes Schuljahr an den Hauptschulen zu erreichen. Die Voraussetzungen dafür sind aber — aus den genannten Gründen — entweder wenigstens zweizügige Hauptschulen — und damit eine weitere erhebliche Konzentration des gesamten Hauptschulangebots — oder eine Konzentration der 10. Hauptschulklassen an zentralen Standorten und damit ein zweiter Schulwechsel nach dem 9. Schuljahr für eine größere Anzahl von Hauptschülern.

Die Alternative II trägt dieser Planungsprämisse bereits weitgehend Rechnung; nach ihr besuchen nur noch 25 % der Hauptschüler keine Schulen, die zu einem mittleren Abschluß führen. An den meisten der nach dieser Alternative verbleibenden selbständigen Hauptschulen läßt die Schülerzahl ein zehntes Schuljahr zu; drei bis vier Hauptschulen müßten jedoch aufgelöst werden.

3.3.6 Schulform- und qualifikationsspezifische Auswirkungen auf den Lehrerbedarf

Die Tabelle 6 stellt dar, welcher schulformspezifische Lehrerbedarf für die vorausgeschätzten Schülerzahlen und die beiden Alternativen auf der Grundlage der gegenwärtigen Lehrer-Zuteilungsschlüssel in Hessen besteht. Hinzuzurechnen ist ein Lehrermehrbedarf von 224 Stellen aufgrund der zusätzlichen Bewilligung einer Lehrerstelle für jeweils 75 ausländische Schüler in Hessen. Die angenommenen Ausländeranteile basieren auf der eigenen Schülerzahlenvorausschätzung.[5] Der Gesamtbedarf an Lehrern ist in beiden Alternativen annähernd gleich; die Alternative I führt zu einem geringen Mehrbedarf von 4 Lehrerstellen.

Erhebliche Unterschiede bestehen zwischen den Alternativen jedoch im schulformspezifischen Lehrerbedarf. Tabelle 7 stellt diese Veränderungen vor dem Hintergrund des Lehrerbestands 1972 und 1981 dar. Im Vergleich zu 1981 werden am Ende der 80er Jahre unter Status-quo-Bedingungen etwa 675 Lehrer weniger benötigt, was eine Verringerung der Lehrerzahl um etwa 20 % bedeuten würde (dabei ist berücksichtigt,

[5] Vorausgeschätzt wurden 7 195 ausländische Schüler in Grundschule und Eingangsstufe (E 1), 4 985 Hauptschüler, 2 377 Realschüler und 2 256 Gymnasiasten, insgesamt 16 813 ausländische Schüler oder 37,9 % aller Schüler in allgemeinbildenden Schulen (ohne Sonderschulen) bis zum Ende der Sekundarstufe I.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 6

Schüler nach besuchter Schulform im Schuljahr 1981/82, vorausgeschätzte Schülerzahlen nach Schulform und schulformspezifischer Lehrerbedarf auf der Basis des Lehrer-Zuteilungsschlüssels des Landes Hessen (1984) für die beiden Planungsalternativen

Besuchte Schulform (Klasse)	Schülerzahlen			Angenommene Schüler-Lehrer-Relation	Lehrerstellen	
	Schuljahr 1981/82	Alternative I	Alternative II		Alternative I	Alternative II
Grundschule[a)] ..	19 342	18 537	18 537	25,0 : 1	741	741
Hauptschule (5/7 - 9)	6 422	4 610	2 859	22,0 : 1	210	130
Realschule (5/7 - 10)	7 188	4 929	2 368	22,2 : 1	222	107
Gymnasium (5/7 - 10)	15 640[b)]	7 837	3 989	20,0 : 1	392	199
Gesamtschule (7 - 10)	7 303 } 9 490	4 923 } 7 280	7 498 } 8 778	21,0 : 1[c)]	234	357
Förderstufe an Gesamtschule (5 + 6)	2 187	2 357	1 280	21,4 : 1	110	60
Förderstufe an Grund- und Hauptschule (5 + 6)	1 466	1 172	7 834	21,4 : 1	55	366
Gymnasiale Oberstufe (11 - 13)	8 680	5 136	5 136	12,6 : 1	408	408
Insgesamt	68 228	49 501	49 501		2 372[d)]	2 368[d)]

a) Einschließlich Eingangsstufe 1.
b) Die Frankfurter Gymnasien besuchten insgesamt 3 385 auswärtige Schüler (= 13,9 %) (*Stadt Frankfurt am Main 1983*, S. 55).
c) In der Schüler-Lehrer-Relation ist berücksichtigt, daß sich unter den Gesamtschulen zwei integrierte Gesamtschulen mit einem Lehrerzuteilungsschlüssel von 18 : 1 befinden.
d) Ohne Lehrer-Sonderzuweisungen für ausländische Schüler.

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Stadt Frankfurt am Main 1982, S. 128.

daß 50 % aller Hauptschüler ein 10. Hauptschuljahr besuchen). Von dieser Entwicklung sind je nach gewählter Alternative die verschiedenen Lehrergruppen sehr unterschiedlich betroffen. Die Alternative I führt dazu, daß vor allem die Gymnasial- und Gesamtschullehrer personelle Einbußen hinnehmen müssen. Ihre Zahl würde sich jeweils um ein Drittel verringern. Kommt es zu einer weiteren Senkung der Hauptschul-Besuchsquote in den nächsten Jahren, dann müßten die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 7

Lehrkräfte nach unterrichtlichem Einsatzbereich an allgemeinbildenden Schulen 1972 und 1981 und Bedarf an Lehrern nach Lehrberechtigung (Vollzeitstellen, ohne Sonderschulen, Vorausschätzungen ohne die zusätzlichen Stellen für ausländische Schüler)

Schulform	Lehrer insgesamt[a)]			
	1972	1981	Alternative I	Alternative II
Grundschule	1 577	826 } 1 243	766[b)] + 96	766[b)] + 96
Hauptschule		417	293[c)] + 46	454[c)] + 46
Realschule	325	289	228 + 21	148 + 21
Gymnasium	1 109	1 231	806 + 24	648 + 24
Gesamtschule	214	576	344 + 37	417 + 37
Insgesamt	3 225	3 339	2 437 + 224[d)]	2 433 + 224[d)]

a) Teilzeitlehrer 1972 und 1981 wurden mit 58 % des vollen Deputats in Vollzeitlehrer umgerechnet. — In den Lehrerzahlen sind die Lehrer der jeweiligen Schulform an Förderstufen enthalten. Angenommen wird, daß der Kernunterricht von Hauptschullehrern unterrichtet wird. Je ⅓ des Unterrichts entfällt auf Kursunterricht für Realschul- und Gymnasiallehrer, die demgemäß eingesetzt werden.
b) Es wurde ein Zusatzbedarf von 25 Lehrern für 500 Schüler an Vorklassen (Schüler je Lehrerstelle: 20 : 1) berücksichtigt.
c) Berücksichtigt wurde, daß 50 % der Hauptschüler ein 10. Schuljahr an Hauptschulen besuchen, dadurch erhöht sich der Bedarf an Hauptschullehrern um 40 Stellen.
d) Lehrermehrbedarf wegen der zusätzlichen Stellen für ausländische Schüler (75 : 1). Angenommen wurde, daß von den ausländischen Schülern ⅓ der Realschüler, 30 % der Hauptschüler und 20 % der Gymnasiasten eine Gesamtschule besuchen (Status-quo-Annahme).

Hauptschullehrer weitere personelle Einbußen hinnehmen zugunsten der anderen Lehrergruppen.

Die Alternative II sichert den Grund- und Hauptschullehrern über die Förderstufe einen Bedarf von etwa 1 200 Stellen (und nur die Lehrerstellen an den Hauptschulen Klassen 7 - 9/10 stehen durch eine Verringerung des Hauptschulbesuchs zur Disposition). Durch die Ausweitung der Gesamtschulen (Schulzentren) reduziert sich auch der Bedarfsrückgang in diesem Schulbereich. Dadurch wirkt sich der verringerte Lehrerbedarf um so stärker bei den Realschulen und den Gymnasien aus. Es kann davon ausgegangen werden, daß durch den Einsatz von Realschullehrern in den Hauptschulzweigen der kombinierten Haupt-Realschulen der Personalrückgang bei den Realschullehrern kompensiert werden kann. Damit bleibt in der Alternative II als allein vom Schülerrückgang betroffene Gruppe die Gymnasiallehrerschaft, von deren gegenwärtigem Stellenkontingent in Frankfurt etwa 45 % nicht mehr benötigt würde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beide Alternativen werden es erforderlich machen, wenn auch in unterschiedlichem Umfang, daß Gymnasiallehrer an beruflichen Schulen eingesetzt oder nach außerhalb versetzt werden. Die Alternative II bietet daneben noch die Möglichkeit des Einsatzes von Gymnasiallehrern im Kernunterricht der Förderstufe. Der drastische Bedarfsrückgang an Gymnasiallehrern zeigt im übrigen die personalpolitischproblematischen Folgen eines Ausbaus der Frankfurter Gymnasien über das durch die demographische Entwicklung geforderte Maß hinaus.[6]

Selbst wenn durch eine Verbesserung der Lehrer-Zuteilungsschlüssel die beschriebenen Probleme abgemildert werden sollten, wird eine Bewertung der beiden Alternativen aus der Perspektive der verschiedenen Lehrergruppen, den Grund- und Hauptschullehrern einerseits und den Gymnasiallehrern andererseits, unterschiedlich ausfallen. Nachteilig an der Alternative II ist, daß in erheblichem Umfang Realschul- und Gymnasiallehrer an Förderstufen-Standorte abgeordnet werden müssen. Andererseits sichern sich die Grundschulen mit Förderstufen eine Schulgröße, die noch einen flexiblen Lehrereinsatz ermöglicht und, ohne übermäßige Belastungen für die einzelnen Lehrer, Vertretungen bei Erkrankungen erlaubt.

Welche Auswirkungen die Alternativen an den einzelnen Schulen haben werden, hinsichtlich der fächerspezifischen Unterrichtsversorgung und des Bedarfs an Lehrerversetzungen etc., läßt diese summarische Gegenüberstellung unberücksichtigt. Um eine wirklich qualifizierte Bewertung vornehmen zu können, müßte auf der Basis von Lehrerindividualdaten das Lehrer-Ist an den einzelnen Schulen mit dem künftigen fächerspezifischen Lehrerbedarf und dem voraussichtlichen Lehrer-Ist Ende der 80er Jahre verglichen werden. Dies erfordert aber eine eigene Untersuchung.

3.4 Vergleichende Bewertung der monetären Wirkungen der Alternativen

Die bisher gennannten Bewertungskriterien greifen noch nicht die monetär bewertbaren Wirkungen auf. Sie sollen nachfolgend erörtert werden:

3.4.1 Lehrer-Personalkosten

Die beiden Planungsalternativen führen zu deutlich unterschiedlichen Schülerzahlen in den einzelnen Schulformen. Wie wirken sich diese

[6] Die Quote auswärtiger Schüler an Gymnasien stieg in den letzten Jahren noch stark an von 10 % bzw. 1 610 Schüler 1972 (Stadtschulamt Frankfurt am Main 1973, S. 21) auf 3 385 oder 15 % 1981/82. — Bewältigt werden konnte der Schülerzustrom nur über die Anmietung größerer Bürogebäude in der Nachbarschaft einzelner Gymnasien. Diese Raumkapazitäten blieben in dem Alternativenvergleich unberücksichtigt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 8

Personalkostenberechnung auf der Basis des Lehrerbedarfs (lt. Tabelle 7) und der durchschnittlichen Personalkosten 1983 in der hessischen Verwaltung

Schulform	Durchschnittliche jährliche Lehrerkosten[a)]	Alternative I in 1 000 DM	Alternative II in 1 000 DM
Hauptschule	72 221,—[b)]	24 482,9	36 110,5
Realschule	76 588,—[c)]	19 070,4	12 943,4
Gymnasium	84 232,—[d)]	69 912,5	56 603,9
Gesamtschule	76 588,—[c)]	29 180,0	34 770,9
Insgesamt	—	142 645,9	140 428,7

a) Einschließlich 30 % Versorgungszuschlag und eines Zuschlags für sonstige Sozialleistungen, ohne indirekte Kosten (15 % der reinen Personalkosten) und ohne Arbeitsplatzkosten. Einbezogen sind alle hessischen Beamten der jeweiligen Besoldungsgruppe.
b) 100 % A12 (Schlüssel des Hessischen Kultusministeriums).
c) 100 % A13 (Schlüssel des Hessischen Kultusministeriums).
d) 40 % A13, 60 % A14 (Schlüssel des Hessischen Kultusministeriums).

Quelle: Staatsanzeiger für das Land Hessen 1983, 46, S. 2186 - 2191.

Unterschiede auf die gesamten Personalkosten aus? Unterscheiden sich die beiden Alternativen hinsichtlich der für Lehrergehälter aufzubringenden Mittel?

Das Ergebnis stellt die Tabelle 8 dar. Auf der Basis der „Personalkostentabellen für Kostenberechnungen in der Verwaltung" und des in Tabelle 7 dargestellten voraussichtlichen Lehrerbedarfs wurde der Finanzbedarf der beiden Alternativen für die Sekundarstufe berechnet. Im Ergebnis ist die Alternative II jährlich um etwa 2,2 Mill. DM oder ca. 1,5 % der Gesamtaufwendungen billiger. Dieses rechnerisch günstige Ergebnis für die Alternative II darf nicht überbewertet werden, da eine Veränderung der Berechnungsgrundlagen leicht daran wieder etwas ändern kann und schließlich für die tatsächliche Kostensituation der Lehrerbestand entscheidend ist. In einer längerfristigen Perspektive könnte der Kostenvorteil der Alternative II jedoch planerisch von Bedeutung sein.

3.4.2 Schülertransportkosten

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Alternative II unter der Annahme einer möglichst wohnnahen schulischen Versorgung die Zahl der Schüler, die auf ein Verkehrsmittel angewiesen sind, um die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schule zu erreichen, gegenüber der Alternative I um 2 616 Schüler reduziert. Um die mit der Alternative II jährlich einzusparenden Mittel zu erfassen, wurde die errechnete Differenz in den Fahrschülern mit dem gegenwärtigen Preis für eine Schüler-Monatskarte in Frankfurt (46,50 DM) und dieses Ergebnis mit der Zahl der Unterrichtsmonate (9) multipliziert. Auf diese Weise ergeben sich jährliche Einsparungen von etwa 1,1 Millionen DM. Bezieht man dieses Ergebnis auf die tatsächlichen Aufwendungen der Stadt Frankfurt am Main für die allgemeine Schülerbeförderung gemäß § 34 Schulverwaltungsgesetz, dann ist die benannte Größenordnung durchaus realistisch. 1981 wurden 3,44 Millionen DM für die allgemeine Schülerbeförderung aufgebracht[7], das heißt, daß etwa 9 000 Schüler diese Mittel beansprucht haben (ohne Sonderschüler). Zu diesen Mitteln ist noch anteilig ein Betrag aus der allgemeinen Subventionierung von Schülerkarten durch die Stadt von 8,50 DM je Monatskarte hinzuzurechnen. Für diese allgemeine Sozialmaßnahme wurden 1981 2,35 Millionen DM aufgewandt. Dadurch erhöhen sich die 1981 tatsächlich für die Schülerbeförderung nach § 34 Schulverwaltungsgesetz aufgebrachten Mittel auf vermutlich 4,1 - 4,2 Millionen DM. Da nur Schüler bis zum Ende des 10. Schuljahres Anspruch auf Erstattung der Schülertransportkosten haben und Grundschüler in Frankfurt fast ausnahmslos die Schule zu Fuß erreichen können[8], werden diese Mittel überwiegend für Schüler der Sekundarstufe aufgewandt. Die angenommene jährliche Einsparung von 1,1 Mill. DM Schülertransportkosten ist daher eher zu niedrig angesetzt, da sie einem Rückgang der Aufwendungen um ein Viertel entspricht, während die Alternative II einen Rückgang der Fahrschülerzahl um 40 % erwarten läßt.

Das hessische Schulverwaltungsgesetz sieht vor, daß 80 % der Aufwendungen sämtlicher Schulträger durch das Land erstattet werden. Der komplizierte Berechnungsschlüssel für die Erstattungszahlungen gestattet keine genauen Berechnungen der Einsparungen für das Land. Es dürften jedoch mit der Alternative II jährliche Einsparungen zwischen 650 000 und 850 000 DM gegenüber der Alternative I erreichbar sein. Die Einsparungen für die Stadt Frankfurt würden möglicherweise über die errechenbare Differenz zu den Landesleistungen, also 250 000 bis 450 000 DM, hinausreichen, denn ein Teil der subventionierten Schülerkarten für Schüler, die eine nahegelegene Schule umgehen, dürfte sich dann wenigstens für die Förderstufe (Klassen 5 + 6) erübrigen. Wenn für die Förderstufe keine Einzugsbereiche festgelegt

---

[7] Damals kostete die Schüler-Monatskarte 43,70 DM.

[8] Ausnahmen sind Schüler in Privatschulen und ausländische Schüler in Vorbereitungsklassen u. ä. Für die Beförderung von Sonderschülern stehen zusätzliche Mittel zur Verfügung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden, sind allerdings auch gegenteilige Effekte denkbar, weshalb auf eine Quantifizierung dieser Einsparungsmöglichkeit verzichtet wird.

3.4.3 Schulgebäudekosten

Den Hintergrund für die nachfolgenden Überlegungen bildet die Kapazitätsauslastung der Schulgebäude nach Schulformen, wie sie in den Tabellen 9 a und 9 b zusammenfassend für die beiden Planungsalternativen dargestellt ist (die Grundlage bilden die Tabellen 2 und 3).

Die Alternative I führt dazu, daß die Raumkapazität der Hauptschulen nur zu 38 % ausgelastet wird. Die Realschulen sind zu mehr als 90 % ausgelastet und die an Gymnasien und Gesamtschulen noch verfügbaren Räume werden zu 83 % für die Sekundarstufe II benötigt. Die unausgelasteten Hauptschulgebäude befinden sich ausnnahmslos in den Vororten und sind meist entweder wegen der dezentralen Lage und/oder wegen eines unzureichenden Raumangebots nicht für andere schulische Nutzungen geeignet (s. Tabelle 2). Auch eine nichtschulische Nutzung der freien Kapazitäten dürfte in der Regel schwierig sein. Entweder besteht für denkbare Infrastruktur-Angebote kaum zusätzlicher Bedarf (z. B. Kindergärten) oder er ist mit der schulischen Nutzung der Gebäude nur schwer in Einklang zu bringen (z. B. Jugendhaus, Stadtteiltreff). Auch die Einrichtung eines Hortes dürfte an den meisten Schulen wegen der dezentralen Lage und der meist ungünstigen Erreichbarkeit kaum in Frage kommen.

Mit der Alternative II wurde bewußt versucht, die Leerkapazitäten an Grund- und Hauptschulen zu verringern, und die Tabelle 9 a gibt auch eine deutlich höhere Auslastung dieser Schulen zu erkennen (69 bis 70 %). Dadurch sinkt vornehmlich der Raumbedarf an den Gymnasien. Mit diesem planerischen Vorgehen können fünf zentral gelegene Schulstandorte für andere Nutzungen zur Verfügung gestellt werden: eine Hauptschule, eine Realschule und drei Gymnasien. Da die Schüler jeweils in nahegelegenen anderen Schulgebäuden untergebracht werden können, ergeben sich dadurch keine Verschlechterungen in der Angebotsdichte der Schulformen. Die in diesen modellhaften Überlegungen ausgewählten Schulen umfassen ein Bauvolumen von 3 150 Schülerplätzen in der Sekundarstufe I. Trotz der Schließung dieser Schulen ist der Auslastungsgrad von Gesamtschulen und Gymnasien niedriger als in der Alternative I (s. Tabelle 9 a und 9 b).

Wenn man die Leerkapazitäten der gut ausgestatteten Gesamtschulen und Gymnasien in der Alternative II weiter verringern will, eröffnen sich dafür einige bereits angesprochene Möglichkeiten, die nochmals

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 9 a

Die Raumkapazität der gegenwärtig vorhandenen Schulen nach Schulform in Frankfurt am Main und die Auswirkung der Planungsalternativen auf die Auslastung des Schulgebäudebestands durch Schüler der Sekundarstufe I (s. Tabelle 2)

Schulform	Raumkapazität (Schülerplätze)	Alternative I		Alternative II	
		Zugeordnete Sekundarstufenschüler	in % der Raumkapazität	Zugeordnete Sekundarstufenschüler	in % der Raumkapazität
Hauptschule/Förderstufe	13 680	5 178	38	9 409	69 (70[a])
Real-Hauptschulen	2 085	1 811	87	1 861	89
Realschulen	3 945	3 722	94	3 344	85 (96)[b]
Gymnasien[c]	13 215	7 837	59	3 989	30 (37)[d]
Gesamtschulen	10 425	7 280	70	7 225	69
Insgesamt	43 350	25 828	60	25 828	60 (64)

a) In Klammern: ohne die Raumkapazität der als nicht mehr benötigt angenommenen Frankensteinerschule (300 Schülerplätze).
b) In Klammern: ohne die Raumkapazität der als nicht mehr benötigt angenommenen Robert-Koch-Schule (465 Schülerplätze).
c) Ohne separate Oberstufengymnasien.
d) In Klammern: ohne die Raumkapazität der als nicht mehr benötigt angenommenen Gymnasien Goethe, H. v. Gagern und H. Lange (2 385 Schülerplätze).

zur Einsparung von vier in der Alternative II noch vorgesehenen Haupt-/Realschulstandorten führen (1 320 Schülerplätze in der Sekundarstufe I). Dadurch würde sich die Auslastung der Gesamtschulen und Gymnasien insgesamt (Sekundarstufe I und II) von 67 % auf 78 % erhöhen, aber immer noch unter der Auslastung nach der Alternative I (86 %) liegen. Mit diesen erweiterten Vorschlägen zu Schulschließungen wären — dies sei nochmals betont — keine Angebotsverschlechterungen verbunden, in einem Fall sogar eine Angebotserweiterung beabsichtigt (die Zahl der Fahrschüler würde sich allerdings um ca. 200 erhöhen).

Die überzähligen Schulgebäude nach der Alternative II befinden sich (mit einer Ausnahme) in zentralen Stadtlagen, sie lassen sich daher für andere öffentliche Nutzungen (berufliche Schulen, Weiterbildung, Stadtteiltreffs usw.) verwenden, vermieten oder sogar verkaufen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 9 b

Die verbleibende Raumkapazität für die gymnasiale Oberstufe und deren Auslastung nach den beiden Planungsalternativen (s. Tabelle 3)

Gymnasiale Oberstufe an	Alternative I			Alternative II		
	Raumkapazität (Schülerplätze)[a]	Zugeordnete Schüler der gymn. Oberstufe	in % der Raumkapazität	Raumkapazität (Schülerplätze)[a]	Zugeordnete Schüler der gymn. Oberstufe	in % der Raumkapazität
Gymnasien ...	3 990	3 990	100	6 580 (4 990[a])	3 994	61 (80)
Gesamtschulen	2 210	1 146	52	2 270	1 142	50
Insgesamt	6 200	5 136	83	8 850 (7 260[a])	5 136	58 (71)

a) In Klammern, ohne die Raumkapazität der als nicht mehr benötigt angenommenen Gymnasien.

(Weiß 1972). Im Gegensatz zu diesen kaum quantifizierbaren Vorteilen der Alternative II lassen sich die Einsparungen bei den Kosten für den laufenden Unterhalt der Gebäude überschlägig berechnen.

Die Stadt Frankfurt hat nach der Jahresrechnung 1982 *(Frankfurt am Main 1984)* 81,041 Millionen DM für den Unterhalt der allgemeinbildenden Schulen (Personal- und Sachkosten abzüglich Einnahmen, ohne Sonderschulen) ausgegeben. Bezieht man diesen Betrag auf die Gesamtzahl von 65 385 Schülerplätzen (vorhandene Raumkapazität in Sekundarstufe-I-Schülerplätze umgerechnet), dann wurden pro Schülerplatz durchschnittlich 1 239 DM verausgabt. Folglich ließen sich über die Schließung von Schulen mit insgesamt 4 470 Schülerplätzen durchschnittlich jährlich 5,5 Millionen DM, das sind 6,8 % der entsprechenden Mittel, einsparen. Diese Einsparungsmöglichkeit ist für den Schulträger deshalb besonders wichtig, weil die Zuweisungen des Landes für den Unterhalt der Schulen im Rahmen des Finanzausgleichs je Schüler gezahlt werden. Dadurch besteht in den nächsten Jahren für die Schulträger die Gefahr, daß den mit den Schülerzahlen sinkenden Landeszuweisungen konstante Bauunterhaltungskosten der Kommunen gegenüberstehen und somit die Belastung der Schulträger steigt. Da — wenigstens in Frankfurt — nur etwa 15 % der gesamten Aufwendungen für allgemeinbildende Schulen direkt mit der Schülerzahl verbunden sind, gibt es innerhalb des Schuletats auch nur geringe Möglichkeiten, die Mehrbelastung auszugleichen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Werden die zur Schließung vorgesehenen Schulen doch benötigt — wegen eines höheren Schüleraufkommens oder eines höheren Flächenbedarfs je Schüler als hier angenommen — so bedeuten diese zusätzlich nutzbaren Räume eine Investionsersparnis — von mindestens 92,3 Mill. DM, da gegenwärtig im Landesdurchschnitt in Hessen mit 21 000 DM Investitionssumme je Schülerplatz in der Sekundarstufe I gerechnet werden muß. Tatsächlich dürften, wegen der höheren Grundstückskosten und Baupreise in den Großstädten, die erforderlichen Investitionsmittel in Frankfurt einen weit höheren Betrag erreichen. Die Bezuschussung von Baumaßnahmen durch das Land richtet sich nach in der Höhe festgelegten Förderungssätzen (gegenwärtig 2 900 DM je qm Hauptnutzfläche), die zu einer Finanzierung von etwa 80 - 85 % der tatsächlichen Baukosten im Landesdurchschnitt führen. Mehrkosten belasten allein die Schulträger. Die durch die Planungsalternative II erzielbaren Einsparungen bewegen sich folglich in einer insbesondere für einen großstädtischen Schulträger wie auch für das Land beachtenswerten Größenordnung, ohne Abstriche an den Leistungen für die einzelnen Schulen vornehmen zu müssen.

4 Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick

Am Beispiel einer hinsichtlich der Struktur und regionalen Verteilung des Schulgebäudebestands durchaus typischen Großstadt der Bundesrepublik wurden die Wirkungen von zwei Schul-Planungsalternativen gegenübergestellt (s. zusammenfassend Tabelle 10). Die Alternative II erwies sich in allen drei kostenwirksamen Dimensionen als vorteilhafter. Nimmt man allein die Kosten des laufenden Betriebs (Lehrer, Schülertransport, Bauunterhaltung usw.) so führt die Alternative II insgesamt zu Einsparungen von etwa 3,5 - 4 Prozent. Darüber hinaus eröffnet sie erhebliche Einsparungsmöglichkeiten bei Bauinvestitionen (Umbau freiwerdender Schulgebäude anstelle von Neubauten für andere öffentliche Nutzungen) oder die Möglichkeit des Verkaufs oder der Vermietung der Gebäude. Während die zuletzt genannten Einsparungen überwiegend den Schulträgern zugute kommen, würden Einsparungen bei den Lehrer- und Schülertransportkosten eher das Land entlasten. Angesichts stets knapper Mittel bietet die Alternative II bessere Voraussetzungen für eine Umschichtung von Haushaltsmitteln, beispielsweise zugunsten der Einstellung zusätzlicher Lehrer. Den Schulträgern eröffnet die Alternative II die Möglichkeit zur Kostenreduktion ohne eine Verschlechterung der Versorgungsleistung, die stets mit den Sparkatalogen der letzten Jahre verbunden war (vgl. *Döring 1983*).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 10

Zusammenfassende Bewertung der Auswirkungen der verglichenen Planungsalternativen

Bewertungskriterien	Alternative I Gegliedertes Schulwesen	Alternative II Flexibles System mit Föderstufe
A Anpassungsflexibilität bei steigenden/sinkenden Schülerzahlen	–	+
B Resistenz gegenüber sich verändernden Schulbesuchsquoten in den Schulformen der Sekundarstufe I	–	+
C Wohnnähe des Schulangebots	–	+
D Ein- oder mehrmaliger schulorganisatorisch notwendiger Schulwechsel bis zum Ende der Sekundarstufe I	+[a]	–[a]
E „Vollwertiges Sekundarstufenangebot" (Prozentsatz der Schüler in Schulen, die zu einem wenigstens mittleren Schulabschluß führen können)	–	+
F Schulform- und qualifikationsspezifische Auswirkungen auf den Lehrerbedarf	0	0
G Bedarf an Lehrerversetzungen zwischen den einzelnen Schulen	konnte nicht berücksichtigt werden	
1. Lehrer-Personalkosten	–	+ (– 1,5 %)
2. Schülertransportkosten	–	+ (– 15 - 20 %)
3. Kosten des laufenden Schulbetriebs (ohne Lehrer-Personalkosten)	–	+ (– 6,7 %)
Kosten des laufenden Schulbetriebs insgesamt	–	+ (– 3,5 - 4 %)
Schulbau-Investitionsbedarf	–	+ (– 100 - 200 Mill.)
Kosten von Umbaumaßnahmen an einzelnen Schulen wegen erweiterter Nutzung	konnte nicht berücksichtigt werden[b]	

– = Alternative wirkt sich nachteiliger aus
+ = Alternative wirkt sich positiver aus

a) Bei einer generellen Einführung des 10. Schuljahres an Hauptschulen kann sich diese Bewertung ändern.
b) Dazu ist die Prüfung des Einzelfalls erforderlich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch die nicht monetär bewertbaren Wirkungen sprechen eher für die Alternative II: Es wird eine wohnnähere schulische Versorgung erreicht; die planerischen Reaktionserfordernisse gegenüber Schwankungen in den Schülerzahlen und den Schulbesuchsquoten in der Sekundarstufe I sind verringert, die Reaktionsmöglichkeiten darauf vielfältiger; die Mehrzahl der Hauptschüler hat die Möglichkeit, an der besuchten Sekundarstufenschule einen mittleren Abschluß zu erwerben. Einzig die Quote der Schüler mit zweimaligem Schulwechsel bis zum Ende der Sekundarstufe I liegt um etwa 3 % über der Alternative I.

Offenbleiben muß eine Bewertung der Wirkungen auf den schulform- und qualifikationsspezifischen Lehrerbedarf. Argumentiert man für eine Funktionssicherung der Grundschule und für Hauptschulen mit wenigstens zwei Parallelklassen je Jahrgangsstufe, um einen qualifizierten Fachunterricht garantieren zu können, wird man die Alternative II vorziehen. Strebt man eine möglichst geringe Zahl von Lehrerversetzungen und schulischen Organisationsänderungen an, wird man sich für die Alternative I entscheiden (ohne allerdings längerfristig tiefe Einschnitte in die gegenwärtige Schulstruktur verhindern zu können).

Es konnte gezeigt werden, daß die Alternativen erhebliche Auswirkungen auf den qualifikationsspezifischen Lehrerbedarf haben. Diese Wirkungen dürften für die weitere bildungspolitische Diskussion der Alternativen von zentraler Bedeutung sein, und es wäre nicht das erste Mal, daß Schulpolitik in der Bundesrepublik primär für Lehrerverbandsinteressen gemacht würde.

Bezüglich der Chancen einer planerischen Umsetzung der Alternative II sei über diese allgemeine skeptische Bemerkung hinaus darauf hingewiesen, daß außer in Hessen nur noch die Schulgesetze in Rheinland-Pfalz und dem Saarland eine Schulplanung im Sinne der Alternative II erlauben. Berlin verfügt bereits traditionell über eine sechsjährige Grundschule. In den übrigen Ländern müßten erst die gesetzlichen Grundlagen geändert werden, um die Vorteile der Alternative II planerisch nutzen zu können.

Weniger detaillierte Alternativenvergleiche für einen Landkreis (*Sommer 1983;* s. auch *Frommelt / Pohl 1983*) lassen darauf schließen, daß die Alternative II im ländlichen Raum ähnliche Vorteile zeigt. Daher scheint der Schluß aus den Befunden erlaubt, daß die gegenwärtige strukturkonservierende, systemimmanente Anpassungsplanung der Länder zu erheblichen Effektivitätsverlusten und Mehrkosten je Schüler im Schulwesen führt. Die Ausnutzung der Möglichkeiten der Alternative II in der Planung würde, angesichts einer zunehmend restriktiven Finanzausstattung des Bildungswesens, vermutlich erst die Mittel

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

freisetzen, um beispielsweise den im Entwurf der Fortschreibung des Bildungsgesamtplans geforderten besonderen Lehrerbedarf (ohne Sonderopfer der Lehrer) finanzieren zu können (s. *Deutscher Bundestag 1982,* S. 78 - 86). Insofern kommt den Ergebnissen des Vergleichs eine über den Beispielfall hinausgehende grundsätzliche Bedeutung für die weitere bildungspolitische Entwicklung zu.

Literaturverzeichnis

Bailey, S. J. 1982: Central City Decline and the Provision of Education Services, in: Urban Studies, Jg. 19, S. 263 - 279.

Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (Hrsg.) 1973: Bildungsgesamtplan, 2 Bde., Stuttgart.

Deutscher Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen 1963: Empfehlungen zum Aufbau der Förderstufe (Empfehlungen und Gutachten des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen, Folge 6), Stuttgart, S. 49 - 127.

— 1964: Rahmenplan zur Umgestaltung und Vereinheitlichung des allgemeinbildenden öffentlichen Schulwesens (Empfehlungen und Gutachten des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen, Folge 3), Stuttgart.

Deutscher Bildungsrat 1970: Strukturplan für das Bildungswesen (Empfehlungen der Bildungskommission), Bonn.

Deutscher Bundestag 1980: Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. 1. Teil: Analyse der bisherigen Bevölkerungsentwicklung und Modellrechnungen zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung. BT-Drucksache 8/4437 vom 8. 8,. 1980. Bonn.

— *(Hrsg.) 1982:* Entwurf der Fortschreibung des Bildungsgesamtplans (Bildungsgesamtplan II, Stand: März 1981), in: Bericht der Bundesregierung zum Stand der Beratungen sowie zum weiteren Verfahren der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung zur Fortschreibung des Bildungsgesamtplans. BT-Drucksache 9/2012 vom 1. 10. 1982. Bonn, S. 1 - 148.

— *1984:* Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. 2. Teil: Auswirkungen auf die verschiedenen Bereiche von Staat und Gesellschaft. BT-Drucksache 10/863 vom 5. 1. 1984. Bonn.

Döring, P. A. 1983: Mit dem Rotstift durch den Schuletat: Situation und Sparansätze der Schulträger, in: Mitteilungen und Nachrichten des DIPF 112/113, S. 24 - 44.

Frommelt, B. / Pohl, U. 1983: Schulentwicklung bei sinkenden Schülerzahlen — Problem erkannt und zu den Akten geschrieben?, in: Die Deutsche Schule, Jg. 75, S. 469 - 490.

Göschel, A. 1983: Standortverteilungen weiterführender Schulen in Großstädten der Bundesrepublik — eine Analyse von Verteilungsgefällen nach historischen Bestimmungsgründen, in: *Weishaupt, H. (Hrsg.):* Sozialraumanalyse und regionale Bildungsplanung. Baden-Baden, S. 1 - 32.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hessisches Institut für Bildungsplanung und Schulentwicklung (Hrsg.) 1982: Schulentwicklung bei sinkenden Schülerzahlen (Materialien zur Schulentwicklung, Heft 1). Wiesbaden.

Hüfner, K. / Naumann, J. 1970: Die Problematik von Kosten-/Ertragsvergleichen alternativer Schulsysteme — Ein Diskussionsbeitrag, in: *Jochimsen, R. / Simonis, U. E. (Hrsg.):* Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Berlin, S. 89 - 105.

Recum H. v. 1982: Identitätskrise der Bildungsplanung, in: Mitteilungen und Nachrichten des DIPF 108/109, S. 1 - 15.

Riew, John 1981: Enrollment Decline and School Reorganization — A Cost Efficiency Analysis, in: Economics of Education Review, Jg. 1, H. 1, S. 53 - 73.

Rumpf, D. 1983: Folgen rückläufiger Schülerzahlen für die Entwicklung der Hamburger Schulen, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, H. 4, S. 291 - 299.

Sommer, H.-J. 1983: Bildungsplanung und Regionalentwicklung am Beispiel der Region Rheingau-Taunus-Kreis/Wiesbaden, in: *Weishaupt, H. (Hrsg):* Sozialraumanalyse und regionale Bildungsplanung, Baden-Baden, S. 33-64.

Stadt Frankfurt am Main. Der Magistrat. Dezernat Schule und Bildung 1981: Schulentwicklungsplan IV, Teil A: Allgemeinbildende Schulen. Dezernatsentwurf. Frankfurt a. M.

— *1983:* Schulentwicklungsplan IV, Teil A: Allgemeinbildende Schulen. Frankfurt a. M.

Stadtschulamt Frankfurt am Main (Hrsg.) 1973: Grundlagenband zum Schulentwicklungsplan III. Vorschlag des Dezernats Schulen. Frankfurt.

Statistisches Amt und Wahlamt der Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.) 1982: Statistisches Jahrbuch. Frankfurt a. M., verschiedene Jahrgänge.

Staupe, J. 1980: Strukturen der Schulträgerschaft und Schulfinanzierung, in: *MPI für Bildungsforschung. Projektgruppe Bildungsbericht (Hrsg.):* Bildung in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, Reinbek/Stuttgart, S. 867 - 933.

Weishaupt, H. 1980: Schulentwicklung unter veränderten Bedingungen. Grundsätzliche Überlegungen und ein Beispiel, in: Anstöße, Jg. 27, H. 2, S. 62 - 72.

— *1983:* Schulprobleme im Ballungsraum, in: Die Deutsche Schule, Jg. 75, H. 6, S. 491 - 503.

— *1984:* Sozialräumliche Bedingungen und unterrichtsorganisatorische Modelle für die Unterrichtung ausländischer Schüler. Ihre Implikationen für die regionale Schulplanung am Beispiel Frankfurt am Main, in: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):* Regional differenzierte Schulplanung unter veränderten Verhältnissen (Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 150). Hannover, S. 111 - 138.

Weishaupt, H. / Döring, P. A. / Haug, R. 1982: Die Umschichtung der Ressourcen für das Bildungswesen als Folge veränderter Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland. Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Abt. Bildungsökonomie (Hrsg.), Frankfurt a. M.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Weiß, M. 1975: Effizienz im Bildungswesen. Darstellung und Diskussion von Instrumenten zur Beurteilung der ökonomischen Rationalität von Bildungsmaßnahmen, Weinheim u. Basel.

— *1982:* Effizienzforschung im Bildungsbereich. Aufgabenfelder, Methoden und empirische Befunde, Berlin.

— *1972:* Neuere ökonomische unnd organisatorische Modelle im amerikanischen Schulwesen, in: Mitteilungen und Nachrichten des DIPF 67/68, S. 17 - 29.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Analysen zur Forschungseffizienz — Grundlagen für die Forschungsfinanzierung an Universitäten?

Von *Dieter Sadowski* und *Ursula Backes,* Trier

1 Forschungspolitische Probleme und Lösungsvorschläge

1.1 Die Universitätsforschung in der Hochschulpolitik

Die Leistungsfähigkeit der Forschung an deutschen Universitäten ist ebenso wie ihre Wirtschaftlichkeit ein dauerndes Thema der Kritik, und die verschiedenen Reformvorschläge lassen erkennen, worin die Ursachen mangelnder Zielerreichung und von Verschwendung jeweils vermutet werden.

— Hinter den Plädoyers für mehr Wettbewerb, Pluralität und Freizügigkeit in der Forschungsförderung und für einen Rechtsanspruch auf Drittmittelforschung scheint die Überzeugung zu stehen, daß die ökonomischen Anreize für die Forschung unzureichend seien, daß die Grundausstattung ebenso wie die Mittel für internationale Kontakte oft mangelhaft und die Vergabeprozesse bürokratisch zu aufwendig seien und schließlich die arbeitsrechtliche Sicherheit der Projektmitarbeiter deren Ehrgeiz bremse.

— Die Forderung, die Universitäten nach Forschungs- und Lehruniversitäten zu spezialisieren und fächerweise Forschungsschwerpunkte, aber auch „Sonderstudienbereiche" an einzelnen Universitäten zu gründen, kann ebenso wie die Forderung nach regionaler Verbundforschung sowie nach Zusammenarbeit mit außeruniversitären Instituten als eine Antwort auf die behauptete Provinzialisierung der deutschen Universitäten, die Berufung vieler „mediokrer" Professoren in den siebziger Jahren und die Last der Lehre für die noch immer expandierenden Studentenzahlen verstanden werden. Solchen Prinzipien der Leistungsdifferenzierung liegen auch Überlegungen zur angemessenen Größe von Universitäten, Fächern, zur Fächervielfalt ebenso wie zur (temporären) Einrichtung von Sonderforschungsbereichen zugrunde. Sofern in Fachhochschulen eine Erweiterung der Tätigkeit auf Forschungsaktivitäten angestrebt wird, stellen sich dieselben Fragen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Die Binnenorganisation der Hochschule rückt in den Vordergrund, sofern Fachbereiche als zu groß, die Institute als zu schwach, interne Unwidmungsprozesse als zu schwerfällig und Forschungskommissionen oder „Deans" als erwünscht betrachtet werden. Unter diesem Aspekt stellt sich auch die Forderung nach intensiverem kollegialen und interdisziplinären Austausch, wie ihn Faculty Clubs oder eine stärkere Beachtung der Residenzpflicht von Hochschullehrern ermöglichen könnten.

— Ein anderes soziales Moment des Forschungsprozesses impliziert das Verlangen nach verbesserter Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses: Stellen-, Stipendien- oder Gehaltskürzungen und erzwungene Vakanzen werden dann ebenso kritisiert wie schlecht betreute Doktorarbeiten.

Wenn einerseits der Mangel als Chance, andererseits als Grund für den Exodus herausragender Wissenschaftler und für den Export privater Forschungsmittel gilt, muß die Mittelallokation, das heißt, müssen Umschichtungs- und Umwidmungskriterien problematischer als das Gesamtvolumen der verfügbaren Mittel sein.

Sowohl die investiven Entscheidungen über die langfristigen Hochschulkapazitäten als auch über die jährliche Zuweisung von Mitteln innerhalb der einzelnen Hochschule oder des einzelnen Fachbereichs werden einerseits unter Kriterien des Forschungsbedarfs, der sog. gesamtgesellschaftlichen oder akademischen Relevanz, andererseits unter Wirtschaftlichkeitserwägungen getroffen. Während in der Projektforschung die Güte des Forschungsplans, die fachliche Eignung des Antragstellers und die Angemessenheit der Projektkosten im allgemeinen den intuitiven Maßstäben der einzelnen Gutachter genügen müssen — auch bei Ausschreibungen können Marktpreisdifferenzen nur für als identisch beurteilte Produktangebote ermittelt werden —, sollte die institutionelle Grundfinanzierung transparenter und damit auch anreizwirksamer gestaltet werden können, sofern nur die „Produktion von Forschung" gewissen Regelmäßigkeiten genügt und unterschiedlich geschickt oder wirtschaftlich durchgeführt werden kann. Daß dabei eine Einigung über die Qualität von Forschungsprodukten erzielt werden kann, wird im folgenden angenommen und begründet.

Der folgende Beitrag versucht erstens, relativ erfolgreiche und wirtschaftliche Organisationsweisen oder Verfahren der Forschungsproduktion empirisch zu ermitteln, und zweitens, Bedingungen zu charakterisieren, die den Forschern und Forschungsförderern — u. U. finanzielle — Anreize geben, sich dieser Verfahren zu bedienen. Dabei rücken wir die Fächer und Fachbereiche in den Mittelpunkt unserer organisations-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

theoretischen Analyse und sehen von haushalts-, dienst- und besoldungsrechtlichen Fragen weitgehend ab.

1.2 Vorschläge zur Finanzierung auf der Basis leistungsorientierter Kennzahlen

Die Idee, die Mittelzuweisung an eine öffentliche Verwaltung nicht allein davon abhängig zu machen, wie sehr sie die ihr zugedachten Aufgaben zu erfüllen verspricht oder auch nur erfüllen soll, sondern auch an die Aufgabenerfüllung in der Vergangenheit zu koppeln, ist nicht neu. Auch das Bemühen, die Beurteilung des Leistungsgrades einer Verwaltung auf Verwaltungsvergleiche zu gründen, wird in der Verwaltungsfosrchung als prinzipiell sinnvoll betrachtet, um zu einer standardisierten, transparenten und deshalb anreizwirksamen Effizienzkontrolle zu gelangen.

In der Diskussion um die Effizienzkontrolle in deutschen Hochschulen versuchen vor allem zwei Arbeiten den Kennzahlenvergleich zu fördern. Während der von der WRK veröffentlichte „Kennzahlenvergleich an deutschen Vororthochschulen" *(WRK 1980)* deskriptive Zwecke in den Vordergrund stellt, weisen *Beckerhoff u. a. 1980* schon im Titel auf praktische Schlußfolgerungen hin: „Hochschulfinanzierung auf der Grundlage leistungsorientierter Kennziffern".

Beide Arbeiten konzentrieren sich auf die Lehre. *Beckerhoff u. a. 1980* weisen mehrfach darauf hin, daß den geltenden Richtwerten der Kapazitätsverordnung ein verwandter, wenn auch umgekehrter Zusammenhang unterliege. Hier werde von einer gegebenen Ressourcenausstattung über Kennziffern auf eine Leistungsverpflichtung geschlossen, während die Anreizfunktion von Budgetentscheidungen die Ressourcenzuweisung von Leistungszielen abhängig machen müßte, so wie dies in den Begründungen der Ausbauempfehlungen des Wissenschaftsrates und in bezug auf die Forschungsausstattungen auch bei Drittmittelgebern schon geschieht.

Die Verwendung von Kennziffern bei der hochschulinternen Mittelzuweisung ist in Deutschland nur eingeschränkt möglich, weil nur in Berlin und im Saarland Globalhaushalte an die Hochschulen überwiesen werden, in allen anderen Ländern dagegen die Titel den Universitäten einzeln zugewiesen werden. Natürlich beeinflussen die Universitäten über ihre Haushaltsvoranmeldungen die Struktur der Zuweisungen, und die Verteilung innerhalb der Titel wird durch Entscheidungen im Senat und in den Fachbereichen vorgenommen, und zwar planmäßig, aber auch bei Berufungs- oder Bleibeverhandlungen. Wie explizit, kon-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stant und „rational" die dabei angewandten Verteilungsschlüssel sind, ist schwer zu beurteilen. Weder sind uns empirische Studien bekannt, noch ist in der deutschen Hochschulforschung die organisationstheoretische Erklärung des Zustandekommens bekanntgewordener Schlüssel versucht worden. (Eine Übersicht über vergleichbare amerikanische Arbeiten bietet *Chaffee 1983*.)

Die deutsche Diskussion handelt dagegen von normativen Problemen. Fiebiger konstatiert, daß sich die Hochschulforschung ‚weitgehendst' der Beschreibbarkeit durch Kennzahlen zu Aufwand und Ertrag entziehe (*Fiebiger 1980*, S. 20). Flämig hält dafür, daß die Effizienzkontrolle von Forschungsförderung „notwendigerweise zu einer Korrumpierung des neugierigen Forschens in Richtung auf konventionelle, weil vorhersehbare und mit Effizienzmaßstäben bewertbare Forschungsvorhaben führe" (*Flämig 1977*, S. 317). Andererseits empfahl der Wissenschaftsrat eine qualitätsorientierte, befristete Mittelzuweisung für die zusätzliche Forschungsausstattung und damit einhergehend die Differenzierung von Lehrverpflichtungen (*Wissenschaftsrat 1979*, S. 20 ff. und S. 50 f. und zuletzt *Block 1984*). *Beckerhoff u. a. 1980* schließen sich der Forderung nach einer kennziffernabhängigen Finanzierung des Zeitpersonals und der Sachmittel, die der Forschung und Lehre direkt zurechenbar sind, an; sie befürworten darüber hinaus für das akademische Dauerpersonal statt einer Gleichverteilung eine kennziffernabhängige Bemessung (vgl. *Beckerhoff u. a. 1980*, S. 116). Diese solle zwar ebenfalls schematisch bezogen auf Vollzeitstudentenäquivalente durchgeführt werden, aber auch Mindestgrößen oder Zuschläge für Aufbauphasen oder Einzelzuweisungen für Schwerpunktsetzungen vorsehen können (ebenda, S. 115 - 137). Andere Entwürfe von Hochschulberichtssystemen und Verwendungsvorschlägen sind in derselben Studie zusammengestellt (ebenda, S. 91 ff.).

Beispielhaft wird berichtet, daß in Frankreich die Zuweisung der staatlichen Forschungsmittel an die Hochschulen von „Qualitätskoeffizienten" abhängig sei, welche die Anzahl der Doktorgrade in den letzten drei Jahren auf die Personalstärke beziehe (ebenda, S. 104), eine Meßzahl, die in Schweden auch hochschulintern genutzt werde (ebenda, S. 109).

Für die Universität Karlsruhe wurde 1980 die Verteilung der Mittel für Hilfsassistenten auf der Basis von Kennzahlen angestrebt (vgl. *Kahle 1979*, S. 26 - 32, 63 ff.).

Aus den USA werden Ansätze des „Formula Budgeting" oder auch „Performance Budgeting" berichtet. So wurden 1980/81 in Tennessee 2 % des Budgets der Hochschulen auf der Grundlage von fünf Indikatoren für die Lehrqualität der Universitäten verteilt, die neben der Zahl akkreditierter Programme auch „peer evaluations" und die Zufriedenheit der Studenten, Ehemaligen und Arbeitgeber umfassen sollten (vgl. *Frackmann 1983*, S. 37 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In Südafrika wurde 1982 die Zuweisung von Forschungsmitteln an Universitätsfächer unter anderem auf die Zahl der veröffentlichten Artikel im Vorjahr gestützt. Dabei hing der Subventionswert eines Artikels von den Durchschnittszahlen an Veröffentlichungen fachgleicher Forschergruppen in der Vorperiode ab (vgl. *Melck 1983*, S. 288 ff.).

Selbst wenn man die Schematisierbarkeit inhaltlicher Forschungsbeurteilung verneint und die Themenwahl der Selbststeuerung der Wissenschaft vorbehalten will, ist es denkbar, daß formale Produktivitätsmaße und an sie geknüpfte Sanktionen wettbewerbs- und leistungsfördernd wirkten, zumal wo Fächer oder Fachbereiche und nicht Individuen beurteilt werden. Dazu ist es nötig, die Inputorientierung der bislang vorgeschlagenen Kennzahlen zu überwinden, und zwar für Ausstattungsmaße (Personalstärke) in jedem Fall, in gewisser Weise auch bei Aktivitätsmaßen (z. B. Zahl der Projekte; vgl. im übrigen den Katalog quantitativer Leistungsmaße bei *Wibera 1976*, S. 344 f.). Des weiteren ist die Bestimmung solcher isolierten Produktivitätskoeffizienten methodisch unbefriedigend, weil sie lineare und additive Produktionsfunktionen unterstellen — ohne beide Annahmen je zu prüfen.

Die Meßprobleme lassen sich jedoch nicht einfach durch leistungsfähigere oder kompliziertere Meßmethoden lösen, sondern verlangen eigentlich nach einer Zusammenhänge stiftenden Theorie der Produktion und Organisation von Forschung. Eine solche Theorie ist auch notwendig, um die Folgen intervenierender Sanktionen, wie sie ein Informationsfeedback (Ranglisten etwa), Finanzierungsanreize oder Gestaltungsauflagen darstellen, abschätzen zu können.

Wir vernachlässigen im folgenden die Probleme strategischer Informationspräsentation in Aushandlungen; sie können auftreten, wenn die Kriterien für die Mittelzuweisung und die Mittelverwendung systematisch auseinander fallen, wofür Beckerhoff u. a. unverkennbare Anzeichen sehen (*Beckerhoff u. a. 1980*, S. 113). Wird etwa die Hochschulfinanzierung gänzlich an die Studentenzahlen gekoppelt, dann werden forschungswillige Institutionen geneigt sein, den Studentendurchsatz zu maximieren und möglichst viele Mittel intern für Forschungszwecke „abzuzweigen".

Wir versuchen im folgenden, die Effizienzproblematik mit Hilfe von Forschungsproduktionsfunktionen zu formulieren und organisationstheoretisch zu interpretieren. Danach zeigen wir erste empirische Anwendungen des Meßkonzepts, und abschließend stellen wir vorläufige Überlegungen zum Zusammenhang von Effizienzmessung und Finanzierung an.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2 Zur betriebswirtschaftlichen Theorie von Hochschulen

2.1 Die traditionellen produktionswirtschaftlichen und verhaltenswissenschaftlichen Ansätze

Aus produktionswirtschaftlicher Sicht können Hochschulen als mehrstufige Mehrproduktunternehmen verstanden werden. Sie erbringen Lehrleistungen für ihre Studenten und vermehren die Kenntnisse ihrer Disziplin, indem sie ihre Forschungen der (Fach-)Öffentlichkeit bekanntmachen. Die Doktorandenausbildung zumindest kann je nach Zusammenhang als Kuppelproduktion oder als selbstbereitgestellte Vorleistung im Forschungsprozeß aufgefaßt werden. Eine ähnlich ambivalente Kennzeichnung verlangen die sozialen und kulturellen Dienstleistungen der Universität. Die Beteiligung an der akademischen Selbstverwaltung dient der Bereitstellung einer organisatorischen Infrastruktur und hat so den Charakter eines investiven Zwischenprodukts. Inputfaktoren sind das wissenschaftliche und nichtwissenschaftliche Personal und die Sachausstattung. Arbeitsverfahren (Teamforschung, Einzelforschung) und Nutzungsregeln (Rechnerprioritäten z. B.) determinieren technisch die Art der Faktorkombination.

Eine solche produktionswirtschaftliche Betrachtung der Hochschule liegt den meisten entscheidungs- oder managementorientierten Beiträgen zugrunde und wurde bisher vor allem für die Bildungsleistung von Universitäten gewählt (vgl. *Stieger 1980; Albach / Fandel / Schüler 1978; Wibera 1976*). Sie hat zu Kapazitätsplanungsmodellen, Layout-Planning und den erwähnten Produktivitätsvergleichen mit Hilfe von Kennzahlen geführt. Die Schätzung empirischer Produktionsfunktionen und der Produktionsentwicklung zielte dagegen bislang eher auf den gesamten Sektor „Bildung" (vgl. *Weiss 1982; Cohn 1979*, S. 163 ff.) als auf Einzelinstitutionen. Ebenfalls in mikroökonomischer Tradition stehen die Schätzungen von Kostenfunktionen (vgl. z. B. *Verry / Layard 1975*). Diese Autoren können Hypothesen über Fixkosten, Grenzkosten und Skalenerträge, indirekt also auch über minimaleffiziente, maximaleffiziente bzw. kostenminimale Programmgrößen formulieren, die grundsätzliche Empfehlungen für die Aufteilung der Mittel auf „undergraduate and postgraduate studies" nachsichziehen. Diese Arbeiten interessieren hier trotzdem nicht, weil sie die Forschungsproduktion allenfalls als Randgrößen berücksichtigen und weil sie ein technisch-mechanistisches Bild der Organisationen, in denen geforscht und gelehrt wird, konstruieren und dabei die Entscheidungsprozesse, Abstimmungsregeln sowie Kontroll- und Anreizsysteme vernachlässigen. Fakultäten und Fächer waren im vergangenen Jahrzehnt dagegen Gegenstand intensiver organisationssoziologischer Forschung, und es lassen sich in aller Kürze vier Organisationsmodelle unterscheiden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Vorstellung von Fächern als Zusammenkünften selbständiger, gleichberechtigter und sich aus gemeinsamen, professionellen Wertüberzeugungen selbst regierender und die kollegiale Kritik als Leistungsmaßstab akzeptierender Wissenschaftler kann dabei als ein idealtypisches Modell gelten, das historisch in starkem Kontrast zu dem Visitationssystem der mittelalterlichen Feudal- und Klerikalhierarchien stand (vgl. *Forrester 1983*). In der Auseinandersetzung um die Gruppenuniversität und bei der Abwehr des Einflusses staatlicher oder privater Finanziers bildet dieses *Kollegialmodell* noch immer eine gewichtige Referenz (vgl. *Garvin 1980,* S. 2 ff.).

Blau hat die *bürokratischen* Elemente des organisierten Kollektivs „Universität" empirisch untersucht, das er durch Arbeitsteilung, eine administrative Hierarchie, feste Gehälter und Lebenszeitverträge kennzeichnet. Er analysiert u. a. die Rekrutierungskriterien für Lehrpersonal und Studenten, die Macht des Universitätspräsidenten und auch die Forschungsproduktivität des Personals (*Blau 1973,* S. 237 ff.). Dabei stellt er fest, daß eine ausgeprägte Teilung akademischer Arbeit dieser förderlich sei, eine ausgeprägte Entscheidungshierarchie dagegen schädlich für die Lehrqualität, aber irrelevant für die Forschungsleistung sei. In kleinen Universitäten sei der Verwaltungsapparat relativ größer als in großen. *Blau* betont das „Forschungsklima" einer Universität, operationalisiert u. a. durch Forschungsintensität und die Qualifikation der Kollegen, als wesentliches Stimulans für die Forschungsproduktivität, und er formuliert verschiedene Dilemmata akademischer Institutionen: die mit intensiver Forschung qualitativ besser werdende Lehre, gleichzeitig aber sich reduzierende Zeit für die Lehre; die mit der Größe einer Universität wachsende Vielfalt und gleichzeitig steigende abweisende Anonymität; die Selbstzerstörung der unabhängigen Qualitätsauslese durch das Kooptationsprinzip, sofern dieses wirklich imstande sei, „ingroup loyalty and local commitments" zu schaffen (*Blau 1973,* S. 270 ff.). *Blau* läßt keinen Zweifel daran, daß das Prestige und die Macht von Individuen und Universitäten auf ihrer *Forschungs*qualität beruhe, daß die organisatorische Macht jedoch auf der Verfügung über ökonomische Ressourcen beruhe, die in den US-amerikanischen Universitäten bei den Präsidenten und den Boards of Trustees liege (*Blau 1973,* S. 278).

Verteilungs- und Verhandlungsprobleme zwischen Fachbereichen machen den Kern des *politischen* Modells von Universitäten aus, das *Pfeffer / Salancik 1974* erstmalig in einer Fallstudie für eine staatliche Universität untersuchten. Sie glauben zeigen zu können, daß die Macht von Fächern innerhalb von Universitäten, erstens, auf ihrer Fähigkeit beruhe, externe Finanzmittel zu akquirieren, und, zweitens, auf ihrem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

relativen Anteil an graduierten Studenten. Die Macht äußere sich am stärksten durch die Zahl der universitätsinternen Graduiertenstipendien und Forschungsbeihilfen, so daß die interne Ressourcenallokation die ungleichen externen Zugangschancen nicht ausgleiche, sondern verstärke. Eine jüngere Forschungsübersicht bieten *Pfeffer / Moore 1980,* wo sich auch Erläuterungen zu dem „Resource-dependence-Ansatz" finden, der das Geschehen in Organisationen eher aus Umweltabhängigkeiten denn aus internen Ziel-Mittel-Entscheidungen und *inner*organisatorischer Rationalität zu erklären versucht und so mehr mit der Markttheorie als mit einer Führungslehre zu vergleichen ist.

Aus einem ähnlichen Denkinteresse stammt die Metapher von Universitäten als *„organisierten Anarchien" (Cohen / March 1974).* Da in Universitäten die Präferenzen vage, die Produktionstechnologie unklar und die Entscheidungsbeteiligung wechselhaft sei, müsse der klassische, rationale Ziel-Mittel-Ansatz zum Verständnis der dortigen Entscheidungsprozesse und als Grundlage entsprechender Gestaltungsempfehlungen unfruchtbar bleiben. (Vgl. zum ‚engineering of foolishness' (March) auch die empirische Arbeit von *Enderud 1977.*) Auf die Frage, wie gerade Bildungseinrichtungen auf die zudem ambivalenten und unsicheren Anforderungen der sie finanzierenden und fördernden Umwelt reagieren, antworten *Meyer / Rowan 1978* mit dem Hinweis, daß häufig der Ausweg nicht in tatsächlichen Verbesserungen der eigentlichen, technischen Aufgabe gesucht würde, sondern den Situationsinterpretationen und Normvorstellungen der Öffentlichkeit ein ritueller Tribut gezollt, aber über eine Ressourcenumleitung eine Zielverschiebung eingeleitet werde, die das Innenleben der Organisation von Umweltanforderungen abschotten könne.

Die Einstellung von „Alibi-Betriebswirten" als Rationalisierungsexperten oder die aufwendige, aber für Steuerungsentscheidungen bislang bedeutungslose, gesetzlich verlangte Einrichtung eines kaufmännischen Rechnungswesens in den nichterwerbsorientierten deutschen Krankenhäusern deuten an, was mit der rituellen Befriedigung institutioneller statt technischer Anforderungen gemeint sein kann.

Je besser es einer Universität, mit welchen Mitteln auch immer, gelingt, sich eine üppige, von Wettbewerbsdruck freie Umwelt zu schaffen, um so eher kann sie auf Maßnahmen der internen Abstimmung, Verteilung und Kontrolle verzichten und so zu einem nur losen Verbund recht autonomer Untereinheiten, zu einem „loosely coupled system" *(Weick 1976)* werden, dessen Ziele, Produktionsprozesse und Effizienz nur schwer von außen beeinflußt werden können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.2 Hochschulwettbewerb: Intensität und Handlungsstrategien

Auch ein prononciert betriebswirtschaftlicher Theorieansatz, der das Verhalten von Fächern und Universitäten erklären will, sollte den Reichtum organisationstheoretischer Ansätze nicht einfach zugunsten der überkommenen Ziel-Mittel- oder Wirtschaftlichkeits-Untersuchungen aufgeben, sondern statt dessen die Verbindung zwischen Organisationsverhalten und Wettbewerbsintensität suchen. Der unter dem Einfluß sinkender öffentlicher Mittel zunehmende Wettbewerb um Finanzierungsmittel sollte Verteilungskämpfe die Regel und lose gekoppelte Systeme in Zukunft die Ausnahme werden lassen. Stellenstreichungen, Besoldungskürzungen und Umwidmungen sind Ausdruck solcher Mangelwirtschaft. Da zusätzlich die langfristigen, demographisch begründeten Zeichen auf Konkurrenz um die Studenten stehen, wie der Vergleich Framheims *(Framheim 1983)* von alten und neuen Universitäten klar gemacht hat, können die Universitäten relativ sicher mit harter Konkurrenz inner- und außerhalb rechnen.

Für den einzelnen Wettbewerber unter einem gegebenen Anreizsystem, aber auch für diejenigen, welche die Belohnungs- und Anreizsysteme gestalten und die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs herstellen wollen, wird es gleichwohl wegen der faktisch nicht erzwingbaren Einheitlichkeit von Produktions- und Organisationsverfahren in Universitäten immer Handlungsspielräume geben. Sowohl die rechtlich garantierte Freiheit von Forschung und Lehre als auch die hohe Bedeutung professionellen Expertenwissens garantieren diese Handlungsspielräume. Sie müssen ausgefüllt werden, und es ist zu erwarten, daß dies aus der Sicht der betroffenen Organisationseinheiten zielbewußt und prospektiv und nicht nur anarchisch und retrospektiv rational geschehen wird, auch wenn die Auseinandersetzung um die angemessenen Reaktionen, Ziele und Verfahren in den einzelnen Einheiten politisch geführt und etwa Koalitionen gebildet würden. Die gegenwärtig steigende Ausstattung einzelner Fächer, so der Informatik, bei allgemein sinkender Finanzierung, zeigt, daß auch in Notzeiten offensive Wettbewerbsstrategien, die auch Kartelle einschließen mögen, möglich und erfolgreich sein können.

Der empirische Vergleich von Handlungsspielräumen, die durch Ressourcenausstattungen und exogene Verfahrensregeln bestimmt sind, und der in den Organisationen getroffenen Wahlentscheidungen, so etwa hinsichtlich der Kurz- und Langfristigkeit, soll die Theorie des Forschungswettbewerbs zu entfalten helfen. Dabei geben die neueren sog. ökonomischen Bürokratietheorien sowohl Anhaltspunkte für die Motivzuschreibung für Bürokraten mit Entscheidungsspielräumen als

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch für die Modellierung politischer Umwelten. Selbst wenn beamteten Wissenschaftlern nicht Einkommensmaximierung unterstellt wird, sondern etwa Reputationsmaximierung, dürfte zumal angesichts komplizierter Technologien und der professionellen Normen der Unabhängigkeit von Wissenschaftlern eine Tendenz zum „over-spending" und zum Konsum am Arbeitsplatz unterstellt werden.

Beispiele für die Fruchtbarkeit der Übertragung ökonomisch organisationstheoretischer Konzepte geben spekulativ *James / Neuberger 1981* und empirisch *Breneman 1976*.

Damit sind die Grundzüge der betriebswirtschaftlichen Theorie der Hochschule skizziert, welche die folgenden empirischen Analysen leiten soll. In ihrem Mittelpunkt steht als Kernstück eine Forschungsproduktionsfunktion. Die Produktionsfunktion ist in der Unternehmenstheorie, von den Ausnahmen technischer Verbrauchsfunktionen und engineering-production-functions abgesehen, kein Abbild der realen Produktionsverfahren, sondern dient als elementares und abstraktes Konzept dazu, hochaggregierte Effizienzaussagen machen zu können. Wir gehen davon aus, daß eine betriebswirtschaftliche Theorie von Forschungsorganisationen weniger ingenieurmäßiger Abbildungen und der Lösung wohlstrukturierter Optimierungsmodelle bedarf, sondern daß viele der eigentlichen Probleme gerade in der ganz und gar nicht beiläufigen, sondern zentralen Unsicherheit über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge, über angemessene Strategien und organisatorische Arrangements beruhen.

Wir werden deshalb die Produktionsfunktion als grobe Kennzeichnung unterschiedlicher organisatorischer Arrangements interpretieren. Das gilt für so naheliegende Differenzierungen wie Einzelforschung und Projektforschung, schließt aber auch Anreiz- und Kontrollverfahren ein. Es ist vor allem Leibenstein zu verdanken (vgl. *Leibenstein 1979*), nicht technische, sondern verhaltenswissenschaftliche Elemente in die mikroökonomische und einzelorganisatorische Produktionstheorie eingebracht und als „*X*-Effizienz" gekennzeichnet zu haben. Wir werden hier nur den Forschungsoutput als einzige Zielvariable betrachten und allein den leistungswirtschaftlichen, nicht den finanzwirtschaftlichen Erfolg untersuchen. Neben der Durchführung statischer Effizienzvergleiche, dem ersten Schritt, und dem Versuch ihrer Erklärung mittels organisatorischer Variablen, dem zweiten Analyseschritt, erscheint die dynamische Betrachtung besonders vielversprechend, sofern die Daten es erlauben, auf selbst verursachte Wachstums- oder Schrumpfungsprozesse und die Fristigkeit von Forschungsstrategien zu schließen.

Die kurzfristige Outputorientierung *mag* mit der Vernachlässigung größerer, eine längere Reifezeit beanspruchender Projekte einhergehen, die dann

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aber ergiebiger oder als wichtiger erachtet werden als viele kleine Separata. Es kann aber auch so sein, daß große und wichtige Projekte regelmäßig viele kleine Arbeiten als Vorboten haben. Die Aufteilung des Zeitbudgets eines Forschers auf die eigene Forschungsarbeit und auf Veröffentlichungen *mag* auf Kosten einer kooperativen Atmosphäre gehen oder auch durch unzureichende Graduiertenbetreuung den Zufluß an qualifizierten Nachwuchswissenschaftlern zum Versiegen bringen. Unabhängig von der Operationalisierung der Folgen solcher Investitionen oder ihrer Unterlassung birgt die Verlaufsmustererkennung die Möglichkeit, die investive Ressourcennutzung von Verschwendung und kurzsichtiger Outputmaximierung abzugrenzen.

3 Effizienzmessung mit Hilfe von ‚frontier production functions'

3.1 Das Konzept der ‚frontier production function' zur Quantifizierung von relativer Ineffizienz

Die ‚frontier production function'-Analyse verwendet die lineare Programmierung, um ‚Grenzproduktionsfunktionen' zu schätzen. Diese bilden lediglich Input-Output-Kombinationen ab, die als „effizient" bezeichnet werden können, d. h. Produktionsverhältnisse, die entweder mit einer Inputkombination den höchsten beobachteten Output assoziieren, oder identischem Output den geringsten beobachteten Faktoreinsatz zuordnen.

Ausgangspunkt des Konzepts ist ein von *Farell 1957* entworfenes Isoquanten-Modell, das später *von Aigner / Chu 1968* und *Timmer 1971* zu der hier verwendeten Form der ‚frontier production functions' ausgearbeitet wurde. Anwendungen finden sich u. a. bei *Wilson / Jadlow 1982* für Krankenhäuser bzw. *Maltzan 1978* sowie *Brockhoff 1970*, S. 248 ff. für deutsche Chemieunternehmen. Eine verwandte neuere Methode ist die ‚data-envelopment-Analyse', die den Vorzug hat, daß sie im Optimierungsverfahren simultan multiple Outputs nach organisationsspezifischen Präferenzen gewichtet (*Lindsay 1982*, S. 185 ff.; *Meyer / Wohlmannstätter 1984; Charnes u. a. 1978*, S. 429 ff.; *Charnes u. a. 1981*, S. 668 ff.; *Bessent u. a. 1983*, S. 82 ff.). Allerdings wird hier der bei ‚frontier production functions' geltende einheitliche Referenzmaßstab für Ineffizienz aufgegeben und für jede Organisation ein eigener Maßstab gebildet.

Durch die Schätzung einer durchgehenden Grenzproduktionsfunktion auf der Basis der beobachteten bestpraktizierten Input-Output-Kombinationen läßt sich für jede Inputkombination ein unter gegebenen Bedingungen maximal erreichbarer Output errechnen. Die Relation zwischen einem so ermittelten potentiellen Output einer Produktionseinheit und dem aktuell beobachteten, i. d. R. geringeren, maximal jedoch gleichgroßen Output, bildet das Maß für die relative Ineffizienz. Dividiert man den aktuell beobachteten Output durch den errechneten potentiellen Output, so erhält man Werte zwischen null und eins, die das quantitative Maß für die Ineffizienz darstellen. Nur

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für den Fall, daß eine Beobachtungseinheit den potentiellen Output auch tatsächlich erreicht, stellt sich ein Wert von eins ein, d. h. nur dann wird sie als völlig effizient oder best-praktizierend betrachtet.

Hierbei darf nicht übersehen werden, daß damit generell die Möglichkeit eines bloßen Vergleichs von ‚Schlendrian mit Schlendrian' besteht, weshalb die geschätzte Funktion auch als ‚best-practice-frontier' bezeichnet wird (*Forsund / Lovell / Schmidt 1980*, S. 20).

Zentrale Probleme des Ansatzes liegen dabei in einer adäquaten Quantifizierung von In- und Outputvariablen sowie der Spezifikation der zugrundeliegenden Produktionsfunktion.

3.1.1 Inputfaktoren

Generell können im Bereich der Forschung drei Kategorien von Inputs unterschieden werden (*Lindsay 1982*, S. 183):

1. Personal, das sowohl quantitativ als auch qualitativ gegliedert werden sollte;
2. sächliche Einsatzfaktoren, die üblicherweise unter dem Begriff ‚Kapital' zusammengefaßt werden;
3. institutionelle Gegebenheiten und Umweltfaktoren, die indirekt das Ergebnis des Leistungserstellungsprozesses beeinflussen.

Für jede der drei Inputkategorien stellen sich dabei die Fragen, wie die einzelnen Faktoren angemessen anhand von Indikatoren in ihren quantitativen und qualitativen Dimensionen erfaßt werden können, welche Relevanz einzelnen Komponenten zukommt und inwieweit sie bei Produktivitäts- bzw. Effizienzuntersuchungen berücksichtigt werden müssen oder vernachlässigt werden können.

Bei der Betrachtung der personellen Inputs kann unterschieden werden zwischen akademischem Personal (Professoren, Assistenten, Mitarbeitern usw.) und nicht-akademischem Personal (Verwaltungspersonal, Sekretariats- oder technischem Personal usw.). Neben dem Problem der unterschiedlichen Qualität eingesetzten Personals gleicher Personalkategorie stellt sich die Frage der anteilsmäßigen Aufteilung von Personalinputs, sobald eine Person an mehreren Outputs (so z. B. Forschung, Lehre und Verwaltung) beteiligt ist.

Die zur Quantifizierung von Qualitätsunterschieden gelegentlich herangezogenen Surrogate ‚Einkommen' und ‚Löhne' (*Verry / Davies 1976* S. 21 f.) können dabei für die Forschung an Universitäten aufgrund des vorherrschenden ‚leistungsunabhängigen' Lohnsystems keine Lösung darstellen.

Die unter dem Begriff ‚Kapital' zusammengefaßten Einsatzfaktoren sind sehr vielfältig; so fallen hierunter etwa Computerausstattung, Bü-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

roeinrichtung, Bibliotheksausstattung, Laboratorien, Arbeitsräume usw., wenn auch nicht alle Faktoren in gleichem Maße für jedes Fachgebiet von Bedeutung sind. Hauptprobleme sind dabei die Erfassung eines aktuell vorhandenen oder genutzten ‚Kapitalbestands' in quantitativen Größen und die Zurechnung gemeinsam genutzter Ressourcen auf die einzelnen Untersuchungseinheiten.

Zur Quantifizierung der Inputfaktoren und ihrer Qualität werden z. B. ein ‚Instrumentierungsindex' kombiniert mit Angaben zum Durchschnittsalter der Instrumente oder ein ‚Computer-Index' vorgeschlagen, wobei gleichzeitig auf die Probleme der mangelnden Verfügbarkeit bzw. Zugänglichkeit von Daten verwiesen wird (*Weingart / Winterhager 1984,* S. 62).

Zu der dritten Inputkategorie, den Umweltbedingungen oder institutionellen Gegebenheiten, zählen z. B. die Ziele einer Organisation, Curricula, Prüfungsordnungen, Methoden der Personalrekrutierung; für diese stellt sich vor allem das Problem der Quantifizierbarkeit und der konkreten Beschreibung des Einflusses auf das Produktionsergebnis im Vergleich zu anderen Inputfaktoren.

3.1.2 Outputindikatoren

Wir gehen davon aus, daß eine Messung und Bewertung des Outputs an den jeweilig gesetzten Zielen orientiert sein sollte. Kann als Zielsetzung des Forschungsprozesses ‚Wissensmehrung' oder ‚wissenschaftlicher Fortschritt' angenommen werden (*Blau 1973,* S. 398 ff.), stellt sich das Problem, daß ‚Wissensstand' nicht einfach in quantitativen Einheiten angegeben werden kann und somit zwangsläufig Ersatzmaße — entweder für die Messung eines Wissensstandes oder den Zuwachs an Wissen — gefunden werden müssen (*Bear 1974,* S. 94; *Verry / Davies 1976,* S. 17, *Weingart / Winterhager 1984,* S. 89).

Hier werden aus der Vielzahl der diskutierten Leistungsmaße Outputindikatoren gebildet, die auf Publikationen als Analyseeinheiten beruhen.

Weitere Leistungsindikatoren und deren Anwendung beschreiben *Weingart / Winterhager 1984,* S. 89 ff.; *Hüfner / Hummel / Rau 1984,* S. 77 ff.; *Wibera-Projektgruppe 1976,* S. 336 ff.; *Norris 1978,* S. 110; *Weiss 1977, S.* 181 f.; *Blankart 1975,* S. 152 f.; *Lindsay 1982,* S. 182 f.; *Finkenstaedt / Fries* 1978, S. 114 ff.

Wenn neben der Neuentdeckung oder kreativen und fruchtbaren Idee eine angemessene Verbreitung der neuen Erkenntnis als wesentlicher Bestandteil der wissenschaftlichen Leistung anzusehen ist, können Forschungsergebnisse solange als unvollständig betrachtet werden, als sie nicht für andere Wissenschaftler zur Verfügung stehen (*Smith / Fiedler*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1971, S. 225; *Bear 1978,* S. 87). Über den Buchhandel zugängliche Publikationen haben außerdem gegenüber grauer Literatur oder anderen Dokumentationsformen (Tonbändern usw.) den Vorteil, daß eine nahezu unbegrenzte Zahl an Personen unbegrenzt oft auf die Ergebnisse zugreifen kann (*Lipetz 1975,* S. 114 f.). Natürlich muß Publikationshäufigkeit nicht mit Publikationsqualität einhergehen und können bei einer unreflektierten Anwendung eines solchen Maßes Publikationszwänge und damit leicht Qualitätsverluste hervorgerufen werden (*Spiegel-Rösing 1975,* S. 4 f.; *Klingemann 1974,* S. 358, *Weingart / Winterhager 1984,* S. 93).

Als Beispiel, das gegen die Verwendung von Publikationsindikatoren spreche, wird immer wieder Newton herangezogen, der zwanzig Jahre forschte, bevor er sein Hauptwerk veröffentlichte. Demgegenüber könnte aber genauso Einstein gewählt werden, der — je nach Art der Zählung — zwischen 238 und 300 Publikationen zu verzeichnen hat *(Fränz 1973).*

Um dennoch Qualitätsaspekte in die Leistungsbewertung einbeziehen zu können, wird einerseits die Verwendung von Zitationsmaßen vorgeschlagen, welche die Bedeutung eines wissenschaftlichen Beitrags anhand der Häufigkeit ausgelöster Zitationen messen; diese Methode wird z. B. von *Heiber 1983* zur Messung der Forschungsleistung betriebswirtschaftlicher Fachbereiche bzw. Institute an deutschen Universitäten angewendet. Die Zitationsanalyse ist in der angelsächsischen Wissenschaftsforschung die heute bevorzugte Methode, nicht zuletzt deshalb, weil sie eine einzelne bedeutende Monographie höher bewertet als viele kleine Trivialitäten (*Garfield / Malin / Small 1978,* S. 179 ff.). Da aber ein dem ‚Social Science Citation Index' vergleichbares Werk für den deutschsprachigen Raum nicht zur Verfügung steht, weiterhin die deutschen Wissenschaftler dem ‚Publish-or-Perish-System' nach unserer Einschätzung bisher nicht unterworfen sind und schließlich das Gutachtersystem der wissenschaftlichen Zeitschriften als grundsätzlich funktionsfähig gelten sollte, ist die Publikationszählung angemessen, insbesondere wenn sie nach Publikationsmedien qualifiziert und Aufsätze etwa danach bewertet, ob sie in referierten oder vielzitierten Zeitschriften erschienen sind *(Becker 1982; Liebowitz / Palmer 1984; Vocino / Elliot 1984).*

Werden die Einschränkungen der Aussagekraft und die Verhaltenswirkungen solcher Indikatoren berücksichtigt, so kann die Leistungsmessung anhand von Publikationen als ein tragbarer Kompromiß angesehen werden, der sich durch relativ einfache Erhebbarkeit und Durchsichtigkeit der Probleme des Indikators auszeichnet und eine annehmbare Position hinsichtlich idealer, aber nicht erreichbarer, und verfügbarer, aber nicht optimaler, Outputerfassung einnimmt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.1.3 Spezifikation einer Forschungsproduktionsfunktion

Je nach der Bedeutung der Inputkategorien Personal und Kapital für die Forschung sind ‚theoretische' und ‚experimentelle' Forschungsaktivitäten zu unterscheiden. Die erste Gruppe erzielt in der Hauptsache durch eine Kombination von qualifizierten Arbeitskräften und einem Betriebsmittelbestand an Büchern (und eventuell unter Einsatz von Datenverarbeitung) Forschungsergebnisse, während die zweite Gruppe eine wesentlich größere Vielfalt an Produktionsfaktoren benötigt, die von akademischen Arbeitskräften über technisches Personal, Laboratorien bis hin zu mechanischen Forschungswerkstätten reichen.

Umweltbedingungen oder institutionelle Gegebenheiten können hier insofern bei der Schätzung der Produktionsfunktion vernachlässigt werden, als diese nur ‚materielle Verhältnisse' widerspiegeln soll und die immateriellen Rahmenbedingungen bei der Ursachenanalyse von Effizienzunterschieden im Einsatz ‚materieller Ressourcen' berücksichtigt werden (ähnlich *Verry / Davies 1976*).

Die Forschungsproduktionsfunktion sollte nicht a priori spezifiziert werden, etwa nach dem Grad der Substituierbarkeit der Inputs, hierzu sind empirische Analysen notwendig.

3.2 Die Universität Trier als Beispiel

Die Untersuchung wurde im Rahmen einer Diplomarbeit von *Backes 1984* durchgeführt; sie analysiert die Forschungstätigkeit der Universität Trier von 1970 bis 1982 für insgesamt 12 verschiedene Fächer aus fünf Fachbereichen.

3.2.1 Daten

Als Datenquellen dienten die Forschungsberichte der Universität Trier für den Zeitraum von 1970 bis 1982. Diese enthalten sowohl die Publikationen des Personals eines jeden Faches als auch Personalstatistiken über das vorhandene akademische Personal für den gesamten Zeitraum.

Die Angaben stammen aus einer Rundfrage in allen Fächern, wobei die individuellen Angaben über Veröffentlichungen von der Bibliothek bibliographisch überprüft werden, so daß von einer vollständigen und weitgehend einheitlichen Erfassung der Veröffentlichungen ausgegangen werden kann.

Unsere Untersuchungseinheiten sind weder einzelne Forscher noch ganze Fachbereiche, sondern in sich abgeschlossene Facheinheiten (Fächer). Dadurch sollen sowohl möglicherweise auftretende Verzerrungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abbildung 1: Gewichtungsfaktoren unterschiedlicher Outputindikatoren

Outputindikator	Gewichtungsfaktor				
	Monographie	Aufsatz Sammelband	Aufsatz Zeitschr.	Herausg. Sammelband	Herausg. Zeitschr.
Nr. 1 Crane[a]	4	1	1		
Nr. 2 Meltzer[b]	18	1	1		
Nr. 3 Thorp / Jauch[c] ...	4	1	1	2	
Nr. 4 Backes[d]	4	1	1	2	2
Nr. 5 Blankart[e]	Seiten	Seiten	Seiten		

a) Vgl. *Crane 1965*, S. 699 - 714.
b) Die Begründung basiert auf der Annahme, daß ein Kapitel einer Monographie einem Aufsatz entspricht, wobei ein Buch durchschnittlich 18 Kapitel beinhaltet. Vgl. *Meltzer 1949*, S. 25 - 59.
c) Vgl. *Thorp* und *Jauch*, zitiert nach *Norris 1978*, S. 101.
d) Dieses Maß entstand durch Abwandlung desjenigen von *Thorp* und *Jauch*, da die Herausgebertätigkeit von wissenschaftlichen Zeitschriften bei der Beurteilung von Forschungsleistungen ebenfalls berücksichtigt werden sollte, wobei einem einzelnen Jahrgang das gleiche Gewicht wie der Herausgabe eines Sammelbandes zugemessen wird.
e) Vgl. *Blankart 1975*, S. 163.

quantitativer Publikationsmaße über mehrere Personen tendenziell ausgeglichen als auch ungerechtfertigte Beurteilungen von Einzelpersonen aufgrund von arbeitsteiligem Vorgehen in Forschung, Lehre und Verwaltung vermieden werden.

Als Outputkomponenten wurden für jedes Fach, getrennt nach Jahren, die Anzahl der Monographien, Beiträge in Sammelbänden und Aufsätze in Zeitschriften erfaßt. Durch Verwendung unterschiedlicher Gewichtungsschemata wurden dabei verschiedene Outputindikatoren gebildet, die — zumindest in Ansätzen — eine qualitative Komponente in die Analyse einfließen lassen sollen, indem sie versuchen, die erforderlichen Leistungen und Anstrengungen für unterschiedliche Publikationsarten wiederzugeben und jeweils unterschiedliche Aspekte von Forschungsleistungen stärker hervorheben (vgl. Abbildung 1).

Um die Bedeutung und Konsequenzen der Auswahl eines bestimmten Gewichtungsschemas aus mehreren Alternativen abschätzen zu können, wurden die Berechnungen parallel für fünf unterschiedliche in der Literatur vorgeschlagene Outputindikatoren durchgeführt und die Ergebnisse der jeweiligen Schätzungen einander gegenübergestellt.

Die Inputs für die Forschung werden allein durch das wissenschaftliche Personal eines Faches approximiert, wobei die Angaben aus den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Forschungsberichten eine Aufgliederung in vier Personalkategorien erlauben: 1. Professoren, 2. Wissenschaftliches Personal auf Dauer, 3. Wissenschaftliches Personal auf Zeit und 4. Assistenzprofessoren.

Diese Einschränkung erfolgt unter der Annahme, daß in Trier vorwiegend sogenannte ‚theoretische' Forschung vorliegt und der größte Teil der laufenden Ausgaben für akademisches Personal anfällt (vgl. auch *Verry / Davies 1976*, S. 23; *Oettle 1980*, S. 66 f.).

Da unterschiedliche Arbeitsteilung und Publikationsgewohnheiten bei Wahl sehr kurzer Zeiteinheiten zu periodischen Verzerrungen der Ergebnisse führen können, wird der Analyse hier eine längere Bezugsperiode (i. d. R. drei Jahre) für In- und Outputindikatoren zugrundegelegt.

Als Ausgangsmaterial liegen für die untersuchten Fächer (Pädagogik, Philosophie, Psychologie, Anglistik, Germanistik, Romanistik, Geschichte, Geographie, Politikwissenschaften, Soziologie, Wirtschaftswissenschaften und Rechtswissenschaft) für den Zeitraum von 1970 bis 1982 Daten über den Forschungsinput (Personal) sowie den Forschungsoutput, gemessen an den fünf Outputindikatoren, vor.

Anhand der beobachteten Input-Output-Daten wird mit Hilfe eines LP-Modells eine *Cobb-Douglas*-Produktionsfunktion geschätzt, welche die besten beobachteten Produktionsmöglichkeiten widerspiegelt. Der Quotient zwischen den aktuell beobachteten Outputs einer jeden Einheit und den — durch Einsetzen der Inputs in die Produktionsfunktion errechneten — ‚bestmöglichen' Outputs ergibt das Maß für die Ineffizienz der Untersuchungseinheiten. Da die Berechnung der umhüllenden Produktionsfunktion stark von Extremwerten beeinflußt wird, kann — wenn die extremen Beobachtungen z. B. nur auf Meßfehlern oder außerordentlich günstigen, im Normalfall nicht anzunehmenden, Umweltzuständen beruhen — bei einer Berücksichtigung aller Beobachtungswerte (deterministisches Modell) das Ergebnis stark verzerrt sein. Um die Wahrscheinlichkeit zu verringern, daß die Parameter der geschätzten ‚frontier production function' und damit die Effizienzwerte durch derartige Beobachtungen verzerrt sind, werden in einem abgewandelten linearen Programm (probabilistisches Modell) extreme Beobachtungen aus den Berechnungen ausgeschlossen (*Timmer 1971*, S. 781).

Wir führen hier nur Schätzungen auf der Basis von *Cobb-Douglas*-Produktionsfunktionen vor, weil hiermit die plausibleren Ergebnisse erreicht wurden und benutzen im folgenden stets das korrigierte, probabilistische Modell.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.2.2 Schätzergebnisse

Betrachtet man die Produktionskoeffizienten von *Cobb-Douglas* ‚frontier production functions', so ergibt sich beispielsweise für das Outputmaß Nr. 1, welches nur Monographien und Aufsätze in Zeitschriften und Sammelbänden einbezieht, folgende Produktionsfunktion:

$$Y = 7.937\, P^{0.731}\, WPaD^{0.242}\, WPaZ^{0.074}\ .$$

P: Professoren

WPaD: Wissenschaftliches Personal auf Dauer

WPaZ: Wissenschaftliches Personal auf Zeit (welches hier ‚Wissenschaftliche Mitarbeiter auf Zeit' und ‚Assistenzprofessoren' umfaßt)

Daraus lassen sich für Professoren die höchste Produktionselastizität mit 0.731, für ‚Wissenschaftliches Personal auf Dauer' eine von 0.242 und für ‚Wissenschaftliches Personal auf Zeit' eine von 0.074 ermitteln. Demnach würde eine einprozentige Erhöhung des Einsatzes an Professoren im ‚bestpraktizierten' Fall eine 0.73prozentige Erhöhung des Outputs, gemessen am Publikationsindikator Nr. 1, bewirken. Demgegenüber zöge ein verstärkter Einsatz von ‚Wissenschaftlichem Personal auf Dauer' einen deutlich geringeren Effekt (eine 0.242prozentige Steigerung) und ein zusätzlicher Einsatz von ‚Wissenschaftlichem Personal auf Zeit' eine 0.074prozentige Outputsteigerung nach sich.

Eine gleichzeitige Erhöhung des gesamten eingesetzten Personals um ein Prozent bewirkte somit insgesamt eine überproportionale Steigerung des Outputs um 1.04 Prozent.

Im Vergleich hierzu ergaben sich unter Verwendung alternativer Outputindikatoren teilweise recht unterschiedliche Ergebnisse in den einzelnen Produktionselastizitäten (vgl. Abbildung 2).

Auffällig ist dabei, daß bei einer alleinigen Betrachtung von Monographien und Aufsätzen (Indikatoren Nr. 1 und 2) die Produktionselastizität von Professoren wesentlich über der von ‚Wissenschaftlichem Personal auf Zeit' (0.731 zu 0.074 für Indikator 1 bzw. 1.42 zu 0 für Indikator 2) liegt, während bei einer alleinigen Betrachtung der Seitenzahlen von Publikationen (Indikator 5) die Produktionselastizität des ‚Wissenschaftlichen Personals auf Zeit' im Vergleich zu der von Professoren und ‚Wissenschaftlichem Personal auf Dauer' extrem hoch ist.

Dies könnte darauf zurückgeführt werden, daß Mitarbeiter auf Zeit zwar nur wenige Werke veröffentlichen und insofern bei einer Verwendung von Indikatoren, die die Zahl der Werke als Ausgangspunkt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abbildung 2: Produktionskoeffizienten der frontier production functions für unterschiedliche Outputindikatoren (Cobb-Douglas-Funktionen)

Output Indikator	Produktionsparameter				
	a_1	a_2	a_3	a_0	Σa_i
Nr. 1	0.731	0.242	0.074	7.937	1.048
Nr. 2	1.432	0.155	0	8.737	1.579
Nr. 3	0.660	0.284	0	11.456	0.994
Nr. 4	0.647	0.282	0	12.602	0.929
Nr. 5	0.429	0.220	0.483	151.860	1.329

$Y = a_0 P^{a_1} WPaD^{a_2} WPaZ^{a_3}$

verwenden, relativ schlecht abschneiden, dafür aber Werke mit extrem hohen Seitenzahlen produzieren und somit bei einer reinen Seitenzählung einen hohen Wert erreichen.

Unter Hinzuziehung der Herausgebertätigkeit von Sammelbänden bzw. Zeitschriften nähern sich die Werte für ‚Wissenschaftliches Personal auf Dauer' dem der Professoren stark an, wohingegen die Position des ‚Wissenschaftlichen Personals auf Zeit' erhalten bleibt. Auffällig ist außerdem, daß unter Beachtung der Herausgebertätigkeiten im Forschungsoutput fallende Skalenerträge nachzuweisen sind, während sich bei einer alleinigen Betrachtung von Monographien und Aufsätzen steigende Skalenerträge ermitteln lassen. Zum einen läßt sich hieraus schließen, daß eine ausschließliche Betrachtung von Monographien und Aufsätzen wichtige Komponenten des Outputs vernachlässigt, an deren Produktion vor allem ‚Wissenschaftliches Personal auf Dauer' beteiligt ist; zum zweiten kann aus den Ergebnissen der Zusammenhang abgeleitet werden, daß die Zahl der herausgegebenen Sammelbände und Zeitschriften nicht in erster Linie von der Größe eines Faches (Anzahl des Personals) abhängig ist, sondern eher eine bestimmte Zahl an Herausgebertätigkeiten für ein Fach ‚üblich' oder möglich ist und darüber hinaus auch bei steigender Zahl wissenschaftlichen Personals nicht erhöht wird.

Anhand der oben angegebenen Grenzproduktionsfunktionen (vgl. Abbildung 2) lassen sich durch Einsetzen der beobachteten Inputkombinationen für jedes einzelne Fach potentielle, im ‚bestpraktizierten Fall' mögliche, Publikationsoutputs bestimmen. Das Verhältnis zwischen beobachtetem und potentiellem Publikationsoutput ergibt für jedes

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fach und jeden Zeitpunkt einen Effizienzgrad zwischen 0 und 100 %. Diese Werte bilden den Ausgangspunkt für den weiteren Analyseschritt, der versucht, Determinanten für effiziente bzw. ineffiziente Forschungssituationen aufzudecken.

3.2.3 Ursachenanalyse: Charakteristika effizienter Forschungseinheiten an der Universität Trier

3.2.3.1 Vorbemerkung

Der Gegenstand der Ursachenanalysen für die Universität Trier wurde auf die aus dem unmittelbaren akademischen Umfeld des Forschers resultierenden Einflüsse auf die Forschungsleistungen beschränkt. Wir wollen dabei erfahren, inwieweit hohe wissenschaftliche Leistungen durch unterschiedliche Rahmenbedingungen gefördert oder auch behindert werden, um hieraus Aufschlüsse über anzustrebende Situationen ableiten zu können. Eine häufig zitierte Einflußgröße für die Forschungsleistung an Universitäten ist die für Forschungsaktivitäten zur Verfügung stehende Zeit, wobei besonders auf die negativen Auswirkungen einer hohen zeitlichen Belastung in Lehre und Selbstverwaltung hingewiesen wird.

So finden sich nach einer Untersuchung des Instituts für Demoskopie in Allensbach (1976/77) bei Professoren, die die Entwicklung der Forschung in den letzten drei Jahren ungünstig einschätzten, starke Klagen über zeitliche Überlastung durch Lehre, Selbstverwaltung und Mangel an Mitarbeitern als Kollegen.

97 % der Betriebswirte hielten eine intensive Forschung an der Universität für kaum möglich, da die Belastung durch die Lehre und Selbstverwaltung außerordentlich gestiegen sei (*Köcher 1979*, S. 283 f.). *Heckhausen* (*1983*, S. 15) ermittelte für psychologische Institute in der Bundesrepublik eine negative Korrelation ($r = -0.32$) zwischen Forschungsproduktivität, gemessen anhand von Publikationen, und Belegzahl (Studenten/wissenschaftliches Personal).

3.2.3.2 Lehrbelastung

Analysiert man aus diesem Grund den Zusammenhang zwischen Effizienzgrad (hier beispielhaft anhand des Outputindikators Nr. 4) einerseits und Zahl der Studenten pro Semester und ‚Betreuer' als Maßstab für zeitliche Belastung in der Lehre andererseits, so läßt sich keineswegs der erwartete negative Zusammenhang nachweisen, vielmehr deutet der positive, wenn auch geringe Korrelationskoeffizient ($r = 0.341$) darauf hin, daß Betätigung in der Lehre den Forschungsleistungen, zumindest für die Universität Trier im betrachteten Zeitraum, eher förderlich ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.2.3.3 Prüfungen

Auch die als häufig sehr zeitraubend beklagten Belastungen durch Abnahme von Prüfungen, gemessen an der durchschnittlichen Zahl der Abschlußprüfungen pro Semester und ‚Betreuer', haben für den hier vorliegenden Datensatz nicht den erwarteten negativen Einfluß auf die Forschungsleistungen der einzelnen Fächer; eher läßt sich sogar noch ein leicht positiver Zusammenhang zwischen der Anzahl der absolvierten Abschlußprüfungen und den Leistungen in der Forschung ableiten ($r = 0.382$). Dies kann teilweise sicherlich auf die vermehrte Zahl an Abschlußarbeiten (Diplom- oder Magisterarbeiten) zurückgeführt werden, die als Vorarbeiten für Forschungsvorhaben dienen können und somit Forschungsleistungen steigern helfen.

Die Beziehung zwischen Forschung und Lehre in unterschiedlich gestalteten Forschungseinheiten und die Konsequenzen für die Forschungsproduktion analysiert *v. Alemann 1981* (S. 233 f.), wobei seine Analyse ihn zu der Schlußfolgerung bringt, daß in ‚idealen Forschungsinstituten' dem wissenschaftlichen Personal die Möglichkeit zur Lehre gegeben sein sollte. *Andrews 1979* (S. 269) kommt zu dem Ergebnis, daß Wissenschaftler, die nicht ihre ganze Zeit auf die Forschung verwenden, sondern ihre Tätigkeiten diversifizieren (z. B. durch Betätigung in der Lehre), höhere Forschungsleistungen aufweisen als ausschließlich mit der Forschung beschäftigte Kollegen, was z. B. darauf zurückgeführt werden kann, daß sich hierdurch ein breiteres Wissensspektrum ausbilden kann (*Blau 1973,* S. 107; *Hogan 1981,* S. 400 ff.).

Faia 1980 (S. 36 ff.) weist hierbei allerdings auch auf das Problem der ‚self-fulfilling-prophecy' im Zusammenhang mit der oft vorherrschenden, aber wenig begründeten Vorstellung einer Unvereinbarkeit der Lehrer- und Forscherrolle und damit einer negativen gegenseitigen Beeinflussung von Forschung und Lehre hin.

3.2.3.4 Selbstverwaltung

Inwieweit zeitliche Belastungen in der Selbstverwaltung oder durch administrative Tätigkeiten die Forschungsleistungen beeinflussen, wurde anhand der zeitlichen Belastungen analysiert, die für die Phase der Neugründung eines Faches (wie z. B. Erstellen von Studienplänen und Prüfungsordnungen, Berufungen, Anschaffungen von Geräten, Implementation (*Fauser 1975,* S. 101)) anfallen. Die Entwicklung der Effizienzwerte mit größer werdendem Abstand zum ‚Gründungsdatum' eines Faches deutet dabei darauf hin, daß mit dem Aufbau eines Faches die Forschungstätigkeiten teilweise stark beeinträchtigt werden, da in der Regel der Effizienzgrad zu Beginn sehr niedrig ist, während er mit zunehmendem Alter des Faches ansteigt (mit abnehmenden Zuwächsen); allerdings sinkt er in der letzten betrachteten Periode teilweise sogar wieder.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Daß hierbei ebenfalls andere Einflußgrößen, die sich im Zeitablauf ändern, auf das ermittelte Ergebnis wirken, kann dabei nicht ausgeschlossen (vgl. auch *Spiegel-Rösing 1975*, S. 63 ff.; *Heckhausen 1983*, S. 14 f.), hier allerdings aufgrund der eingeschränkten Möglichkeiten auch nicht weiter untersucht werden. Zumindest das in der letzten Periode beobachtete Abfallen des Effizienzgrades deutet auf den Einfluß anderer Faktoren hin.

3.2.3.5 Kommunikationsstrukturen

In Ergänzung zu den bisher genannten Einflußgrößen zur Erklärung von Forschungsleistungen werden Verhaltensdeterminanten, wie verstärkte Zusammenarbeit und Kommunikation unter Kollegen erwähnt; diese sollen die Kreativität, Problemlösungskapazität oder ‚kritische Masse' erhöhen und gleichzeitig die Motivation über die ‚Produktion von Belohnungen' (Anerkennung, Prestige, usw.) fördern, was in einem weiteren Schritt eine erhöhte Forschungsaktivität und auch Publikationstätigkeit fördere (*Fox 1983*, S. 293; *Blau 1973*, S. 113 f.; *McKeachie 1982; Gaston 1978; Nance 1981*, S. 144 ff.; *Andrews 1979*).

So klagt z. B. nach der bereits zitierten Erhebung des Allensbach-Instituts jeder vierte befragte Volkswirt darüber, an seiner eigenen Universität keinen kompetenten Gesprächspartner zu haben; bei den Betriebswirten trifft immerhin noch jeder fünfte diese Feststellung (*Köcher 1979*, S. 281 ff.). Als besonders unzureichend werden ferner Gedankenaustausch und Kontakt mit Forschern anderer Universitäten und aus dem Ausland empfunden; des weiteren wird Unzufriedenheit über den geringen Umfang interdisziplinären Gedankenaustauschs geäußert. Köcher weist in diesem Zusammenhang außerdem darauf hin, daß in anderen Ländern die Bedeutung der Kollegenkontakte für die Forschung längst erkannt sei und man dort z. B durch ‚Faculty Clubs' bessere Voraussetzungen geschaffen habe (*Köcher 1979*, S. 281).

Die Prüfung dieser Zusammenhänge beschränkt sich hier auf Kommunikations- und Zusammenarbeitsstrukturen im unmittelbaren Zusammenhang mit Veröffentlichungen. Betrachtet man als Maß hierfür die durchschnittliche Zahl der in Koautorenschaft erstellten Publikationen pro Mitglied eines Faches, so läßt sich bei einer Gegenüberstellung mit dem Effizienzgrad tendenziell ableiten, daß Situationen, in denen das wissenschaftliche Personal nur wenig zusammenarbeitet (so z. B. bei durchschnittlichen 0,2 bis 0,3 gemeinsamen Werken pro Jahr), mit relativ niedrigen Effizienzwerten einhergehen (vgl. hierzu auch *Visart 1979*, S. 250), während anfänglich leichte Zunahmen der Zusammenarbeit merkliche Effizienzsteigerungen zu bewirken scheinen (etwa im Bereich von durchschnittlich 0,3 bis 1 gemeinsam erstelltem Werk pro Person). Weitere Steigerungen der Zusammenarbeit führen nur noch zu geringen Steigerungen des Effizienzgrades.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die durchschnittliche Größe der zusammenarbeitenden Gruppen (Anzahl der Koautoren) übt insofern einen Einfluß auf den Effizienzgrad aus, als eine anfängliche Steigerung der ‚Gruppengröße' (durch Vorteile von Gruppenarbeit, wie Kommunikation, Belohnung, Anreiz, Stimulation) die Forschungstätigkeit zu steigern scheint; ab einer gewissen Größe (hier ca. drei Personen) tendiert der Effizienzgrad mit zunehmender Personenzahl jedoch wieder nach unten, d. h. über diesem Schwellenwert scheinen die Nachteile von Gruppenarbeit (wie organisatorischer Aufwand, persönliche Unstimmigkeiten, Konsensfindungsprozesse) die vorgenannten Vorteile zu überwiegen.

Die Zusammenhänge zwischen Kooperationsstrukturen und in Koautorenschaft erstellten Publikationen analysiert *Fauser 1975* (S. 104 f.) für unterschiedliche Forschungsgruppen (MPI und SFB); er kann dabei ebenfalls leichte Zusammenhänge zwischen der Wirkung der Forschungsergebnisse der Gruppen und ihrer Kooperationsstruktur aufzeigen.

3.2.3.6 Dissertationen

Die für jedes einzelne Fach vorgenommene Gegenüberstellung der Zahl der Dissertationen pro Betreuer mit dem Effizienzgrad läßt keine Zusammenhänge erkennen; dies kann möglicherweise darauf zurückgeführt werden, daß die alleinige ‚Betreuung' von Dissertationen noch keine Zusammenarbeit zwischen Betreuer und Betreutem impliziert und somit die genannten Verhaltensdeterminanten nicht wirken. Besonders für diesen Zusammenhang sind jedoch größere Fallzahlen und weitere Untersuchungen notwendig.

3.2.3.7 Fachspezifität von Forschungsproduktion

Ein besonderes Problem der hier vorgestellten Analyse ist die Frage, inwieweit die gefundenen Effizienzwerte durch unterschiedliche Charakteristika der einzelnen Wissenschaftsdisziplinen geprägt sind und somit Effizienzunterschiede eher darauf, als auf organisatorische Erklärungsvariablen zurückgeführt werden müssen. Als Kontrollvariable wurde deshalb versuchsweise ein von *Kort 1976* (S. 22 f.) ermittelter Standardisierungsgrad für einzelne wissenschaftliche Disziplinen herangezogen. Hierbei ergibt sich zumindest, daß für eine nach durchschnittlichem Effizienzgrad gebildete Rangordnung die an den Extrempunkten liegenden Fächer jeweils auch an den Extrempunkten der Skala für den Standardisierungsgrad liegen (Rechtswissenschaft 9.4 bzw. Politikwissenschaft 0.0). Außerdem liegen Fächer mit eher niedrigem Standardisierungsgrad (Soziologie 2.499 bzw. Germanistik 4.735) tendenziell im unteren Teil der Rangskala, während Fächer mit einem eher hohen Standardisierungsgrad tendenziell am oberen Ende der Skala zu finden

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sind. Diese Ergebnisse bestätigen demnach Befunde anderer empirischer Untersuchungen, wonach unterschiedliche Forschungsleistungen auf unterschiedliche Charakteristika der Wissenschaften zurückgeführt werden können und fächerspezifische Publikationsgewohnheiten existieren *(Lohdahl / Gordon 1972,* S. 70 f,; *Kort 1976,* S. 22; *Gaston 1978,* S. 23 f.; *v. Alemann 1981,* S. 203; *Weingart / Winterhager 1984,* S. 102). Diese Unterschiede müssen sich bei einer gemeinsamen Betrachtung dieser Fächer unter dem Aspekt des ‚Bestmöglichen' in systematischen Differenzen der Effizienzwerte widerspiegeln. Demnach sind Vergleiche zwischen stark unterschiedlichen Fächern, unter Verwendung des hier vorgestellten Meßinstruments, problematischer und weniger aussagekräftig als solche innerhalb eines einzelnen Fachgebietes (vgl. auch *Moravcsik 1973,* S. 268 f.), so daß Effizienzanalysen anhand von ‚frontier production functions' sinnvollerweise auf jeweils eine Disziplin beschränkt werden sollten.

3.2.3.8 Zusammenfassung

Für die Universität Trier lassen sich zusammenfassend negative Einflüsse während der Aufbauphase der Fächer — vermutlich verursacht durch administrative Tätigkeiten — und fördernde Wirkungen für Forschungsleistungen bei einem Mindestmaß an Zusammenarbeit und Kommunikation von Wissenschaftlern, gemessen an der Zahl von Koautorenschaften, nachweisen.

Gegenüber pauschalen Ineffizienzaussagen oder auf einfachen Kennzahlenvergleichen beruhenden Ineffizienzargumenten, aber auch apriorischen Möglichkeitsanalysen *(Rätzer 1984)* stellt das Konzept der ‚frontier production function' insofern einen Fortschritt dar, als hier die gesamte Struktur des Produktionsprozesses berücksichtigt wird und durch die Setzung der Norm des ‚Bestmöglichen' realistische Einschätzungen einer vorliegenden Situation, soweit die Daten den Anforderungen des Modells entsprechen, zu erwarten sind. Unter diesen Vorbehalten läßt unsere Analyse effizientere und damit ceteris paribus förderungswürdigere Organisationsformen der Hochschulforschung erkennen; sie liefert deutlich aussagefähigere Ergebnisse als die vorgestellten Kennzahlenprojekte.

Unseres Wissens sind in dem Entscheidungsmodell von *Jablonsky 1978* bisher am stärksten Kosten-Wirksamkeits-Kriterien für die Verteilung zwischen Fachbereichen integriert worden, in anderen Arbeiten *(Bessent u. a. 1983)* dienen solche Ergebnisse nur zur Rückkoppelung von Informationen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4 Erweiterungen und Relativierungen

Falls man heroischerweise annimmt, daß die Ziele wissenschaftlicher Produktion von „der" Gesellschaft und „den" Wissenschaftlern einhellig in der gewogenen Mehrung von Publikationen gesehen werden und daß wegen fehlender oder einflußloser Preise die „technische Effizienz" eines Produktionsprozesses der Maßstab für eine gelungene Ressourcenallokation sein sollte, dann ist die Frage nach der technischen oder mengenbezogenen Effizienz eines Produktionsprozesses gleichbedeutend mit der Frage nach „effektiven" (zielwirksamen) und „allokativ (unter herrschenden Preisen) effizienten" Technologien. Da diese Annahmen nicht gerechtfertigt sind, ist Vorsicht bei normativen Schlußfolgerungen geboten und tut weitere Forschung not.

Wir werden in Zukunft einerseits versuchen, die inneruniversitären Budgetierungs- und Verteilungsprozesse empirisch daraufhin zu untersuchen, in welchem Maße Effizienzvorteile belohnt werden, auf welche rechnerischen Verteilungsschlüssel sie im einzelnen auch zurückgehen mögen.

Die Mikroperspektive der innerorganisatorischen Budgetforschung soll andererseits ergänzt werden durch weitere Untersuchungen auf der Ebene der technischen Effizienz. Wir haben den Vergleich der Forschungseffizienz dreier Fächer an verschiedenen deutschen Universitäten bereits begonnen, um den Einfluß unterschiedlicher Umwelten und alternativer organisatorischer Arrangements auszumachen.

Umweltdifferenzen von Fächern in Universitäten sind durch die Größe der Universität, durch ihren Status als Universität oder Gesamthochschule, durch ihr Alter, durch die Zahl hochbegabter Studenten oder Gastwissenschaftler, durch die Belastung mit Lehr- oder Verwaltungsaufgaben bezeichnet. Unterschiedliche organisatorische Arrangements sind durch die Größe der Fachbereiche, durch die Gliederung in Institute und Seminare oder durch Mittelvergabekriterien (pro Kopf, pro Student, leistungsunabhängig) angesprochen.

Der Einfluß der Makroumwelt auf die Forschungseffizienz der organisatorischen Untereinheiten sollte noch deutlicher in Vergleichen zwischen staatlicher und privater Auftragsforschung, die in Universitäten oder Forschungsinstituten oder Unternehmen stattfindet, sowie stiftungsähnlich geförderter Grundlagenforschung hervortreten. Internationale Vergleiche wären dann am ehesten ein angemessenes, Streuung garantierendes Untersuchungsgebiet (vgl. etwa die Fallstudie *Rosengrens 1984*).

Solche günstigenfalls quasi-experimentellen Untersuchungen sollten die Vorteilhaftigkeit unterschiedlicher Forschungsorganisationen und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

-finanzierungsformen erkennen und die Triftigkeit der gegenwärtig politisch propagierten Lösungsvorschläge, die in der Einleitung vorgestellt worden sind, prüfen lassen.

Es ist zu vermuten, daß nur die Bindung der staatlichen (oder privaten) Zuweisungen an entsprechende Effizienzmerkmale die Fachbereiche zu einer differenzierenden, den sozialen Frieden „störenden" Wettbewerbspolitik treiben wird. Ob die Verschärfung des Wettbewerbs um Forschungsbudgets oder gar Globalhaushalte (vgl. *Layard / Jackmann 1973,* 183 f.) nicht am Ende mehr freie Ressourcen bindet — durch Streit oder Hierarchisierung (durch Deans etwa) — als die wettbewerbsarme, einvernehmliche Gleichverteilung, ist eine ebenso offene Frage wie die nach den Wirkungen einer effizienzorientierten Finanzierung auf die Themen der allgemeinen Hochschulforschung. Solange diese Wirkungen erhöhter „Betriebsförmigkeit der Forschung" (H. P. Bahrdt) nicht aufgeklärt sind und der Vergleich finanzieller und informatorischer Anreize noch nicht durchgeführt ist, sollte das Fragezeichen im Titel unseres Aufsatzes nicht entfernt werden.

Literaturverzeichnis

Aigner, D. J. / Chu, S. F. 1968: On Estimating the Industry Production Function, in: American Economic Review, 58, 4, S. 826 - 839.

Albach, Horst / Fandel, G. / Schüler, W. 1978: Hochschulplanung, Baden-Baden: Nomos.

Alemann, Heine v. 1981: Sozialwissenschaftliche Forschungsinstitute, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Andrews, Frank M. 1979: Motivation, diversity and the performance of research units, in: Ders. (Hrsg.) 1979, S. 253 - 293.

— *(Hrsg.) 1979:* Scientific productivity. The effectiveness of research groups in six countries, Cambridge, Mass.: Univ. Press.

Backes, Ursula 1984: Zielerreichungs- und Wirtschaftlichkeitsmessung in Dienstleistungsorganisationen — Analysen anhand von ‚frontier production functions'. Diplomarbeit, Trier.

Bear, D. V. T. 1974: The University as a Multi-Product Firm, in: *Lumbsden 1974*, S. 77 - 113.

Becker, Joachim H. 1982: Englischsprachig Publizieren, in: *Lüer, G. (Hrsg.) 1982:* Bericht über den 33. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Psychologie 1982, Göttingen: Hogrefe, S. 116 - 119.

Beckerhoff, Dirk u. a. 1980: Hochschulfinanzierung auf der Grundlage leistungsorientierter Kennziffern, Bonn: BMBW.

Bessent, A. / Bessent, W. / Charnes, A. / Cooper, W. / Thorogod, N. 1983: Evaluation of Educational Program. Proposals by Means of DEA, in: Educational Administration Quarterly, 19, 2, S. 82 - 107.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Blankart, Beat 1975: Mikroökonomische Ansätze zur Messung des wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsoutputs, in: Konjunkturpolitik, 21, S. 148 - 169.

Blau, Peter M. 1973: The organization of academic work, New York/London: Wiley.

Block, Hans-Jürgen 1984: Wettbewerb und Differenzierung in den Hochschulen, in: Forschungsprojektschwerpunkt „Ökonomische Theorie der Hochschule" (Hrsg.) 1984: Aspekte der Hochschuldifferenzierung, Berlin, Heft 2, S. 95 - 201.

Brenemann, Dirk W. 1976: The Ph. D. Production Process, in: *Froomkin u. a. (Hrsg.) 1976:* Education as an Industry, Cambridge, Mass.: NBER, S. 3 - 52.

Brockhoff, Klaus 1970: Zur Quantifizierung der Produktivität industrieller Forschung durch die Schätzung einer einzelwirtschaftlichen Produktionsfunktion — Erste Ergebnisse, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 184, S. 248 - 276.

Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.) 1975: Beiträge zur Messung von Forschungsleistung. — Institutionen, Gruppen, Einzelpersonen, München: Gersbach. (Schriftenreihe Hochschule, 16).

Chaffee, Ellen E. 1983: The role of rationality in university budgeting, in: Research in Higher Education, 19, S. 387 - 406.

Charnes, A. / Cooper, W. / Rhodes, E. 1978: Measuring the efficiency of decision making units, in: European Journal of Operational Research, 2, S. 429 - 444.

— *1981:* Evaluating Program and Managerial Efficiency: an Application of Data Envelopment Analysis to Program Follow Through, in: Management Science, 27, 6, S. 668 - 697.

Cohen, Michael D. / March, J. G. 1974: Leadership and Ambiguity — the American College President, New York: Mc Graw Hill.

Cohn, Elchanan 1979: The Economics of Education, 2. ed., Cambridge, Mass.: Ballinger.

Cole, Stephen / Cole, J. R. 1967: Scientific Output and Recognition: A study in the operation of the reward system in science, in: American Sociological Review, 32, S. 377 - 390.

Crane, D. 1965: Scientists at Major and Minor Universities: A study of Productivity and Recognition, in: American Sociological Review, 30, S. 699 - 714.

Dent, Preston L. 1978: An analysis of reputational quality ratings in higher education, in: Educational Research Quarterly, 4, 3, S. 21 - 32.

Enderud, Harald G. 1977: Four Faces of Leadership in an Academic Organization, Kopenhagen: A. Busck.

Faia, Michael A. 1980: Teaching, Research and Role Theory, in: Annals of the American Academy of Political and Social Science, 448, March, S. 36 - 45.

Farell, M. F. 1957: The Measurement of Productive Efficiency, in: Journal of the Royal Statistical Society, Series A (General), 120, S. 253 - 290.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fauser, Peter M. 1975: Zur Messung der Forschungsleistung von Gruppen am Beispiel von Sonderforschungsbereichen und einem Max-Planck-Institut, in: *Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft 1975,* S. 81 - 107.

Fiebiger, Nikolaus 1980: Möglichkeiten und Grenzen von Kennzahlen, in: *Westdeutsche Rektorenkonferenz 1980,* S. 193 - 204.

Fiedler, F. E. / Biglan, A. 1969: The First Job After Graduation as a Measure of Departmental Performance, Technical Report 74 (Urbana, Ill.: Group Effectiveness Research Laboratory, April 1969).

Finkenstaedt, T. / Fries, M. 1978: Zur Forschungsmessung in den Geisteswissenschaften, in: ad acta. Arbeitsberichte zur Hochschulplanung, 3, S. 110 - 165.

Flämig, Christian 1977: Effizienzkontrolle der Hochschulforschung?, in: *Hochschulverband (Hrsg.) 1977:* Bilanz einer Reform, Bonn: Hochschulverband, S. 311 - 345.

Forrester, David A. R. 1983: Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit von Universitäten — historisch betrachtet, in: ZfbF, 35, S. 1917 - 1925.

Forsund, Finn R. / Lovell, C. A. K. / Schmidt, P. 1980: A Survey of Frontier Production Functions and of their Relationship to Efficiency Measurement, in: Journal of Econometrics, 13, S. 5 - 25.

Fox, Mary F. 1983: Publication Productivity among Scientists: Critical Review, in: Social Studies of Science, 13, S. 285 - 305.

Frackmann, Edgar 1983: Probleme der Finanzierung, Budgetierung und Evaluation im US-amerikanischen Hochschulbereich, Hannover: HIS-GmbH.

Fränz, Kurt 1973: Forschungseffizienz, in: Neue Zürcher Zeitung, 15. 1. 1973, Nr. 22, S. 15 - 16.

Framheim, Gerhild 1983: Alte und neue Universitäten — Einzugsbereiche und Ortswahl der Studenten, Motive und Verhalten, Bad Honnef: Bock.

Friedekin, N. E. 1978: University Social Studies and Social Networks Among Scientists, in: American Journal of Sociology, 83, 6, S. 1444 - 1465.

Garfield, Eugene / Malin, M. V. / Small, H. 1978: Citation Data as Science Indicators, in: *Elkana, Yehuda u. a. (Hrsg.) 1978:* Toward a Metric of Science, New York: Wiley, S. 179 - 208.

Garvin, David A. 1980: The Economics of University Behavior, London: Academic Press.

Gaston, Jerry 1978: The Reward System in British and American Science, New York/Chichester/Brisbane/Toronto: Wiley.

Harmon, L. R. 1963: The Development of a Criterion of Scientific Competence, in: *Taylor, C. W. / Barron, F. (Hrsg.) 1963:* Science Creativity: Its Recognition in Development, New York: Wiley.

Heckhausen, Heinz 1983: Zur Lage der Psychologie, in: Psychologische Rundschau, 24, 1, S. 1 - 20.

Heiber, Horst 1983: Messung von Forschungsleistungen der Hochschulen, Ein empirischer Ansatz auf der Basis von Zitatenanalysen, Baden-Baden: Nomos. (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 66).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hogan, T. D. 1981: Faculty Research Activity and the Quality of Graduate Training, in: Journal of Human Resources, 16, 3, S. 400 - 415.

Hubbert, M. K. 1963: Are We Retrogressing in Science?, in: Science, 139, S. 884 - 890.

Hüfner, Klaus / Hummel, T. Rau, E. 1984: Ansätze zur Messung der Qualität von Hochschulen, in: *Forschungsprojektschwerpunkt „Ökonomische Theorie der Hochschule" (Hrsg.) 1984:* Hochschule zwischen Plan und Markt, Berlin, Heft 1, S. 77 - 123.

Jablonsky, Stephen E. 1978: A Cost-effectiveness Approach to Planning and Control for the Nonprofit Organization — a University Example, in: Socio-Economic Planning Sciences, 12, S. 7 - 15.

James, Estelle / Neuberger, E. 1981: The University Department as a Non-Profit Labor Cooperative, in: Public Choice, 36, S. 585 - 612.

Kahle, Heinz G. u. a. 1979: Wirtschaftlicher Ressourceneinsatz und Effizienzkontrolle, Manuskript, Karlsruhe: Universität Karlsruhe.

Klingemann, Harald 1974: Ein Beitrag zur Methode der Messung individueller wissenschaftlicher Leistung — dargestellt am Beispiel der Kernforschungsanlage Jülich, in: Zeitschrift für Soziologie, 3, 4, S. 356 - 474.

Köcher, Renate 1979: Zur Lage der Forschung in den Wirtschaftswissenschaften: Ergebnisse der Allensbacher Forschungenquête, in: Die Betriebswirtschaft, 39, 2, S. 275 - 288.

Kort, Ute 1976: Akademische Bürokratie. Eine empirische Untersuchung über den Einfluß von Organisationsstrukturen auf Konflikte an westdeutschen Hochschulen, München: Verlag Dokumentation.

Layard, Richard / Jackmann, R. 1973: University Efficiency and University Finance, in: *Parkin, M. (Hrsg.) 1973:* Essays in Modern Economics, London: Logman, S. 170 - 191.

Leibenstein, Harvey S. 1979: „The Missing Link" — Micro-Micro Theory?, in: Journal of Economic Literature, 17, S. 477 - 502.

Liebowitz, S. J. / Palmer, J. P. 1984: Assessing the Relative Impacts of Economic Journals, in: Journal of Economic Literature, 22, S. 77 - 88.

Lindsay, Alan W. 1982: Institutional Performance. The Efficiency Dimension, in: Review of Educational Research, 52, 2, S. 175 - 199.

Lipetz, Ben Ami 1965: The Measurement of Efficiency of Scientific Research, Carlish, Mass.: Intermedia.

Lohdahl, J. B. / Gordon, G. 1972: The structure of scientific fields and the functioning of university graduate departments, in: American Sociological Review, 37, S. 57 - 72.

Lumbsden, Keith G. (Hrsg.) 1974: Efficiency in Universities: The La Paz Papers, Amsterdam: Elsevier.

Maltzan, Bernd Frh. v. 1978: ‚Average'-Produktionsfunktionen und Effizienzmessung über ‚frontier production functions' — dargestellt an Bilanzdaten von Aktiengesellschaften, Bonn.

McKeachie, Wilbert J. 1982: Enhancing Productivity in Post-secondary Education, in: Journal of Higher Education, 53, 4, S. 460 - 63.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Melck, A. P. 1983: Methods of Financing Universities with Special Reference to Formula Budgeting in South Africa, Pretoria: Department of National Education.

Meltzer, B. N. 1949: The productivity of social scientists, in: American Journal of Sociology, July, S. 25 - 59.

Meyer, John W. / Rowan, B. 1978: The Structure of Educational Organizations, in: *Meyer, M. W. (Hrsg.) 1978:* Environments and Organizations, San Francisco: Jossey-Bass, S. 78 - 109.

Meyer, Manfred / Wohlmannstetter, V. 1984: Die Effizienz von Krankenhäusern. — Ein Vorschlag zu ihrer Ermittlung mit Hilfe der linearen Programmierung —, Nürnberg (Forschungsgruppe Medizinökonomie am Lehrstuhl für BWL und OR, Arbeitsbericht Nr. 84-2).

Moravcsik, M. 1973: Measures of Scientific Growth, in: Research Policy, 2, S. 268 ff.

Nance, Earl C. 1981: Self investment theory and academic work, Washington, D.C.: University Press of America.

Norris, G. 1978: The effective university. A management by objectives approach, Saxon House: Teakfield Limited.

Oettle, K. 1980: Hochschulen: Öffentliche Verwaltungen oder öffentliche Unternehmungen?, in: *Westdeutsche Rektorenkonferenz (Hrsg.) 1980:* Effizienz der Hochschulen. WRK-Kolloquium 1. und 2. 10. 1979, Bonn.

Pelz, Donald C. 1956: Some Social Factors Related to the Performance in a Research Organization, in: Administrative Science Quarterly, 1, S. 311-326.

Pfeffer, Jeffrey / Moore, W. L. 1980: Power in University Budgeting, in: Administrative Science Quarterly, 21, S. 637 - 653.

Pfeffer, Jeffrey / Salancik, G. R. 1974: Organizational Decision Making as a Political Process: The Case of a University Budget, in: Administrative Science Quarterly, 19, S. 135 - 151.

Rätzer, Ernst 1984: Institutionelle Ursachen der geringen Forschungsaktivität im deutschsprachigen Raum, in: Kyklos, 37, S. 223 - 246.

Reskin, B. 1979: Academic Sponsorship and Scientists Careers, in: Sociology of Education, 52, July, S. 129 - 146.

Rosengren, William R. 1984: Environmental Conditions and Organizational Change: Rational versus Natural Systems, in: Human Organizations, 43, S. 54 - 61.

Smith, Richard / Fiedler, F. E. 1971: The measurement of scholarly work: A critical review of the literature, in: Educational Record, 52, S. 225 - 232.

Southwick, L. 1969: Cost Trends in Land Grant Colleges and Universities, in: Applied Economics, 1, S. 167 ff.

Spiegel-Roesing, Ina A. 1975: Zur Messung der Forschungsleistung von Institutionen: Wissenschaftliche Produktivität westdeutscher Universitäten. Eine explorative Untersuchung, in: *Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft 1975*, S. 15 - 81.

Stieger, Hartmut 1980: Zur Ökonomie der Hochschule, Gießen: Verlag der Ferber'schen Universitäts-Buchhandlung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Timmer, C. P. 1971: Using a Probabilistic Frontier Production Function to Measure Technical Efficiency, in: Journal of Political Economy, 79, S. 776 - 794.

Verry, D. / Davies, B. 1976: University Costs and Outputs, Amsterdam: Elsevier Publishing Company.

Verry, D. / Layard, P. R. G. 1975: Cost Functions for University Teaching and Research, in: Economic Journal, 85, S. 55 - 74.

Visart, Nicole 1979: Communication between and within research units, in: *Andrews 1979*, S. 223 - 253.

Vocino, Thomas / Elliot, R. H. 1984: Public Administration Journal Prestige — A Time Series Analysis, in: Administrative Science Quarterly, 29, S. 43 - 51.

Vollmer, H. M. 1966: Evaluating Two Aspects of Quality in Research Programm Effectiveness, in: *Yovitz u. a. 1966*, S. 147 - 169.

Weick, Karl E. 1976: Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, in: Administrative Science Quarterly, 21, S. 1 - 19.

Weingart, Peter / Winterhager, M. 1984: Die Vermessung der Forschung. Theorie und Praxis der Wissenschaftsindikatoren, Frankfurt a. M.: Campus.

Weiss, Manfred 1982: Effizienzforschung im Bildungsbereich, Berlin: Duncker & Humblot.

— *1977:* Indikatoren der Effektivität von Forschungseinheiten im Bereich erziehungswissenschaftlicher Begleitforschung, in: *Mitter, W. / Weishaupt, H. (Hrsg.) 1977:* Ansätze zur Analyse der wissenschaftlichen Begleitung bildungspolitischer Innovationen, Weinheim/Basel: Beltz.

Westdeutsche Rektorenkonferenz [WRK] (Hrsg.) 1980: Kennzahlenvergleiche an deutschen Vororthochschulen, Bonn.

WIBERA-Projektgruppe 1976: Ökonomie der Hochschule. 3 Bde., Baden-Baden: Nomos.

Wilson, George W. / Jadlow, J. M. 1982: Competition, profit incentives, and technical efficiency in the provision of nuclear medicine services, in: Bell Journal of Economics, 13, 2, S. 472 - 482.

Wissenschaftsrat 1979: Empfehlungen zur Forschung und zum Mitteleinsatz in den Hochschulen, Köln.

Yovitz, M. C. / Gilford, D. M. / Wilcox, R. H. / Stavely, E. / Lerner H. D. (Hrsg.) 1966: Research Program Effectiveness, New York/London/Paris: Science publishers.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-45840-0 | Generated on 2025-07-27 02:12:59
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/