Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 262

Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens

Von

Uschi Backes-Gellner, Friedrich Buttler, Gerd Grözinger, Klaus Hüfner, Ulrich van Lith, Renate Neubäumer, Edgar Sauter, Thomas Schmid-Schönbein, Hermann Schmidt, Heiko Weckmüller, Manfred Weiß

Herausgegeben von

Robert K. von Weizsäcker



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 262

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 262

Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens

Duncker & Humblot · Berlin

Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens

Von

Uschi Backes-Gellner, Friedrich Buttler, Gerd Grözinger,
Klaus Hüfner, Ulrich van Lith, Renate Neubäumer, Edgar Sauter,
Thomas Schmid-Schönbein, Hermann Schmidt,
Heiko Weckmüller, Manfred Weiß

Herausgegeben von

Robert K. von Weizsäcker



Duncker & Humblot · Berlin

Bundesinstitut für Berufsbildung
Die freie Verfügbarkeit der Online-Ausgabe dieser Publikation wurde ermöglicht durch das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), Stabsstelle »Publikationen und wissenschaftliche Informationsdienste«.
BY-NC-ND

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens / von Uschi Backes-Gellner ... Hrsg. von Robert K. von Weizsäcker. – Berlin : Duncker und Humblot, 1998
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 262)
ISBN 3-428-09724-6

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-09724-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ♾

Vorwort

Sowohl in der wissenschaftlichen als auch in der öffentlichen Diskussion stehen Fragen der Umgestaltung des Bildungswesens ganz oben auf der Tagesordnung. Das hat vielfältige Ursachen. Diese gründen sich nicht nur auf den klassischen Zielkonflikt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit, sondern reflektieren auch Folgewirkungen des technischen Fortschritts sowie die zunehmende Internationalisierung der Bildungssysteme. Die in der Bundesrepublik Deutschland stattfindende Reformdiskussion folgt damit auch einem Anpassungszwang des „Marktes für Humankapital" an die Gegebenheiten des wirtschaftlichen Wettbewerbs innerhalb und zwischen hochentwickelten Industrieländern.

Mit welchem Ziel und auf welche Weise sollte das Bildungssystem verändert werden? Offensichtlich haben gesamtwirtschaftliche und institutioneninterne Effizienzziele eine hohe Priorität. Mögliche Wege dorthin berühren in zentraler Weise die Themen Deregulierung und Finanzierung, was häufig in die nicht immer hilfreiche bildungspolitische Grundsatzdebatte Markt versus Staat hinüberführt. Die ökonomische Theorie benennt eine Reihe von Faktoren, die einen staatlichen Eingriff rechtfertigen könnten, wobei übrigens Produktion und Finanzierung stets auseinandergehalten werden sollten. Stichworte sind: positiver externer Effekt, unvollkommener Kapitalmarkt sowie Unsicherheit. Doch diese vogelperspektivische Sicht läßt offen, wie weit der staatliche Einfluß eigentlich gehen soll. Nimmt man betriebswirtschaftliche Aspekte der Organisation sowie soziologische und selbst politikwissenschaftliche Aspekte hinzu, und berücksichtigt man neben den Schwierigkeiten einer klaren Zieldefinition des Bildungswesens überdies die oft unklare Relation zwischen Inputs und Output, so wird die Vielschichtigkeit der hier in einem sich ständig wandelnden Umfeld zu klärenden Fragen deutlich. Es ist ein Anliegen dieses Bandes, die bildungsökonomische Rolle des Staates vor diesem Hintergrund in einigen Ausschnitten neu zu beleuchten.

Die vorgelegten Beiträge greifen aktuelle Probleme der Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens auf vier verschiedenen Ebenen auf: der der Schule, der des Dualen Systems, der der Hochschule und der der Weiterbildung.

Die Erörterungen zur Schulebene werden eröffnet durch den Aufsatz „Schulautonomie im Licht mikroökonomischer Bildungsforschung" von *Manfred Weiß*. Deregulierung, Dezentralisierung und Autonomisierung gehören inzwischen zu den Kernbegriffen einer steuerungsstrategischen Umorientierung im staatlichen Schulwesen. Der Autor gibt einen Überblick über die bisher vorliegenden nationalen und internationalen Reformerfahrungen, wobei er sich insbesondere auf Ver-

änderungen in den Bereichen Mittelaufbringung, interne Ressourcenallokation und Wettbewerb konzentriert. Eine vor dem Hintergrund der Mikro-Bildungsökonomie erfolgende Bewertung kommt u.a. zu dem Schluß, daß die vielerorts eingeleitete Umstellung der institutionellen Finanzierung auf budgetorientierte Verfahren sowie die Erweiterung der einzelschulischen Dispositionsfreiheit über Ressourcen zu einer Verbesserung der Effizienz beitragen konnten. Kaum ausgeschöpft seien dagegen bisher Rationalisierungspotentiale, die die schulische Produktionsfunktion betreffen. Das Denken in Kostenwirksamkeitskategorien sei der Schulpraxis weitgehend fremd. Dies ließe sich dadurch ändern, daß Handlungsalternativen formuliert sowie eine Kosten und Effektivität abwägende Bewertung im Prozeß der schulinternen Programm- und Haushaltsplanung institutionalisiert würden. Der in einigen angelsächsischen Ländern eingeschlagene Weg, Qualitätssicherung durch die gezielte Schaffung von Quasi-Märkten dem Wettbewerb zu übertragen, wird vom Verfasser eher kritisch beurteilt.

Uschi Backes-Gellner und *Heiko Weckmüller* befassen sich mit einem in die Diskussion geratenen Schultyp: „Ist das Ende der Hauptschule aufzuhalten?" Den seit den sechziger Jahren abnehmenden Hauptschüleranteil im deutschen Schulsystem untermauern die Autoren mit Hilfe eines informationsökonomischen Modells des Schulwahlverhaltens. Der Schulabschluß wird dabei als ein Produktivitätssignal gewertet, das maßgeblichen Einfluß auf das erwartete Lebenseinkommen ausübt und als Richtschnur elterlicher Entscheidungen dient. Im Gegensatz zu einem System mit intertemporal stabilen Qualitätsstandards an den höheren Schulen führten schülerzahlenabhängige Anreize zu einer kontinuierlichen Erosion der Leistungsanforderungen. Die resultierende Tendenz zur Wahl höherer Schulabschlüsse sei, so die Autoren, eine wesentliche Ursache der Krise der Hauptschule. Empirische Befunde zur Leistungsfähigkeit von Berufseinsteigern bestätigen diese Abwärtsspirale. Falls ein Ende der Hauptschule politisch nicht gewünscht ist, sollten sich regulierende Eingriffe nicht auf die Hauptschulen allein, sondern insbesondere auch auf die höheren Schulen konzentrieren. Dazu entwickeln die Verfasser mehrere Ansatzpunkte, die hier unter den Stichworten Sicherung der Qualitätsstandards in weiterführenden Schulen (Beispiel: Zentralabitur), Kosteninternalisierung alternativer Schultypen und Präzision der Leistungsmessung zusammengefaßt seien.

Mit der Abhandlung „Dualisierung des Bildungssystems: Vollzogene und anvisierte Einschränkungen des Staatsmonopols" von *Hermann Schmidt* wird die Ebene des Dualen Systems in der Bundesrepublik Deutschland betreten. Der Beitrag enthält eine detaillierte Analyse der Dualen Ausbildung, ihrer unterschiedlichen Ausprägungen, ihrer Organisation und ihrer Kostenstruktur. Frühere Überlegungen zur Dualisierung eines Teils des Bildungssystems im Anschluß an die Pflichtschule verfolgten in erster Linie die Strategie, die Durchlässigkeit vom beruflichen ins allgemeine Bildungswesen zu erhöhen. Vor dem Hintergrund der insgesamt eher enttäuschenden Erfahrungen in der bildungspolitischen Praxis, hier eine wirkliche Gleichwertigkeit zu erreichen, stellt der Autor neue Überlegungen

zu einem eigenständigen dualisierten Bildungssystem an, das sich u.a. an folgenden Thesen orientiert: Dualität von Lernen und Arbeiten sei für berufliche Aus- und Weiterbildung die optimale Organisationsform, die Rahmenbedingungen des Dualen Systems der Berufsausbildung ließen sich auf andere Teilbereiche des Bildungssystems übertragen (Weiterbildung, Hochschule), und die Dualisierung des Bildungssystems übe einen positiven Effekt auf die Zeit- und Kostenökonomie des gesamten Bildungswesens aus.

Der Ausbildungsstellenmarkt im Dualen System der Bundesrepublik Deutschland ist Kerngegenstand einer umfassenden theoretischen und empirischen Analyse von *Renate Neubäumer.* In ihrem Beitrag „‚Ausbildung über oder unter Bedarf' und die Finanzierung der Dualen Ausbildung – theoretische Erklärungen, empirische Ergebnisse und wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen" wendet die Verfasserin einen um Aspekte der Transaktionskostentheorie erweiterten Humankapitalansatz auf das Konzept des segmentierten Arbeitsmarktes an, um das Phänomen von Ausbildung über und unter Bedarf zu erklären. Ihre empirische Untersuchung verdeutlicht, daß große berufsspezifische Kostenunterschiede sowie die mit der Höhe der Ausbildungskosten zusammenhängenden Arbeitsmarktchancen der Ausgebildeten (Beschäftigungsrisiken, Einkommensaussichten, Arbeitsbedingungen) zentrale Ursachen einer Ausbildung über oder unter Bedarf sind. Daraus ergäbe sich für die Wirtschaftspolitik, daß etwa eine Pauschalförderung des Lehrstellenangebots abzulehnen sei, eine berufsspezifische Ausbildungsumlage dagegen sinnvoll wäre. Der Staat sollte gezielt diejenigen Ausbildungsberufe fördern, bei denen positive externe Effekte trotz einer Ausbildung über Bedarf zu einem Fachkräftemangel führen und die den Absolventen vergleichsweise gute Arbeitsmarktchancen bieten.

Der hohen bildungspolitischen Aktualität des Hochschulbereichs wird im vorliegenden Band durch fünf eigene Beiträge nur zu dieser Ebene Rechnung getragen. In seinem Papier „Mehr Zukunftsfähigkeit durch ein neues Verhältnis des Staates zu Bildung und Wissenschaft" tritt *Ulrich van Lith* für eine stärkere Einbindung marktwirtschaftlicher Elemente in die institutionelle Ausgestaltung des Bildungssystems ein. Da der volkswirtschaftliche Humankapitalbestand als Folge der Globalisierung und des schnellen technischen Fortschritts einer beschleunigten Abschreibungsrate unterläge, komme der Qualität, der Leistungsfähigkeit, der Flexibilität und der Innovationskraft des Bildungs- und Wissenschaftssystems eine immer wichtiger werdende Bedeutung zu. Die staatlichen Schulen und Universitäten täten sich schwer, den neuen Anforderungen zu entsprechen. Der Autor plädiert daher für die Einrichtung des Wettbewerbs als institutionelles Entdeckungsverfahren von Bildungs- und Wissenschaftszielen sowie von Mitteln und Methoden. Der Staat solle im Kern nur eine ordnungsgebende Funktion sowie gewisse Aufsichtsfunktionen übernehmen. Neben einer theoretischen Begründung des von ihm vorgeschlagenen neuen Regulierungsrahmens stellt der Verfasser eine Reihe von praktischen Einzelmaßnahmen zur schrittweisen Verwirklichung seines Konzeptes vor.

Sowohl der nationale intertemporale Trend als auch ein internationaler Vergleich verdeutlichen, daß sich die Finanzausstattung der Hochschulen in Deutschland seit langem auf einem sehr niedrigen Niveau bewegt. *Gerd Grözinger* identifiziert in seinem Aufsatz „Hochschulen in Deutschland – Unterfinanzierung und Fehllenkung" ein föderatives Politikversagen, das eine institutionelle Fehlorganisation der verfügbaren Bildungsressourcen zur Folge hat. Die daran anknüpfenden, faktennah erarbeiteten Lösungsmöglichkeiten berühren drei Bereiche: erstens die Verteilung der Hochschulkosten auf die einzelnen Länder und den Bund (einschließlich einer möglichen Neudefinition der Rolle des Bundes als virtuelles Bundesland für auswärtige Studierende), zweitens ein möglicher finanzieller Beitrag der Studierenden (nachträgliche Studiengebühren nach dem australischen Modell) sowie drittens die Frage, ob und wie eine Trennung von allgemeiner Studienberechtigung und konkretem Hochschulzugang sinnvoll ist (Auktion knapper Studienplätze).

Eine weitere Dimension der Neudefinition der Rolle des Staates im Bildungswesen wird von *Friedrich Buttler* in seinem Beitrag „Anreizkompatibilität in Hochschulorganisation und Hochschulrecht" angesprochen. Auf der Grundlage einer organisationsökonomischen Analyse der bundesdeutschen Hochschulen konstatiert der Verfasser einen wachsenden Problemdruck bei unterproportional zunehmenden bis abnehmenden Ressourcen, dessen Kernursache eine unzureichend anreizkompatible Organisation sei. In seine Defizitdiagnose fließt nicht nur die Expertise eines Ökonomen, sondern auch die praktische Erfahrung eines Staatssekretärs für Bildung und Wissenschaft ein. Unter explizitem Einbezug der hochschulrechtlichen Voraussetzungen werden eine Reihe von systematischen Reformvorschlägen entwickelt, die an Deregulierungsideen anknüpfen, dort aber nicht stehenbleiben. Mit Blick auf eine bessere Anreizverträglichkeit sieht der Autor mögliche Ansatzpunkte für eine Veränderung der Hochschulorganisation in einer höheren Transparenz und einem dadurch ausgelösten Wettbewerb um Reputation und Studierende, in einer leistungsorientierten Ressourcenzuweisung (einschließlich der dazu nötigen Leistungs- und Kontrollstrukturen) sowie in einem Abbau staatlicher Regulierung. Entscheidungsbefugnis und Ergebnisverantwortung gehörten dabei in eine Hand. Eine effizientere Organisation der Hochschule sei ferner auch unter der Nebenbedingung von Mitwirkungsrechten im Dialog, einer Offenhaltung der Hochschulen für einkommensschwache und bildungsferne Bevölkerungsschichten sowie einer demokratischen Kontrolle nötig und möglich.

Der Beitrag von *Thomas Schmid-Schönbein* mahnt ebenfalls eine Organisationsreform der deutschen Hochschulen an. „Produktgestaltung der deutschsprachigen Hochschule, oder: Über eine allfällige Organisationsreform" macht das Ziel einer größeren Produktdifferenzierung der Hochschule zum Leitfaden zahlreicher Reformvorschläge. Die Koexistenz von hoher Autonomie auf der Arbeitsebene und weitgehenden Eingriffsrechten der Ministerialbürokratie charakterisieren, so der Verfasser, die spezielle Arbeitsteilung von Staat und Hochschule in der Bundesrepublik Deutschland. Diese sei zu reorganisieren, indem Kompetenzen der Büro-

kratie hinsichtlich der Produktgestaltung der Hochschule auf die einzelnen Fachbereiche verlagert werden, bei gleichzeitiger Stärkung der Entscheidungsbefugnisse der Fachprofession – um nur einen der Vorschläge zu nennen.

Klaus Hüfner rundet mit seiner Abhandlung „Die Hochschulpolitik der Weltbank in Theorie und Praxis" die Erörterungen der aktuellen Probleme zur Hochschulebene durch einen Blick in die internationale Sphäre ab. Die Weltbank ist der größte multilaterale Geldgeber für Bildungsinvestitionen weltweit; ihre Kredite machen rund 60 % aller multilateralen Ausgaben aus. Dies verdeutlicht nicht nur die zunehmende Priorität von Bildungsinvestitionen im weltweiten Entwicklungsprozeß, sondern unterstreicht auch im Kontext der Globalisierung die Bedeutung der angewandten Bildungsforschung der Weltbank für die Forschungsarbeiten und hochschulpolitischen Empfehlungen der Industrieländer. Der Autor analysiert die Hochschulpolitik der Weltbank, wobei er insbesondere auf den Ertragsraten-Ansatz als bildungspolitische Entscheidungsregel eingeht. Diese Regel dient in der Folge auch der Prüfung der Frage, ob sich die Hochschulpolitik der Weltbank tatsächlich nach den empirischen Ergebnissen eines ökonomischen Ansatzes richtet, oder ob es sich hier lediglich um ein politisches Instrument in internen Weltbank-Auseinandersetzungen handelt – entfernte Analogien zur nationalen Problematik dürften aus der Sicht der Public Choice Schule naheliegen. Im Mittelpunkt der neuesten Weltbankstudie zum Hochschulwesen stehen vier Reformziele, die auch für die bundesdeutsche Diskussion große Relevanz besitzen: eine stärkere allgemeine Differenzierung im Hochschulbereich (einschließlich möglicher Gründungen privater Institutionen), eine Diversifizierung von Finanzierungsquellen, eine stärkere institutionelle Autonomie und Leistungsbewertbarkeit sowie schließlich eine explizite politische Prioritätsbestimmung von Qualitätsstandards und Chancengleichheit.

Im letzten Beitrag des Bandes wird die wichtige Ebene der Weiterbildung nach Deregulierungsmöglichkeiten durchforstet. *Edgar Sauter* liefert in „Pro und Contra von Regulierungen im Weiterbildungsbereich" zunächst eine detaillierte Beschreibung der Weiterbildung in Deutschland, identifiziert sodann eine fehlende Regulierungssystematik und entwickelt darauf aufbauend und insbesondere am Subsidiaritätsprinzip anknüpfend Reformvorschläge. In sieben Thesen werden Aspekte und Phasen der ordnungspolitischen Entwicklung im Weiterbildungsbereich erarbeitet. Dabei verläßt der Autor die oft übliche, holzschnittartige Gegenüberstellung von staatlicher Regulierung und marktkonformer Deregulierung und entwickelt ein pragmatisches staatliches Handlungsmuster.

Die in diesem Band zusammengefaßten zehn Beiträge können das komplexe Feld des öffentlichen Bildungswesens natürlich nur aus einer jeweils gewählten Perspektive beleuchten. Die präsentierten Ausschnitte greifen jedoch zentrale Probleme sowohl der wissenschaftlichen als auch der bildungspolitischen Diskussion auf, an die sich nach einer Analyse auf allen vier Ebenen, der der Schule, der des Dualen Systems, der der Hochschule und der der Weiterbildung, Lösungsvorschlä-

ge anschließen, durch die sich die Stichworte Deregulierung und Finanzierungsreform wie ein roter Faden ziehen – Hinweis und Anregung vielleicht auch für die praktische Politik.

Heidelberg, im Mai 1998 *Robert K. von Weizsäcker*

Inhaltsverzeichnis

I. Schule

Schulautonomie im Licht mikroökonomischer Bildungsforschung

Von *Manfred Weiß*, Frankfurt 15

Ist das Ende der Hauptschule aufzuhalten? Ein informationsökonomischer Beitrag zur Wirkung alternativer Schulregulierungsstrategien auf das Schulnachfrageverhalten

Von *Uschi Backes-Gellner* und *Heiko Weckmüller*, Köln 47

II. Duales System

Dualisierung des Bildungssystems: Vollzogene und anvisierte Einschränkungen des Staatsmonopols

Von *Hermann Schmidt*, Berlin 81

„Ausbildung über oder unter Bedarf" und die Finanzierung der Dualen Ausbildung. Theoretische Erklärungen, empirische Ergebnisse und wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen

Von *Renate Neubäumer*, Frankfurt 101

III. Hochschule

Mehr Zukunftsfähigkeit durch ein neues Verhältnis des Staates zu Bildung und Wissenschaft

Von *Ulrich van Lith*, Mülheim a.d. Ruhr 159

Hochschulen in Deutschland – Unterfinanzierung und Fehllenkung

Von *Gerd Grözinger*, Flensburg 187

Anreizkompatibilität in Hochschulorganisation und Hochschulrecht

Von *Friedrich Buttler*, Potsdam 233

Produktgestaltung der deutschsprachigen Hochschule, oder: Über eine allfällige Organisationsreform

Von *Thomas Schmid-Schönbein*, Berlin 255

Die Hochschulpolitik der Weltbank in Theorie und Praxis

Von *Klaus Hüfner*, Berlin 287

IV. Weiterbildung

Pro und Contra von Regulierungen im Weiterbildungsbereich. Neue Impulse und Konturen für die berufliche Weiterbildung

Von *Edgar Sauter*, Berlin 309

Autorenverzeichnis 327

I. Schule

Schulautonomie im Licht mikroökonomischer Bildungsforschung

Von *Manfred Weiß*, Frankfurt

Abstract

In zahlreichen Ländern ist als Reaktion auf die nachlassende staatliche Steuerungsfähigkeit seit einiger Zeit eine steuerungsstrategische Umorientierung im Bildungsbereich zu beobachten, die sich mit den Begriffen Deregulierung, Dezentralisierung und Autonomisierung umschreiben läßt. Darauf gerichtete Reforminitiativen sind inzwischen aus dem Stadium programmatischer Entwürfe in die Phase der Erprobung und Implementation konkreter Konzepte getreten. Der damit einhergehende Zugewinn an erfahrungswissenschaftlichen Forschungsmöglichkeiten hat insbesondere der Mikro-Bildungsökonomie neue Impulse gegeben. In dem vorliegenden Beitrag werden durch die im staatlichen Schulwesen eingeleitete Dezentralisierungs- und Autonomisierungspolitik eingetretene Veränderungen in drei zentralen Bereichen – Mittelaufbringung, interne Ressourcenallokation, Ergebnisse und kontextuelle Bedingungen der schulischen Leistungserstellung – skizziert und im Lichte vorliegender Befunde der mikroökonomischen Bildungsforschung bewertet.

Die vielerorts eingeleitete Umstellung der institutionellen Finanzierung auf budget-orientierte Verfahren ist in der Bundesrepublik bislang auf die Schulträgerebene beschränkt. Konzepte output-orientierter Steuerung, die die Verbindung von Finanzzielen und vereinbarten schulspezifischen Leistungszielen vorsehen, sind erst in der Diskussion. Die Erweiterung der einzelschulischen Dispositionskompetenz über Ressourcen hat nach bisher vorliegenden internationalen Erfahrungen insbesondere durch eine wirtschaftlichere und zielgenauere Mittelverwendung zur Effizienzverbesserung beigetragen. Kaum ausgeschöpft sind bislang dagegen die „schulische Produktionsfunktion" betreffende Rationalisierungspotentiale. Dezentralisierung und Autonomisierung werden das Schulwesen variantenreicher machen, zugleich dürften aber auch die Qualitätsdisparitäten zunehmen. Eine wirkungsvolle Qualitätssicherung setzt Informationssysteme voraus, die eine kontextualisierte Beurteilung des institutionellen Leistungsstandes (einschließlich der Effizienz) erlauben. Skeptisch zu beurteilen ist nach der bisher vorliegenden Forschungsevidenz der in einigen angelsächsischen Ländern eingeschlagene Weg, Qualitätssicherung durch die gezielte Schaffung von Quasi-Märkten der Wettbewerbssteuerung zu übertragen. Die durch empirische Analysen gewonnen Einsichten in die Funktionsweise und Wirkungen solcher Märkte legen die These nahe, daß sie zu einer Vergrößerung bestehender Chancenungleichheiten und Leistungsdisparitäten sowie infrastrukturellen Mehrkosten tendieren.

Situationshintergrund

1973 verabschiedete der Deutsche Bildungsrat seine Empfehlungen zur Autonomisierung der Schulen (*Deutscher Bildungsrat 1973*). *Edding/Hüfner* (1975) erwarteten davon einen Bedeutungszuwachs mikroökonomischer Fragestellungen im Bildungsbereich. Dies traf nicht ein: Die Empfehlungen des Deutschen Bildungsrates waren schon bei ihrer Abfassung Makulatur, standen sie doch in fundamentalem Widerspruch zu dem damals herrschenden Paradigma zentralistisch-administrativer Globalplanung und -steuerung. Damit blieben wichtige Impulse für die Weiterentwicklung des in der Bildungsökonomie randständigen mikroökonomischen Forschungsansatzes aus. Ein entscheidendes Manko war auch weiterhin die stark restringierte Möglichkeit erfahrungswissenschaftlicher Forschung. Die Notwendigkeit einer eigenständigen „Ökonomie der Schule" war schwerlich zu vermitteln, solange staatliche Schulen als nichtrechtsfähige öffentliche Anstalten nur in geringem Umfang autonom zu bewältigende ökonomische Probleme aufweisen. Der Beitrag der – nur rudimentär existierenden – mikroökonomischen Forschung im Schulbereich erschöpft sich denn im wesentlichen in programmatischen Entwürfen, der Erörterung von Problemen der Übertragbarkeit ökonomischer Denkansätze und Konzepte, der Entwicklung schulbetrieblicher Kostenrechnungssysteme (die aufgrund fehlender Notwendigkeit in „unselbständigen Gliedhaushalten" im staatlichen Schulwesen nie zur Anwendung gelangten) und einigen Kostenberechnungen zum schulbetrieblichen Faktoreinsatz. Es dominieren input-orientierte Fragestellungen, solche, die sich auf die Effektivität der schulischen Leistungserstellung beziehen, bleiben dagegen weitgehend ausgeblendet. Eine Erklärung dafür bietet die disziplinäre Arbeitsteilung. Effektivitätsbezogene Fragestellungen werden schwerpunktmäßig im Forschungsprogramm der Erziehungswissenschaften bearbeitet. Für eine handlungsorientierte Zusammenführung ökonomischer und pädagogischer Aspekte in integrierten Forschungsprogrammen fehlen indes weitgehend die forschungsorganisatorischen Voraussetzungen[1].

Wenn neuerdings – nicht nur hierzulande – dem fast schon in Vergessenheit geratenen mikroökonomischen Forschungsansatz im Schulbereich größere Aufmerksamkeit geschenkt wird, dann hängt dies mit zwei Entwicklungen zusammen: Erstens hat die Verschärfung der Mittelknappheit binnenökonomischen Themen zu einem Bedeutungszuwachs verholfen. Ausgelöst wurde die anhaltende intensive Debatte über die „innere Ökonomie" des bundesdeutschen Bildungssystems durch die publizistisch vielbeachtete Organisationsuntersuchung der Kienbaum-Unternehmensberatung in Nordrhein-Westfalen („Kienbaum-Studie" – vgl. *Koetz/Jaschke* 1991). Diese gutachterliche Studie hat – verstärkt durch zeitgleich erschienene kritische Berichte verschiedener Landesrechnungshöfe (vgl. *Weiß* 1992) –

[1] Dies ist zumindest für die Situation in der Bundesrepublik charakteristisch. In den USA z. B. sind Kommunikation und Kooperation zwischen Pädagogik und Ökonomie in erziehungswissenschaftlichen Fakultäten vielfach durch die einen Schwerpunkt darstellende Schulverwaltungsausbildung gesichert.

den Schulbereich unvermittelt ins Rampenlicht ökonomischer Aufmerksamkeit gerückt. Seitdem wird erstmals ernsthaft über die Wirtschaftlichkeit und Effizienz des Ressourceneinsatzes diskutiert, über Sparstrategien und Prioritäten bei der Mittelverwendung, über Themen, die vor wenigen Jahren noch einem Sakrileg gleichgekommen wären. Dies stellt keineswegs ein auf die Bundesrepublik beschränktes Phänomen dar. Auch in anderen Ländern hat die staatliche Finanzkrise eine Sensibilisierung für Fragen der „inneren Ökonomie" des Schulwesens bewirkt, zumal auch dort dessen Leistungsfähigkeit in den letzten Jahren zunehmend in die Kritik geraten ist. In den USA z. B. hat erst kürzlich eine Gruppe renommierter Ökonomen mit ihrem Bericht „Making Schools Work – Improving Performance and Controlling Costs" für Schlagzeilen gesorgt (vgl. *Hanushek* 1994). In dem Bericht wird ein eklatantes Mißverhältnis zwischen Ressourcenaufwand und -ertrag im amerikanischen Schulwesen konstatiert. Mit Nachdruck sprechen sich die Verfasser für mehr Effizienz und kostenneutrale Reformen aus und entwickeln dazu konkrete Vorschläge.

Zweitens hat der mikroökonomische Forschungsansatz durch die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen und Verantwortung auf die Einzelschule an Relevanz gewonnen. In dieser Entwicklung manifestiert sich die als Paradigmenwechsel apostrophierte Neuorientierung der Bildungspolitik zahlreicher Industrienationen. Die sie bestimmenden Leitbilder sind Dezentralisierung, Deregulierung, Autonomisierung und – insbesondere in den angelsächsischen Ländern – Wettbewerbssteuerung. Diese Entwicklung ist vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Schwächung der staatlichen Steuerungsfähigkeit im Bildungswesen zu sehen (vgl. *von Recum* 1999). Stellt dies den allgemeinen Auslöser des weltweit zu beobachtenden Dezentralisierungstrends dar, so können für die Dezentralisierungspolitik in den einzelnen Ländern durchaus unterschiedliche (latente) Motive ausschlaggebend gewesen sein (vgl. z. B. *Lauglo* 1996, S. 20 ff): Legitimationssicherung durch Erfüllung von Partizipationserwartungen, Entlastung des politischen Systems von Konfliktbewältigung, Vermeidung der Schuldübernahme für soziale Probleme und Fehlentwicklungen u.ä. In der offiziellen Begründung der Dezentralisierungspolitik werden freilich andere Argumente vorgebracht (vgl. *Magotsiu-Schweizerhof* 1996), darunter stets auch zu erwartende Verbesserungen des staatlichen Dienstleistungsangebots (größere Kompatibilität mit Nutzerpräferenzen, höhere Qualität) und eine effizientere Aufgabenerfüllung.

Die Erwartung, daß sich diese Effekte auch im Bildungsbereich einstellen, ist theoretisch durchaus zu begründen (vgl. z. B. *Chubb/Moe* 1990; *Malen/Ogawa/Kranz* 1990, *Cheng* 1996, S. 41 ff.). Herausgestellt wird insbesondere der in der größeren „Geschehensnähe" begründete Informationsvorteil der schulischen Akteure, der sich in flexiblem und kontextkonformem Handeln sowie größerer Problemlösungskompetenz manifestiere. Unter Rückgriff auf die Prinzipal-Agent Theorie setzt sich z. B. *Ferris* (1992) argumentativ mit der Frage auseinander, welche Dezentralisierungskonzepte („Vertragsarrangements") am besten geeignet sind, die davon zu erwartenden positiven Produktivitätseffekte zu sichern – bei gleichzeitiger

Minimierung der sich aus divergierenden Zielen, Informationsasymmetrie und ungewissen Handlungskonsequenzen ergebenden Dezentralisierungsprobleme (opportunistisches Verhalten und Risikoaversion der vom politisch-administrativen System als Agenten eingesetzten schulischen Akteure). Nach *Mohrmann/Lawler III/Mohrmann* (1992) weist die schulische Leistungserstellung jene Merkmale auf (Aufgabenkomplexität, Handlungsinterdependenz, Prozeßunsicherheit), die den Erkenntnissen der Organisationsforschung zufolge Effektivitätssteigerungen durch Implementation weitreichender, auf die Erreichung globaler Organisationsziele gerichteter Dezentralisierungskonzepte erwarten lassen. Anzustreben ist unter diesen Bedingungen ein umfassendes „employee involvement" durch Schaffung organisatorischer Rahmenbedingungen, „in which individuals care about the performance of the organization because they know about it, are able to influence it, are rewarded for it, and have the knowledge and skills to contribute to it" (S. 351).

Den Anspruch, den *empirischen* Nachweis für die Effektivitätsüberlegenheit dezentraler gegenüber bürokratischer Steuerung im Schulbereich erbracht zu haben, reklamieren *Chubb/Moe* (1990) mit ihrer vielbeachteten Studie „Politics, Markets and America's Schools". Dieser Anspruch stützt sich auf die Ergebnisse einer Untersuchung der Determinanten der Organisationseffektivität und Leistungswirksamkeit amerikanischer Sekundarschulen in staatlicher und privater Trägerschaft. Leistungseffektive Schulen, die vor allem im privaten Sektor anzutreffen sind, weisen danach im Durchschnitt einen höheren Autonomiegrad auf als ineffektive Schulen (gemessen an Einschätzungen der relativen Handlungsautonomie in verschiedenen Bereichen durch Schulleiter). Abgesehen davon, daß das Untersuchungsdesign nicht die Bedingungen für eine zweifelsfreie Ermittlung von Kausalbeziehungen erfüllt[2], kann das Ergebnis der Studie schon wegen seiner schwachen empirischen Basis nicht überzeugen: Die berücksichtigten Schulorganisations-Variablen erklären lediglich 5 Prozent der gemessenen Schulleistungsvarianz (vgl. zu weiteren Kritikpunkten *Weiß* 1993). Auch sieht sich die Studie von *Chubb/Moe* mit konträren Befunden anderer empirischer Untersuchungen konfrontiert. Auf der Basis von Daten amerikanischer Bundesstaaten gelangen z. B. *Smith/Meier* (1994) zu dem Ergebnis, daß nicht der Bürokratisierungsgrad im Schulwesen mit der Systemeffektivität negativ korreliert, sondern die Belastung der Lehrer mit administrativen Aufgaben, die bei stärkerer Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen zunimmt und die pädagogische Arbeit beeinträchtigt. Eine eher zurückhaltende Einschätzung der von einer Stärkung der Schulautonomie zu erwartenden Effektivitätssteigerung legt auch die Auswertung der empirischen Forschung zum „school-based management" in den USA nahe (vgl. *Malen/Ogawa/Kranz* 1990; *Summers/Johnson* 1994)[3]. Dieses Ergebnis steht allerdings unter

---

[2] Ein höherer Autonomiegrad kann auch die *Wirkung* effektiver Schulen sein, wenn die hohe Leistungswirksamkeit von der staatlichen Schulverwaltung zum Anlaß genommen wird, den Schulen einen größeren Handlungsspielraum zu gewähren.

[3] „... there is little evidence to support the notion that SBM (school-based management, M.W.) is effective in increasing student performance" (*Summers/Johnson* 1994, S. 14).

dem Vorbehalt, daß jegliche Versuche einer Verallgemeinerung angesichts höchst differenter Dezentralisierungs- und Autonomiekonzepte zum Scheitern verurteilt sind.

Dieser Aspekt gewinnt vor allem im internationalen Vergleich an Gewicht. Die Bandbreite konkreter Umsetzungen der neuen bildungspolitischen Leitbilder ist beträchtlich: Gewinnorientierte Schulen nach dem Modell des amerikanischen Medienunternehmers Whittle („Edison Project")[4] stellen eine Extremposition dar; eher in der Nähe des anderen Pols bewegen sich die bei uns diskutierten und in der neuen Schulgesetzgebung mehrerer Bundesländer bereits umgesetzten moderaten Reformen. Auch sie beinhalten – wenn auch weniger weitreichend als in den angelsächsischen Ländern[5] – die Verlagerung von pädagogischen, organisatorischen und finanziellen Entscheidungen an die einzelne Schule. Eine Art Vorreiterrolle haben dabei Hessen, Bremen und Hamburg übernommen.

Mit der Entwicklung zu größerer Selbständigkeit und Verantwortung wachsen den Schulen neuartige, nicht zuletzt auch ökonomisch relevante Aufgaben zu: Sie werden über die ihnen bereitgestellten öffentlichen Mittel hinaus Ressourcen akquirieren und bei zugewiesenen Globalhaushalten Entscheidungen über die schulinterne Ressourcenverwendung zu treffen haben; sie werden über größere Spielräume bei der Gestaltung der „schulischen Produktionsstruktur" verfügen, und sie werden im Wettbewerb mit anderen Schulen um Klienten stehen und „Marktstrategien" entwickeln müssen. Der mikroökonomischen Bildungsforschung eröffnet dies ein weites Feld an neuartigen, erfahrungswissenschaftlich zu bearbeitenden Themen.

Zur Strukturierung der Fragestellungen sei von der konzeptionellen Vorstellung ausgegangen, daß Schulen Ressourcen von ihrer Umwelt erhalten (durch Zuweisung und aktive Mobilisierung), die zur Erbringung einer personalen Dienstleistung (primär Qualifikationsvermittlung) in einem teils extern vorstrukturierten, teils intern gestaltbaren „Produktionsprozeß" Verwendung finden. Daraus lassen sich drei Themenfelder ableiten: (1) Mittelaufbringung, (2) Interne Ressourcenallokation und (3) Ergebnisse und kontextuelle Bedingungen der schulischen Leistungserstellung.

---

[4] Geplant war mit diesem Projekt die privat finanzierte Einrichtung einer Kette von 200 Primar- und Sekundarschulen mit 100.000 bis 150.000 Schülerplätzen bis 1996. Als Fernziel wurde die Schaffung von zwei Millionen Schülerplätzen bis zum Jahr 2010 anvisiert. Vorgesehen war ein Schulgeld in Höhe von 5.500-6.000 Dollar pro Kopf und Schuljahr. Zwanzig Prozent der Schülerplätze hätten Stipendiaten zur Verfügung gestanden. Gewinn sollte vor allem durch die Ausnutzung kostensparender Strategien erwirtschaftet werden: durch weniger Bürokratie, durch den verstärkten Einsatz Freiwilliger (z. B. Tutorendienste der Schüler/innen, Mithilfe der Eltern in der Schulverwaltung) und die Einsparung von Lehrkräften durch Einsatz von Computern. Da sich jedoch nicht genügend Kapitalgeber gefunden haben, wird das Projekt in der ursprünglich vorgesehenen Form nicht realisiert werden.

[5] Dies gebietet die verfassungsrechtlich vorgegebene Verantwortung des Staates für das Schulwesen (vgl. *Avenarius* 1994).

Im folgenden werden durch Dezentralisierung und Autonomisierung entstandene Veränderungen in diesen drei Bereichen – unter besonderer Berücksichtigung der Situation in der Bundesrepublik – beschrieben. Ferner werden zu ökonomisch relevanten Aspekten vorliegende empirische Befunde skizziert, Hypothesen anhand dieser Befunde überprüft, Forschungsdesiderate benannt und – soweit möglich – politische Handlungsempfehlungen formuliert.

I. Mittelaufbringung

Die institutionelle Finanzierung im Schulbereich hat in jüngster Zeit eine grundlegende Änderung in Richtung einer stärkeren dezentralen Ressourcenverantwortung und Diversifikation der Finanzierungsquellen erfahren. Die rechtlichen Voraussetzungen dafür sind in einer ganzen Reihe von Bundesländern durch Änderung der Schulgesetze, novellierte haushaltsrechtliche Bestimmungen oder entsprechende Regelungen in den Gemeindeordnungen geschaffen worden. Zwei Entwicklungen treffen dabei zusammen: die „Schulautonomie-Bewegung" und die vielerorts eingeleitete kommunale Verwaltungsmodernisierung. Immer mehr Kommunen sind in der letzten Zeit dazu übergegangen, die traditionelle zentrale Detailsteuerung der Haushalte auf ein budgetorientiertes Konzept umzustellen. Der Schulbereich fungiert dabei vielfach als Erprobungsfeld für dezentrale Ressourcenverantwortung. Die Entwicklung verläuft weitgehend unkoordiniert. Selbst innerhalb eines Bundeslandes sind höchst unterschiedliche Budgetierungskonzepte anzutreffen. Sie unterscheiden sich im Umfang der darin einbezogenen Haushaltsstellen und/oder im Grad der Selbständigkeit der Schulen bei der Bewirtschaftung der zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel (vgl. *Deutscher Städtetag* 1995). Die veränderte Mittelzuweisungspraxis auf seiten der Schulträger hat auf der Landesebene noch kein Pendant; doch sind auch hier z.T. entsprechende Entwicklungen eingeleitet worden. So sieht z. B. der Entwurf zur Schulgesetznovellierung in Hessen auch die Möglichkeit einer Budgetierung von Landesmitteln vor. Nach Inkrafttreten des Gesetzes können Schulen dann z.T. zwischen Stellen- oder Geldzuweisungen wählen. Auch Nordrhein-Westfalen hat sich im Blick auf die Entlastung des Landeshaushalts zu einem Ausbau des „Geld statt Stellen"-Programms entschlossen, das Finanzmittel zur Beschäftigung von Aushilfskräften oder zur Vergütung von nebenamtlichen Tätigkeiten oder von Mehrarbeit bereitstellt (vgl. *Bildungskommission* NRW 1995, S. 209).

Gesamtbudgetierung unter Einschluß von Sach- und Personalausgaben, wie sie etwa das Local Management of Schools in England und Wales beinhaltet, ist unter den rechtlichen Rahmenbedingungen (Zuständigkeitsteilung in „innere" und „äußere" Schulangelegenheiten zwischen Land und Kommunen) hierzulande nicht möglich. Auch das in diesen Ländern seit April 1990 mit der Einführung des „formula funding" praktizierte schülergesteuerte System der Schulfinanzierung, bei dem mindestens 80 Prozent der zugewiesenen Mittel (ähnlich wie bei Gutschein-

Modellen) an einen Schüler gebunden sind (vgl. *Thomas/Martin* 1996)[6], hat an deutschen Schulen keine Realisierungsperspektive. Die *Bildungskommission* NRW (1995) erteilt jedenfalls in ihrer Denkschrift „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft" einer solchen „Marktsteuerung" der Ressourcen eine klare Absage: „Die zugewiesenen Mittel dürfen nicht ausschließlich an die Schülerzahl gekoppelt sein und mit den Schülerinnen und Schülern und deren Anmeldeverhalten von Schule zu Schule wandern. Das Land und die Kommunen müssen vielmehr eine ausreichende Grundfinanzierung sicherstellen, die die Arbeit aller Schulen garantiert" (S. 212). Wohl aber sollen die Schulen um zusätzliche öffentliche Mittel für Schulentwicklungsprojekte, die in einem regionalen Fonds bereitstehen, konkurrieren können. Wettbewerb wird also nicht, wie in England und Wales, zum Leitprinzip der Ressourcenzuweisung, sondern kommt nur punktuell in definierten Bereichen zum Tragen. Darin manifestiert sich das für die gesamte Dezentralisierungspolitik im Schulbereich leitende Prinzip, eine Balance zwischen Autonomie und staatlicher Gesamtverantwortung herzustellen. In bezug auf die Schulfinanzierung impliziert die Wahrnehmung dieser Verantwortung nicht notwendigerweise eine weitgehend standardisierte Ressourcenzuweisung, wie dies derzeit der Fall ist. Im Blick auf die Tatsache, daß erhebliche interschulische Unterschiede in den erfolgbestimmenden Kontextbedingungen (z. B. Sozialstruktur des Einzugsbereichs) existieren, könnte die Einführung von Schulbudgets dazu genutzt werden, die institutionelle Mittelzuweisung stärker als bisher im Sinne „positiver Diskriminierung" zu differenzieren (etwa durch Einführung eines „Benachteiligungsindexes" als Bemessungsgrundlage). Koppeln ließe sich dies mit dem Konzept outputorientierter Steuerung, das die Vereinbarung und Verbindung schulspezifischer Leistungs- und Finanzziele vorsieht (vgl. dazu *KGSt* 1996).

Eine solche Differenzierung bei der Mittelzuweisung bezieht ihre Berechtigung auch aus der zunehmenden Diversifikation der Finanzierungsquellen. Angesichts der prekären Situation der öffentlichen Haushalte weisen weitergehende Konzepte einer dezentralen Ressourcenverantwortung den Schulen auch eine aktive Rolle bei der Mittelaufbringung zu (vgl. z. B. *Arbeitsgruppe des Hamburger Landesschulrats* 1993; *Bildungskommission* NRW 1995, S. 214). Dagegen bestehen in unserem stark etatistisch geprägten Bildungswesen zwar erhebliche Vorbehalte; doch kann davon ausgegangen werden, daß bei sich tendenziell weiter verschärfender Mittelknappheit der Druck auf die Schulen zunehmen wird, in Selbsthilfeinitiativen zusätzliche Finanzierungsquellen zu erschließen: durch „fund raising", die Einwerbung von Sponsorengeldern und die Erzielung von Erlösen aus „Marktaktivitäten". Daneben werden die Schulen in Zukunft in verstärktem Maße auch auf die Nutzung externer Ressourcen angewiesen sein: die Mitwirkung Freiwilliger[7]

---

[6] Die Mittel werden auf der Basis durchschnittlicher altersgewichteter Unitcosts zugewiesen. Der besondere Anreiz für die Schulen besteht darin, daß die Durchschnittskosten normalerweise höher als die Grenzkosten sind.

[7] In manchen Ländern wie z. B. den USA stellt diese Ressource fast schon ein konstitutives Element des staatlichen Schulwesens dar (vgl. *Michael* 1990).

und die Kooperation mit anderen Schulen und außerschulischen Einrichtungen (z. B. kommunalen Kunst- und Musikschulen, Sportvereinen)[8].

Aufgrund bestehender interinstitutioneller Unterschiede in der Verfügbarkeit privater Finanzierungsquellen und anderer externer Ressourcen liegt die Vermutung nahe, daß die Ausstattungsdisparitäten zwischen den Schulen bei stärkerer Nutzung dieser Optionen zunehmen werden. Gestützt wird diese Vermutung durch die Ergebnisse einer repräsentativen Erhebung an niedersächsischen Gymnasien aus dem Jahr 1995 (vgl. *Philologenverband Niedersachsen* 1996). Danach existieren inzwischen an fast sämtlichen Schulen Fördervereine, die im Mittel jährlich 7.500 DM zur Verfügung stellen. Etwa 40 Prozent der Gymnasien erhalten weitere Zuwendungen (meist zweckgebundene) von anderen Sponsoren – Privatpersonen, der regionalen Industrie, den örtlichen Sparkassen – in der Größenordnung von einigen tausend bis einigen zehntausend DM. Ferner werden an mehr als der Hälfte der Gymnasien von den Eltern in erheblichem Umfang geldwerte Leistungen (z. B. Renovierungen) erbracht. Beträchtlich sind die gefundenen interschulischen Unterschiede im privaten Mittelaufkommen: So schwankt z. B. das Pro-Kopf-Spendenaufkommen zwischen einer Mark und 48 DM. Bei Schulen mit ca. 500 Schülern liegt das Spendenaufkommen zwischen 500 und 22.500 DM, bei Schulen mit ca. 700 Schülern streut es zwischen 1.500 und 35.000 DM.

Sind schon innerhalb einer (privilegierten) Schulform solche Unterschiede nachweisbar, so dürften die Disparitäten zwischen verschiedenen Schulformen noch deutlicher ausfallen. Aufschluß darüber soll eine geplante bundesweite Repräsentativerhebung an allgemeinbildenden Schulen durch das Deutsche Institut für Internationale Pädagogische Forschung geben. Erwartet werden davon insgesamt Hinweise auf den bereits bestehenden Privatisierungsgrad der Schulfinanzierung. Die regelmäßige Erfassung von Volumen und Struktur des einzelschulischen Mittelaufkommens ist nicht nur zur Identifikation disparater Entwicklungen in der Ressourcenausstattung der Schulen und eines dadurch eventuell begründeten Interventionsbedarfs wichtig; sie ist auch eine unabdingbare Voraussetzung für aussagefähige Kosten- und Effizienzvergleiche zwischen Schulen. Herkömmliche ausgabenbezogene Unitcost-Berechnungen reichen dazu nicht aus.[9]

Die unter verschiedenen Aspekten wünschenswerte Transparenz zumindest beim Finanzmittelaufkommen der Schulen ließe sich dadurch herstellen, daß Drittmittel sowie von der Schule selbst erwirtschaftete Mittel neben allen übrigen Haushaltspositionen bei der Aufstellung eines einzelinstitutionellen Gesamtbudgets im Rahmen einer Schulfinanzplanung erfaßt werden (vgl. dazu auch *Hessischer Landkreistag* 1996). Dies würde zugleich aufwendige Sondererhebungen überflüssig machen und entspräche auch dem Grundsatz einer geordneten Haushaltsführung.

---

[8] Die neue Schulgesetzgebung einiger Bundesländer (z. B. Hessen) sieht eine solche Zusammenarbeit zwischen Schulen und externen Einrichtungen bereits ausdrücklich vor.

[9] Mit besonderer Deutlichkeit zeigt sich dies bei Kostenvergleichen zwischen staatlichen und privaten Schulen (vgl. *Weiß* 1988).

Die Schulen werden sich zur Offenlegung ihrer außerordentlichen Einnahmen freilich nur bewegen lassen, wenn sichergestellt ist, daß diese nicht auf die vom Schulträger und vom Land bereitzustellenden Mittel angerechnet werden.

Die eingeleitete Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung im Schulbereich wird das Spektrum an erfahrungswissenschaftlich zu bearbeitenden mikroökonomischen Forschungsthemen erweitern. Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung der schrittweisen Einführung eines neuen Systems der Mittelzuweisung können deskriptive Untersuchungen zur institutionellen Umsetzung einzelschulischer Budgetierung durchführungspragmatische Hinweise liefern und einen Beitrag zur Konzeptoptimierung leisten.[10] Mikroökonomische Untersuchungen zu Volumen, Struktur und Disparitäten des privaten Ressourcenaufkommens werden wichtige bildungspolitische Informationen liefern ebenso wie Studien etwa zu den Folgen einer zunehmenden Abhängigkeit von (instabilen) privaten Finanzierungsquellen für die Planungssicherheit und Handlungsautonomie der Schulen.

II. Interne Ressourcenallokation

Die Zuweisung von (vorgegebenen oder vereinbarten) Budgets, die mögliche Einwerbung zusätzlicher Mittel sowie eine größere Eigenständigkeit bei der Verwendung global zugewiesener Lehrerarbeitszeit, beim Einsatz nichtlehrenden Personals und der Nutzung freiwilliger Mitarbeit haben den Gestaltungsspielraum der Schulen bei der internen Ressourcenallokation erheblich erweitert. Leitend für die Stärkung der einzelschulischen Dispositionskompetenz über Ressourcen ist die Erwartung, daß „vor Ort" getroffene Allokationsentscheidungen besser den spezifischen Bedürfnissen und intern gesetzten Prioritäten der Schulen Rechnung tragen können und einen sparsamen Umgang mit knappen Ressourcen fördern. Die daraus abzuleitende Hypothese, daß größere einzelschulische Entscheidungskompetenz bei der Ressourcenverwendung zu einem effektiveren und wirtschaftlicheren Mitteleinsatz führt, wird durch die Einschätzung der an Allokationsentscheidungen beteiligten Akteure gestützt. In einer Befragung englischer Schulleiter (*Arnott/Bullock/Thomas* 1992) meinten 83 Prozent, daß die Stärkung der einzelschulischen Autonomie durch das von der Regierung Thatcher eingeführte Konzept des Local Management of Schools den Schulen eine wirksamere Mittelverwendung ermögliche, und 68 Prozent erwarten davon eine Steigerung der Effizienz des Ressourceneinsatzes. Vergleichbare Umfrageergebnisse liegen für die Bundesrepublik nicht vor; doch werden auch hierzulande ähnliche Erwartungen mit einer Dezentralisierung der Dispositionskompetenz über Ressourcen verknüpft (z. B. *Deutscher Bildungsrat* 1973, S. A 77; *Bildungskommission* NRW 1995, S. 212). Ob diese Erwartungen zu Recht bestehen, werden mikroökonomische Wirkungsstu-

[10] Beim Aufbau eines schulbetrieblichen Kostenrechnungssystems kann z.T. auf frühere konzeptionelle Arbeiten rekurriert werden (z. B. *Siewert* 1976).

dien zeigen. Theoretisch begründen lassen sie sich mit dem Abbau x-ineffizienter Verhaltensweisen (einem rationaleren Entscheidungsverhalten) aufgrund einer größeren „Aufgabennähe" der schulischen Akteure und positiver Motivationseffekte einer stärkeren Entscheidungspartizipation. Entsprechende Verhaltensmodifikationen sind von der Institutionalisierung auf Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes zielender Anreizstrukturen (etwa im Rahmen der Budgetierung die Schaffung von Sparanreizen durch Aufhebung des Jährlichkeitsprinzips) und leistungsorientierter Besoldungssysteme zu erwarten.

Die Nachweisbarkeit solcher Effekte in der Schulpraxis dürfte allerdings in hohem Maße von situativen Bedingungen abhängen (vgl. z. B. *Malen/Ogawa/Kranz* 1990). Zu nennen sind etwa Gegenstand und Umfang der Entscheidungspartizipation, das Ausmaß der Kongruenz zwischen individuellen Partizipationserwartungen und faktischen Partizipationsmöglichkeiten (vgl. z. B. *Alutto/Belasco* 1972), das Vorhandensein oder Fehlen der qualifikatorischen Voraussetzungen für die Übernahme neuer Aufgaben, der Grad der Spezialisierung und die Arbeitsorganisation. Im Blick auf die Situation in der Bundesrepublik ist zu konstatieren, daß zumindest die zuletzt genannten Bedingungen eher als „constraints" wirken. Weder ist die Erweiterung der einzelschulischen Handlungskompetenz in den nicht genuinen pädagogischen Bereichen ausreichend qualifikatorisch abgesichert, noch bieten die an den Schulen vorfindbare Spezialisierung und Arbeitsorganisation günstige Voraussetzungen für eine wirtschaftliche und effektive Wahrnehmung der ihnen übertragenen Selbstverwaltungsfunktionen.[11] Vor dem Hintergrund dieser Rahmenbedingungen und der Koinzidenz von Dezentralisierungs- und Sparpolitik wird die eher zurückhaltende Reaktion der Schulpraxis und ihrer Repräsentanten auf die Stärkung der einzelschulischen Autonomie verständlich. Vermutet wird dahinter vielfach die Absicht der bildungspolitisch Verantwortlichen, Finanzprobleme auf die Schulen abzuwälzen und die Mängelverwaltung zu dezentralisieren (z. B. *GEW* 1994).

Es sind aber nicht nur organisatorische und kontextuelle, sondern auch informationelle „constraints", die einen Abbau von Ineffizienzen erschweren. Gemeint sind damit die Produktionsfunktion betreffende Informationsdefizite. Verantwortlich dafür sind neben der in der Spezifik der Leistungserstellung begründeten „Technologie-Vagheit" (z. B. *Murnane/Nelson* 1984) fehlende Anreize für die schulischen Akteure und ihnen entstehende Kosten, die die Suche nach bzw. Nut-

[11] Die Praxis an deutschen Schulen ist durch eine starke Funktionskonzentration bei den Lehrkräften gekennzeichnet, denen für die Wahrnehmung der unterschiedlichsten administrativen Aufgaben Anrechnungsstunden gewährt werden. Diese Situation kontrastiert mit der artikulierten Belastung durch administrative Tätigkeiten. Einer verstärkten Übertragung solcher Tätigkeiten auf nichtlehrendes Personal steht die Zuständigkeitstrennung in „innere" und „äußere" Schulangelegenheiten entgegen. Dezentralisierung und Stärkung der einzelschulischen Selbstverwaltung werden den Schulen einen Zuwachs an delegierbaren Aufgaben bringen. Dies trifft auf eine Situation, in der die Schulträger aufgrund der schwierigen Haushaltslage zu einem Abbau von Verwaltungs- und Wartungspersonal tendieren.

zung von effizienten Technologien beeinträchtigen (*Hoenack* 1994).[12] Die Existenz informationeller „constraints" begünstigt ein Festhalten an „bewährter Praxis", selbst dann, wenn sie durch empirische Evidenz als widerlegt angesehen werden kann. Ein augenfälliges Beispiel dafür ist die unerschütterliche Überzeugung der Schulpraxis, daß die Klassengröße die wichtigste Determinante der Unterrichtsqualität darstellt und deshalb zusätzliche Finanzmittel bevorzugt zur Senkung der Klassenschülerzahlen eingesetzt werden sollten.[13] Zumindest in bezug auf die Leistungswirksamkeit ist eine generelle Überlegenheit kleiner Klassen durch die Befunde der empirischen Klassengrößenforschung nicht zu sichern (vgl. zusammenfassend *Ingenkamp/Petillon/Weiß* 1985; *Tomlinson* 1989).[14] Wird im Rahmen der erweiterten Dispositionskompetenz der Schulen über Ressourcen auch auf dieser Ebene – wie z.T. intendiert (vgl. z. B. *Arbeitsgruppe des Hamburger Landesschulrats* 1993) – die Klassengröße zum Gestaltungsparameter, dann ist angesichts der stark ausgeprägten Präferenz der schulischen Akteure für kleine Klassen (dies gilt für Lehrer und Eltern gleichermaßen) zu vermuten, daß alternative Mittelverwendungsmöglichkeiten gar nicht erst reflektiert werden und somit Potentiale zur Verbesserung der Effizienz des Ressourceneinsatzes ungenutzt bleiben (auf die Existenz solcher Potentiale verweisen etwa die Studien von *Wolfe* 1977 und *Levin/Glass/Meister* 1986). Beispielhaft wird damit auf ein grundsätzliches Problem aufmerksam gemacht: das im Schulbereich unterentwickelte – in x-ineffizientem Verhalten zum Ausdruck kommende – Bewußtsein für Kosten und Kostenwirksamkeit. Zu dämpfen ist deshalb die Erwartung, durch Dezentralisie-

---

[12] Vor dem Hintergrund der beträchtlichen Fortschritte in der schulischen Produktivitätsforschung (vgl. z. B. *Walberg* 1984, *Fraser* et al. 1987) ist die vorherrschende Fixierung auf die Technologiedefizit-These zur Begründung informationeller „constraints" nicht haltbar. So meinen denn auch *Boyd/Hartman* (1988, S. 273/274): „While we are far from having the technical command of the educational production function ... we do have useful and important knowledge, gleaned from research on instruction and effective schools ..., that makes it impossible for educators to avoid responsibility for the practices they choose ...".

[13] Die in zahlreichen Industrieländern zu beobachtende kontinuierliche Zunahme der Kostenintensität im Schulbereich (in den USA z. B. sind die realen Ausgaben pro Schüler zwischen 1960 und 1990 um über 200 Prozent gestiegen – *Odden* et al. 1995, S. 163) ist im wesentlichen das Ergebnis eines Anstiegs der realen Personalausgaben, verursacht insbesondere durch die stetige Verbesserung der Betreuungsrelationen, die vor allem zur Verkleinerung der Klassen genutzt wurde.

[14] Nach systematischer Aufarbeitung des internationalen Forschungsstandes und ergänzender Reanalysen deutscher Datensätze stellen *Ingenkamp/Petillon/Weiß* (1985) resümierend fest: „Die Klassengröße als alleiniger Faktor zeigt innerhalb der Bandbreite, in der die Frequenzen in unserem allgemeinbildenden Schulwesen meist liegen, allenfalls einen minimalen Zusammenhang mit den durchschnittlichen Schulleistungen" (S. 93). Diese Schlußfolgerung findet auch durch die Ergebnisse empirischer „Produktionsfunktions-Studien" Bestätigung (vgl. *Hanushek* 1989, *Weiß* 1995). Auch eine kürzlich abgeschlossene amerikanische Experimentalstudie zu leistungsbezogenen Klassengrößeneffekten (Projekt STAR – vgl. *Finn/Voelkel* 1994) konnte keine generelle Überlegenheit kleiner Klassen feststellen. Der pädagogische Nutzen kleiner Lerngruppen ist nach dieser Studie auf die untersten Klassenstufen beschränkt, wo grundlegende Kenntnisse und Einstellungen vermittelt werden.

rung der Dispositionskompetenz über Ressourcen stellten sich automatisch Effizienzverbesserungen ein.[15]

Im Blick darauf gewinnt die Schaffung geeigneter Anreizsysteme an Bedeutung, um bei den schulischen Akteuren eine Verhaltensmodifikation in Richtung einer stärkeren Kosten- und Effizienzorientierung ihres Handelns zu erreichen. Wenn das Ausmaß an X-Ineffizienz nachgewiesenermaßen entscheidend von den jeweiligen Kontextbedingungen von Organisationen abhängt, insbesondere der Wettbewerbsintensität (vgl. *Leibenstein* 1980), dann ist es naheliegend, zur Förderung effizienzorientierten Verhaltens an diesen Bedingungen anzusetzen. Vor allem in den angelsächsischen Ländern haben Konzepte der Wettbewerbssteuerung im Schulbereich Einzug gehalten durch Einführung von Bildungsgutscheinen (z. B. *Hanus/Cookson* 1996), Quasi-Märkten (z. B. *Walford* 1996) sowie Formen leistungsbezogener Besoldung von Lehrkräften (z. B. *Tomlinson* 1992). Auch über Art und Umfang der Budgetierung und der Finanzmittelzuweisung wird auf eine Reduzierung x-ineffizienten Verhaltens hingewirkt – mit Erfolg, wie Erfahrungsberichte aus England und Wales belegen. So hat die Zuweisung von Personalmitteln auf der Grundlage *durchschnittlicher* (anstelle tatsächlicher) Kosten die Schulen z.T. veranlaßt, die Personalrekrutierung stärker an Kostenaspekten auszurichten (vgl. in bezug auf nichtlehrendes Personal *Mortimore/Mortimore* 1992).[16] Eine insgesamt stärkere Effizienzorientierung der internen Ressourcenallokation im Gefolge der Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung durch den Education Act von 1988 meint *Levačić* (1993b) ausmachen zu können: „The evidence ... shows that delegated budgeting and the development of quasi-markets has improved efficiency on the input side of the education production function. School managers are seeking and finding new ways of using and combining resource inputs" (S. 25). Auch erste Erfahrungen mit eigenverantwortlicher Mittelbewirtschaftung an deutschen Schulen berechtigen zu Optimismus: Allgemein wird ein deutlich kostenbewußteres Verhalten als Folge der erhöhten Kostentransparenz und ein wirtschaftlicherer Umgang mit Ressourcen berichtet (vgl. *Bartz* 1997; *Böttcher* 1997).[17] Begründet läßt sich deshalb die These vertreten, daß dezentrale Ressourcenverantwortung tendenziell zumindest eine kostengünstigere Leistungserstellung (niedrigere Unitcosts) erwarten läßt[18], zum Teil als Ergebnis von Faktorsubstitution.

---

[15] So meint denn auch *Elmore* (1993, S. 49/50): „One cannot assume that just because resources are being used at the school level, they are being efficiently allocated for maximum impact on students' learning."

[16] Gesamtsystemisch gesehen hat die schülergebundene Mittelzuweisung auf der Grundlage durchschnittlicher Unitcosts zu einem Abbau von „diseconomies of scale" aufgrund der Schlechterstellung kleiner und unausgelasteter Schulen mit überdurchschnittlich hohen Unitcosts geführt (vgl. *Levačić* 1993a).

[17] In Leverkusen z. B. wurden 1995 nach Einführung dezentraler Ressourcenverantwortung mehr als ein Drittel der den Schulen zugewiesenen Mittel von diesen eingespart bzw. angespart (*KGSt* 1996, S. 17).

[18] Die Stärkung einzelschulischer Handlungskompetenz wird zu einer partiellen Kostenverlagerung von der externen Verwaltungsebene auf die Schulen führen, insgesamt dürften

Wegen des wachsenden Kostendrucks wird die konsequente Ausschöpfung von Rationalisierungspotentialen zur kostengünstigeren Gestaltung der schulbetrieblichen Produktionsstruktur an Wichtigkeit gewinnen. Dabei ist nicht nur an den substitutiven Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien zu denken, sondern auch an andere kostendämpfende – und zugleich pädagogisch sinnvolle – Konzepte wie die Stärkung selbstverantwortlichen Lernens und die intensivere Nutzung von Peer-Tutoring. Intrafaktorielle Substitutionsmöglichkeiten wird das Konzept „Geld statt Stellen" eröffnen.[19]

Inwieweit dezentrale Ressourcenverantwortung auch zu einer Steigerung der Effektivität (einer höheren Zielerreichung bei der Aufgabenerfüllung) beiträgt, läßt sich gegenwärtig nicht wissenschaftlich fundiert abschätzen. Plausibel ist lediglich die Annahme einer größeren Zielkonformität des Mitteleinsatzes. Bisher vorliegende empirische Forschungsbefunde legen, wie bereits erwähnt, eher eine zurückhaltende Einschätzung der von einer Stärkung der Schulautonomie zu erwartenden Steigerung der Leistungswirksamkeit nahe: „... there is little evidence that school-based management improves student achievement" (*Malen/Ogawa/Kranz* 1990, S. 323). Aussagefähige Effektivitätsuntersuchungen speziell zur hier im Mittelpunkt stehenden intraschulischen Ressourcenallokation im Kontext erweiterter Gestaltungskompetenz der Schulen liegen bislang kaum vor (vgl. auch *Simkins* 1994). Mikroökonomischer Forschungsbedarf besteht deshalb vor allem in diesem Bereich.

Mikroökonomische Studien zur internen Mittelallokation hätten nicht nur die finanziellen, personellen und materiellen Ressourcen in den Blick zu nehmen, sondern auch die Ressource „Zeit", über deren Disposition den Schulen ebenfalls größere Entscheidungskompetenz eingeräumt worden ist (z. B. mögliche Abkehr vom Unterricht im 45-Minuten-Takt, erweiterter Spielraum bei der Gestaltung der Stundentafel und der Verwendung der Lehrerarbeitszeit). Angesprochen ist in diesem Zusammenhang aber auch die klasseninterne Zeitdisposition durch den einzelnen Lehrer. Unter dem Postulat der „Binnenoptimierung der Ressourcen" hat die Frage nach einem verbesserten Zeitmanagement in Schulen neuerdings verstärkte Auf-

---

sich durch Verwaltungsvereinfachung die administrativen Kosten jedoch, wie das folgende Beispiel (*Bartz* 1997, S. 51) verdeutlicht, verringern. „Nach einem Bericht des Senators für Bildung und Wissenschaft, Referat 23, Bremen Januar 1994, sind an einer Beschaffung einer Videokamera im Wert von 2000,- DM über die Zentrale Beschaffungsstelle 53 Personen mit einem Zeitaufwand von 229-300 Minuten und einer Laufzeit von 16-39 Tagen bis zur Auftragserteilung und von 14 bis 17 Tagen ab Rechnungsbearbeitung beschäftigt; bei einer Beschaffung durch die Schule über Schulgirokonto dagegen nur 15 Personen mit einem Zeitaufwand von 68 bis 123 Minuten und einer Laufzeit von 2 Tagen bis zur Auftragserteilung und von 2 bis 3 Tagen ab Rechnungsbearbeitung."

[19] Mit durchschnittlich etwa 100 DM liegt die Normalarbeitsstunde eines beamteten Vollzeitlehrers um mindestens 100 Prozent über den Kosten für eine Überstunde oder die Stunde einer Aushilfskraft (*Koetz* 1997). Unter den Bedingungen eines dezentralen Ressourcenmanagements bestehen deshalb für die Schulen starke Anreize zur Faktorsubstitution außerhalb der unterrichtlichen Grundversorgung (z. B. im Bereich der Sonder- und Fördermaßnahmen).

merksamkeit gefunden. Den Hintergrund dafür bildet die empirisch – vor allem durch die anglo-amerikanische Forschung – hinreichend belegte Tatsache, daß erhebliche Interschul-, Interklassen- und Intraklassen-Varianzen hinsichtlich der Ressourcennutzung bestehen (vgl. die Übersicht bei *Treiber* 1982), indikatorisiert durch verschiedene Zeitparameter: die nominelle Unterrichtszeit, die tatsächliche Unterrichtszeit (= nominelle Unterrichtszeit reduziert um Stundenausfall), die nutzbare Instruktionszeit (= für Wissensvermittlung genutzter Anteil an der tatsächlichen Unterrichtszeit), die Schüleranwesenheit und die aktive Lernzeit (= Dauer der Unterrichtsbeteiligung und Aufmerksamkeit eines Schülers während des Unterrichts). Mit Ausnahme der extern festgelegten nominellen Unterrichtszeit sind diese Parameter von der Einzelschule bzw. dem einzelnen Lehrer direkt (tatsächliche und nutzbare Unterrichtszeit) oder zumindest indirekt (Schüleranwesenheit, aktive Lernzeit), über die gezielte Beeinflussung der Zeitnutzung der Schüler, gestaltbar.

Lehr-Lern-Modelle mit zeitdefinierten Variablen rekonstruieren die fachliche Schulleistung eines Schülers als das Ergebnis der insgesamt pro Fach erhaltenen Instruktionsquantität, der Summe der Zeitmengen je Parameter (*Treiber* 1982, S. 13 f.). Deren Bedeutung als Schulleistungsprädiktoren wird durch zahlreiche empirische Wirkungsstudien bestätigt (vgl. z. B. *Frederick/Walberg* 1980).[20] Sie relativieren die aus „Produktionsfunktions-Studien" gezogene Schlußfolgerung, daß zwischen den darin erfaßten „Ressourcenbeständen" und Leistungskriterien kein systematischer und bedeutsamer Zusammenhang nachweisbar ist (vgl. zusammenfassend *Weiß* 1995), und verweisen auf die Möglichkeit von Effizienzverbesserungen durch eine wirkungsvollere Ressourcennutzung.

Zeitbezogene Allokationsentscheidungen auf Klassenebene bildeten vereinzelt auch den Gegenstand mikroökonomischer Analysen. So konnten z. B. *Brown/Saks* (1983, 1987) die Hypothese erfolgreich testen, daß Lehrer die Verwendung ihres Zeitbudgets nicht dem Zufall überlassen, sondern sich durchaus rational verhalten, indem sie die knappe Ressource „Zeit" entsprechend präferierten Verteilungszielen bei den Schulleistungen verwenden. Ungleichheit in den Schulleistungen in einer Klasse, so das empirische Ergebnis, werden von den Lehrern zwar höchst different bewertet; insgesamt gesehen favorisieren sie jedoch weniger Leistungsvarianz, was sie zur Anwendung von Kompensationsstrategien veranlaßt.

---

[20] Einen Rückschluß darauf erlaubt auch die häufig gemachte Beobachtung, daß bedeutsame Leistungsdifferenzen zwischen den Klassen innerhalb einer Schule existieren (z. B. *Ditton/Krecker* 1995; *Hill/Rowe* 1996). *Ditton/Krecker* (1995, S. 526) nehmen dieses Ergebnis zum Anlaß, die vorherrschende Fixierung auf die Schule als Einheit zu problematisieren: „Schulen sind ... keineswegs monolitische Blöcke, vielmehr unterscheiden sich die einzelnen Schulklassen innerhalb einer Schule erheblich voneinander und bewirken Überschneidungen der Qualitätsprofile der Schulen (verschiedener Schularten, M.W.)."

III. Ergebnisse und kontextuelle Bedingungen der schulischen Leistungserstellung

1. Institutionelle Effektivität und Effizienz

Den Preis, den die Schulen für den Autonomiezuwachs zu zahlen haben, ist die Übernahme vermehrter (Ergebnis-)Verantwortung und Rechenschaftspflicht. Um dem gerecht zu werden, müssen geeignete Informationssysteme vorliegen, die eine Evaluation der institutionellen Performanz anhand objektiver Indikatoren gestatten. Für das politisch-administrative System werden solche Informationen in Zukunft insofern an Bedeutung gewinnen, als die Verlagerung von Steuerungskompetenzen auf die operative Ebene zu mehr Diversität – und Disparität – im Schulwesen führen wird, was zur Sicherung vergleichbarer Bildungsmöglichkeiten und -standards unter Umständen einen höheren Interventionsbedarf entstehen läßt (darauf deuten internationale Erfahrungen hin). Dabei wird die gelegentliche Erhebung einiger ausgewählter Leistungsindikatoren nicht ausreichen; vielmehr sind auch die Bedingungen der Leistungserbringung – einschließlich des Ressourceneinsatzes – zu erfassen (Indikatorenmodelle dazu liegen vor – z. B. *Willms* 1992, *OECD* 1995). Dies aus drei Gründen: Erstens läßt sich dadurch überprüfen, ob – wie vermutet wird – auch bei diesen Bedingungen die interinstitutionellen Disparitäten infolge von Dezentralisierung und Autonomisierung zunehmen werden. Zweitens liefern solche Informationen Hinweise auf strategische Ansatzpunkte für eventuell notwendige Interventionen (der einzelnen Schule für Qualitätsverbesserungen). Drittens sind solche Informationen eine unabdingbare Voraussetzung für die Beurteilung der Effizienz von Bildungsinstitutionen, ihres Leistungsergebnisses unter Berücksichtigung des dafür benötigten Ressourceneinsatzes, im Rahmen eines erweiterten „Bildungscontrolling". Gerade unter den Bedingungen persistenter Austerität und der dadurch induzierten intensiven Suche nach Effektivierungs- und Rationalisierungspotentialen sind solche Effizienzinformationen unverzichtbar.

Ob es zur Etablierung eines solchen Evaluationssystems kommen wird, ist jedoch höchst zweifelhaft. Im Gegensatz zu einigen anderen westlichen Ländern werden an deutschen Schulen bislang keine institutionellen Leistungsdaten erhoben. Tief verwurzelt sind in der Schulpraxis die Vorbehalte (und Vorurteile) gegen standardisierte quantitative Verfahren der Leistungsmessung; akzeptiert werden sie bestenfalls für Zwecke der Diagnose von individuellen Leistungsmängeln bei Schülern, nicht hingegen als Instrument zur Evaluation des institutionellen Leistungsstandes (vgl. auch *Arbeitsgruppe Bildungsbericht am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung* 1994, S. 117-120).[21]

---

[21] Erst durch zunehmenden internationalen Druck, etwa im Zusammenhang mit der wachsenden Bedeutung internationaler Schulleistungsvergleiche und der erwarteten Bereitstellung leistungsbezogener Informationen für das Berichtssystem der OECD („Education at a Glance"), könnte es gelingen, diese Widerstände abzubauen.

Ein Blick ins – insbesondere angelsächsische – Ausland zeigt, daß dort die Evaluation des einzelschulischen Leistungsstandes vielfach ein konstitutiver Bestandteil der Schulaufsicht ist und dafür auch eine entsprechende Datenbasis vorliegt. In England und Wales sind seit der Einführung des Education Act von 1980 sämtliche staatlichen Schulen zur regelmäßigen Veröffentlichung von Leistungsdaten verpflichtet, die für Zwecke eines Schul-Ranking („league-tables") genutzt werden. In der um die Eignung solcher Leistungsdaten für die institutionelle Performanzmessung entbrannten Debatte wird als zentraler Kritikpunkt die fehlende Berücksichtigung differenter Lernvoraussetzungen der Schüler herausgestellt. Inzwischen liegen elaboriertere Evaluationskonzepte vor, die in der Praxis z.T. bereits erprobt werden. Sie erlauben eine „kontextualisierte" Beurteilung des einzelschulischen Leistungsstandes (vgl. dazu *Gray/Wilcox* 1995). Beim Value-added-Konzept werden die aktuell erhobenen Leistungsdaten von Schülern unter Berücksichtigung ihres Wissensstandes bei Schuleintritt und/oder (falls darüber keine Daten verfügbar sind) sozioökonomischer Merkmale interpretiert. Auf der Grundlage dieses Ergebnisses wird die Effektivität einer Schule im interinstitutionellen Vergleich ermittelt. Die wiederholte Anwendung dieses Verfahrens liefert Informationen über die Effektivitätsentwicklung einer Schule (vgl. im einzelnen *Gray/Wilcox* 1995, S. 88-104).[22]

Wenig Beachtung gefunden hat bislang in Forschung und Praxis die Frage nach der institutionellen Effizienz. Die Schulqualitätsforschung hat zwar einen beachtlichen Wissensfundus zum Profil leistungswirksamer Schulen erarbeitet (zusammenfassend *Purkey/Smith* 1983; *Reynolds/Cuttance* 1992; *Steffens/Bargel* 1993; *Mortimore* 1997)[23]; versäumt hat sie es jedoch, nach der Relation von schulischem

---

22 Unter Verwendung des Value-added Ansatzes haben *Gray/Wilcox* (1995) in einer Mehrebenenanalyse zur Schuleffektivität auf der Basis von Stichprobendaten von sechs englischen Schulbezirken (Local Educational Authorities) die Frage untersucht, auf welche Faktoren Unterschiede in der Leistungswirksamkeit zwischen Sekundarschulen zurückzuführen sind (die Untersuchung umfaßt Individualdaten von 14.000 16-jährigen Schülern – Schulleistungen, sozioökonomische Merkmale, Leistungsstand bei Wechsel in die Sekundarschule, Geschlecht – und 290 Schulen). Schulvariablen leisten danach – in Übereinstimmung mit den Ergebnissen früherer britischer Wirkungsstudien – mit etwa 8 Prozent nur einen geringen Beitrag zur Varianzaufklärung. Ein Grund dafür wird in der relativen Homogenität der Schulen vermutet. Dezentralisierung und Autonomisierung könnten längerfristig für mehr Diversität im Schulbereich sorgen und damit schulische Erklärungsfaktoren wichtiger werden lassen (ceteris paribus). Konterkarieren könnte dies allerdings die als Effekt von Quasi-Märkten zu erwartende Zunahme an *intra*schulischer Homogenität (bzw. *inter*schulischer Segregation) hinsichtlich der leistungsmäßigen und sozialen Zusammensetzung der Schülerschaft (näheres dazu in Abschnitt 3.2).

23 Häufig identifizierte Merkmale leistungswirksamer Schulen sind danach:
- Betonung von leistungsbezogenen Zielen und hohe Leistungserwartungen an die Schüler,
- intensive Teilnahme der Schüler (in verantwortlichen Rollen) am Schulleben,
- geordnete und lernfördernde Atmosphäre (klare Zielsetzungen und Verhaltensregeln, hoher Grad lernbezogener Zeitnutzung, häufige Lernerfolgskontrolle und -rückmeldung, schulweite Anerkennung von Lernerfolgen),

Leistungsergebnis und dafür benötigtem Ressourceneinsatz zu fragen, eine Qualitätsdimension von Schule, die im Blick auf die verschärfte Ressourcenknappheit inzwischen auch Schulforscher als bedeutsam erachten (z. B. *Mortimore* 1994, S. 130). Dezentralisierung und Autonomisierung haben dazu geführt, daß Schulen nicht mehr nur „pädagogische Handlungseinheit" (Fend), sondern auch „wirtschaftliche Handlungseinheit" sind mit – wie dargelegt – weitreichenden Kompetenzen bei der Disposition über knappe Ressourcen. Damit wird neben der Effektivität auch die Effizienz – zumindest partiell – zu einem einzelschulischen Gestaltungsparamter.

Was die methodischen Voraussetzungen für institutionelle Effizienzmessungen und -analysen betrifft, so liegt mit der Data Envelopment Analysis (DEA) ein konzeptionell leistungsfähiges Verfahren vor. Mit Hilfe der DEA läßt sich für einzelne Bildungseinrichtungen (oder andere organisatorische Einheiten wie Klassen oder Schulbezirke) der mit den ihnen jeweils zur Verfügung stehenden Input-Faktoren maximal zu erzielende Output bestimmen. Das ist der Output, der sich ergäbe, wenn die Ressourcen so verwendet würden, wie bei der leistungsfähigsten aller im Vergleich berücksichtigten Bildungsinstitutionen (vgl. ausführlich *Bessent/Bessent* 1980; *Walberg* 1993; *Sheldon* 1994). Die DEA basiert also auf einem relativen Effizienzkonzept: Die Effizienz einer Bildungseinrichtung wird – im Sinne eines „benchmarking" – im interinstitutionellen Vergleich ermittelt, d. h. sie wird an der Leistungsfähigkeit *vergleichbarer* Bildungseinrichtungen gemessen und nicht an einem absoluten Effizienzstandard (der sich ohnehin aufgrund differenter Ziele und Output-Gewichtungen sowie der hohen Abhängigkeit des Produktionsergebnisses von situativen exogenen Faktoren nicht bestimmen ließe). Als Ergebnis liefert das Verfahren ein Effizienzmaß, das zwischen 0 und 1 liegt. Wird für eine Bildungseinrichtung der Wert 1 ermittelt, dann heißt das, daß keine der anderen Institutionen mit dem Mitteleinsatz der betreffenden Bildungseinrichtung diese hinsichtlich irgendeiner Bildungsleistung übertreffen kann. Mit anderen Worten: Die Bildungseinrichtung produziert effizient. Darunter liegende Effizienzgrade indizieren Ineffizienz. Die auf diese Weise ausgedrückte Leistungsfähigkeit einer Bildungsinstitution hat den entscheidenden Vorteil, daß die Mehrdimensionalität der Bildungs-Inputs und – Outputs auf ein eindimensionales, leicht interpretierbares Effizienzmaß reduziert wird. Darüber hinaus liefert die DEA Hinweise auf mögliche Ursachen von Ineffizienz. Dies können sein (vgl. *Sheldon* 1994): Mismanagement, diseconomies of scale, (didaktisch-methodisch) ineffektive Bildungsprozesse, ungünstige (z. B. sozio-ökonomische) Rahmenbedingungen und/oder eine zu kostenintensive Inputstruktur. Quantitativ wird bestimmt (durch Berechnung von Einsparungspotentialen – „slack values" – und Opportunitätskosten), wie die (manipulierbaren) Faktoren zur Herstellung von Effizienz zu verändern wären, welche Bildungsleistungen in welchem Umfang ohne den Einsatz zusätzlicher Ressourcen gesteigert bzw. welche Inputs in welcher Menge ohne Leistungsverlust reduziert werden könnten. Einschränkend ist allerdings anzumerken, daß es sich dabei um rein rechnerisch ermittelte und nicht um kausale Zusammenhänge handelt.

- ein Lehrerkollegium, das durch intensive fachliche Kommunikation und Kooperation, Kohäsion sowie Konsens über grundlegende Ziele und Konzepte der schulpädagogischen Arbeit gekennzeichnet ist,
- eine Umgangskultur innerhalb der Schule, die von Verständnis, Vertrauen und Verständigung geprägt ist,
- kompetente, mit „Führungsqualitäten" ausgestattete Schulleitung,
- intensive Beteiligung der Eltern am Schulgeschehen.

Dessen ungeachtet liefert die DEA sowohl den Verantwortlichen in den einzelnen Bildungsinstitutionen als auch der Schulverwaltung und Bildungspolitik wichtige Hinweise auf mögliche Ansatzpunkte zur Effizienzverbesserung, vorausgesetzt, daß in der Analyse auch alle wesentlichen effizienzrelevanten Faktoren erfaßt worden sind. Die Erfüllung dieser Bedingung ist weniger ein Problem mangelnden Wissens über Effizienzdeterminanten als eines der oftmals restriktiven Datenlage. Erfahrungen mit der DEA im schulischen Anwendungskontext konnten in einer ganzen Reihe von Untersuchungen zur Effizienz von Schulbezirken, Schulen und Klassen in englischsprachigen Ländern gewonnen werden (vgl. die Übersicht bei *Sheldon* 1994, S. 63-66, *Walberg* 1993). In bezug auf die Akzeptanz der DEA als Instrument der Fremdevaluation ist der empirische Befund aufschlußreich, daß die Resonanz von amerikanischen Lehrern auf die Anwendung dieses Verfahrens zur Effizienzmessung auf Klassenebene überraschend positiv ausfiel (*Garrett* 1993).

2. Funktionsweise und Wirkungen von „Quasi-Märkten"

Dezentralisierung und Autonomisierung im Schulbereich zielen nicht zuletzt darauf ab, den Schulen Profilbildungsmöglichkeiten zu eröffnen, um auf diese Weise die Angebotsreagibilität auf differenzierte Bildungspräferenzen zu verbessern. Dies bedingt auch nachfrageseitig eine Stärkung der Autonomie – der „Konsumentensouveränität" – durch Herstellung von Schulwahlfreiheit. Zahlreiche Länder sind deshalb in den letzten Jahren im Zuge der Umsetzung der neuen bildungspolitischen Leitbilder dazu übergegangen, durch Auflösung fester Einzugsbereiche die Wohnortgebundenheit des Schulbesuchs aufzuheben. Für die Schulen und ihre „Klienten" sind dadurch partiell marktähnliche Bedingungen (Quasi-Märkte) entstanden (zum Teil war dies, wie in den angelsächsischen Ländern, erklärtes bildungspolitisches Ziel), die auf die beteiligten Akteure in vielfältiger Weise verhaltensprägend wirken – und den Intentionen der Marktapologeten nach auch wirken sollen.[24] Es ist hier nicht der Ort, die darüber im Rahmen der Markt-Plan-Kontroverse im bildungsökonomischen Schrifttum geführte Grundsatzdebatte noch einmal nachzuzeichnen (vgl. dazu *Hegelheimer* 1981, *Timmermann* 1985 und 1995). Entscheidendes Manko dieser Diskussion ist, daß sie weitgehend theoretisch-abstrakt, ohne erfahrungswissenschaftliche Fundierung durch bildungsbereichsbezogene Forschung geführt wird, die den Spezifika des Objektbereichs angemessen Rechnung trägt.[25] Unberücksichtigt bleibt insbesondere, daß Schulen

---

[24] So heißt es beispielsweise im *Parent's Charter* der britischen Regierung: „Your choice of school directly affects that school's budget – every extra pupil means extra money for the school. So your right to choose will encourage schools to aim for the highest possible standard" (DES 1991, zitiert nach *Bowe/Gewirtz/Ball* 1994, S. 67).

[25] Die stagnierende wissenschaftliche Diskussion ist durch die Arbeit von *Chubb/Moe* (1990) belebt worden, die den Anspruch erhebt, den empirischen Nachweis für die Überlegenheit eines marktgesteuerten Schulwesens liefern zu können. Die Autoren sehen sich dabei

personale (ortsgebundene) Dienstleistungen unter höchst differenten Angebots-Nachfrage-Konstellationen und Wettbewerbsbedingungen erbringen (vgl. dazu *Weiß/Steinert* 1996, S. 78/79). Funktionsweise und Wirkungen der Wettbewerbssteuerung auf Quasi-Märkten können deshalb nur auf der Mikro-Ebene, der Ebene der Einzelschule bzw. des regionalen Schulverbundes, angemessen untersucht werden.[26]

Dabei ist von dem grundsätzlichen Sachverhalt auszugehen, daß nur bestimmte Schulangebots-Konfigurationen als Quasi-Märkte (angebotsseitig) zu qualifizieren sind. Im Blick auf die bundesdeutsche Situation lassen sich in Anlehnung an *Bargel/Kuthe* (1992, S. 46ff.) fünf verschiedene (nicht für sämtliche Bundesländer repräsentative) Konfigurationen des kommunalen Schulangebots unterscheiden: Kommunen

(1) ohne jegliches weiterführendes Schulangebot oder nur mit einem Hauptschulangebot;

(2) mit einem unvollständig gegliederten Schulangebot (Haupt- und Realschule oder Hauptschule und Gymnasium);

(3) mit einem gegliederten Schulangebot (Haupt- und Realschule, Gymnasium);

(4) mit einem integrierten Angebot (Gesamtschulen, z.T. Resten des gegliederten Angebots);

(5) mit einem vielfältigen Schulangebot: hier sind alle Arten von Schulen (in öffentlicher und privater Trägerschaft) anzutreffen, häufig mehrfach mit z.T. unterschiedlichem Profil (z. B. Typengymnasien).

Die ersten beiden Konfigurationen repräsentieren die typische Schullandschaft in vielen kleinen Gemeinden in ländlichen Regionen.[27] Die dritte und vierte Konfiguration umfaßt wenigstens das komplette Angebot an möglichen Schulabschlüssen. Von einem Quasi-Markt mit konkurrierenden Bildungsangeboten kann indes nur im Falle der fünften Konfiguration gesprochen werden, die vornehmlich in

---

allerdings mit dem schwerwiegenden Einwand konfrontiert, daß in der Realität keine vollständig privatisierten, marktgesteuerten Schulsysteme existieren und daß es nicht möglich ist, deren Funktionsweise und Leistungsfähigkeit anhand der Ergebnisse von Vergleichen zwischen staatlichen und privaten Schulen in „Mischsystemen" vorherzusagen, wie sie dies in ihrer Studie tun. Die von ihnen gefundenen Zusammenhänge beziehen sich auf die spezifische Konstellation des amerikanischen Schulsystems mit einem Privatschüleranteil von etwa 12 Prozent. Der besondere Status von Privatschulen in diesem System und ihre ausgewählte Klientel verschaffen ihnen einen – statistisch nur unzulänglich zu kontrollierenden – Leistungsvorteil, der nicht auf die völlig anders gelagerte Situation eines vollständig privatisierten Schulwesens extrapoliert werden kann (vgl. *Witte* 1990, *Weiß* 1993).

[26] Auch solche, die „Außenbeziehungen" von Schulen betreffende Analysen werden dem Forschungsprogramm der Mikro-Bildungsökonomie zugerechnet (vgl. *Edding/Hüfner* 1975, S. 332).

[27] In Baden-Württemberg z. B. verfügten Anfang der 90er Jahre fast drei Viertel der Gemeinden über kein Schulangebot in der Sekundarstufe I oder nur über die Hauptschule (vgl. *Bargel/Kuthe* 1992, S. 47).

größeren Städten und Ballungsgebieten anzutreffen ist. Die in theoretischen Abhandlungen zu „Marktsteuerungsmodellen" im Schulbereich stets unterstellte Ubiquität von Wettbewerb ist demnach eine Fiktion.

Die von der internationalen Bildungsforschung (vgl. z. B. *OECD* 1994, *Walford* 1996) vermittelten Einsichten in die Funktionsweise von Quasi-Märkten und in die Wettbewerbswirkungen auf das Anbieter- und Nachfragerverhalten geben Anlaß zu erheblichen Zweifeln an dem der Wettbewerbssteuerung zugeschriebenen effektivitäts- und effizienzverbessernden Potential. Auch erweisen sich im Lichte der empirischen Befundlage einige der diesem Steuerungsmodell zugrundeliegenden Prämissen als nicht haltbar. Dies gilt vor allem für das Nachfrageverhalten (das Schulwahlverhalten der Eltern). Ihm ist in empirischen Analysen von Quasi-Märkten bislang stärkere Beachtung geschenkt worden als dem Anbieterverhalten.

Anbieterverhalten

Daß Schulen auf Wettbewerbssituationen reagieren, belegt augenfällig der demographisch bedingte Schülerrückgang Anfang der 80er Jahre, der bei vielen weiterführenden Bildungseinrichtungen (trotz der damals noch geringen Handlungsautonomie) eine bemerkenswerte Kreativität bei der Entwicklung von „Marktstrategien" zur Bestandssicherung freisetzte. Während dieser Prozeß in der Bundesrepublik nur anekdotisch dokumentiert ist, liegen zur wettbewerbinduzierten Marktorientierung von Schulen in einigen angelsächsischen Ländern vereinzelt Befunde wissenschaftlicher Begleituntersuchungen vor. So gelangt z. B. *Foskett* (1996) in einer englischen Fallstudie zu dem Ergebnis, daß sich an den untersuchten Schulen insgesamt nur sehr langsam eine „Marktkultur" im Gefolge der Implementation von Quasi-Märkten herausgebildet hat und der Entwicklungsstand in der „Marktakkulturation" zwischen den Schulen – als Ergebnis situativer Marktmerkmale (z. B. Wettbewerbsintensität) und intraschulischer Bedingungen – erheblich differiert.

Bestätigung findet auch die These, daß die Erstellung personaler Dienstleistungen die Selektion „mitproduzierender" Klienten zu einer erfolgbestimmenden Organisationsaufgabe der Schulen macht (*Sadowski* 1989, S. 1431). Darauf verweisen insbesondere die Reanalysen des Datenmaterials der großen Vergleichsstudien von Coleman und Mitarbeitern (*Coleman/Hoffer/Kilgore* 1982; *Coleman/Hoffer* 1987) zur Leistungswirksamkeit staatlicher und privater Sekundarschulen in den USA (z. B. *Murnane* 1983). Sofern keine Nachfragemärkte bestehen, wie in demographischen Kontraktionsphasen, werden die Schulen bemüht sein, über den Einsatz expliziter (z. B. Aufnahmeprüfungen) oder impliziter (z. B. Profilbildung) Selektionsmechanismen die gewünschte Klientenstruktur zu sichern. Streben sie dabei – gemäß den Annahmen der Bildungsmarkttheorie – ein möglichst hohes Leistungsniveau an, dann gilt angesichts der durch unzählige empirische Untersuchungen belegten hohen Erfolgsabhängigkeit von Sozialstatusmerkmalen, daß

„any school entrepreneur acting rationally would seek to exclude pupils (from socially disadvanteged backgrounds, M.W.) who would drag down the overall performance score of the school, its major selling point to parents" (*Glennerster* 1991, S. 1271).[28]

Im Zuge der partiellen Abschaffung formaler Selektionsmechanismen im staatlichen Schulwesen[29] wird die Selektion durch Programmgestaltung und Profilbildung an Bedeutung gewinnen. Die Möglichkeit dazu eröffnet den Schulen die erweiterte Gestaltungsautonomie. Daß ihnen damit ein wirkungsvolles Selektionsinstrument an die Hand gegeben wird, das nicht nur die Entstehung von „Wertgemeinschaften" fördert (relative Präferenzhomogenität in der Eltern- und Schülerschaft), sondern daß damit meist auch eine „sekundäre Selektion" nach sozialen und ethnischen Kriterien einhergeht, kann als empirisch hinreichend gesichert angesehen werden. Das Beispiel der amerikanischen Magnetschulen (Schulen mit einem speziellen curricularen oder pädagogischen Profil – vgl. *Weiß* 1989) läßt sich dafür ebenso als Beleg anführen wie die evidente soziale und ethnische Selektivität von (auch staatlich vollfinanzierten) Schulen in privater Trägerschaft mit religiöser oder besonderer pädagogischer Prägung (vgl. für die Niederlande z. B. *Karsten* 1994). Die gesamtsystemischen Folgen der Selektion sind in der Tendenz absehbar: ein in verschiedenen Dimensionen (religiös, weltanschaulich, ethnisch, sozial) stärker segregiertes Schulwesen, das in geringerem Umfang zur Erreichung gesellschaftlicher Ziele (z. B. soziale Kohäsion, Sozialisation für eine multikulturelle Gesellschaft) beiträgt (z. B. *Levin* 1991).

Der Selektionserfolg der einzelnen Schule ist freilich nur z.T. durch schulische Gestaltungsparameter zu sichern. Wesentlichen Anteil daran haben auch außerhalb des schulischen Einflußbereichs liegende standortbedingte Faktoren wie etwa die Sozialstruktur des Einzugsbereichs, die sowohl direkt (über die soziale Zusammensetzung der Schülerschaft) als auch indirekt (als soziales Umfeld der Schule) wirksam werden kann – als Standortvorteil oder -nachteil. Dies lenkt den Blick auf die zentrale Frage nach den Wettbewerbsbedingungen für die Anbieter auf Quasi-Märkten. Daß diese – standort- oder schulformbedingt – für die einzelnen Schulen höchst ungleich sein können, bedarf keines besonderen Hinweises. Wie schwer es standort- oder schulformbenachteiligte Schulen haben, sich im Wettbewerb zu behaupten, ist durch empirische Marktanalysen hinreichend dokumentiert (vgl. z. B. *Klemm/Rolff* 1988; auf Mikroebene *Rauin/Weishaupt* 1991; *Weiß/Steinert* 1996).

---

[28] Auch Marktapologeten wie *Chubb/Moe* (1990) sehen dieses Problem. Vorgesehen ist in ihrem Wettbewerbs-Modell deshalb, die Schulen durch finanzielle incentives zur Aufnahme auch solcher Schüler zu bewegen.

[29] In der Bundesrepublik ist in einigen Bundesländern (z. B. Hessen, Rheinland-Pfalz) inzwischen der Elternwille beim Übergang auf die weiterführende Schule freigegeben worden, indem sämtliche Einschränkungen, die in Form von Eignungsfeststellungen im Falle eines von der Grundschulempfehlung abweichenden Elternwunsches bestanden (Aufnahmeprüfung, Probezeit) – und in einer Reihe von Bundesländern noch bestehen – beseitigt worden sind (vgl. *Avenarius/Jeand'Heur* 1992).

Die Analysen machen aber z.T. auch deutlich, daß es diesen Schulen außerhalb des Leistungswettbewerbs durch „Nischen-Marketing" (z. B. durch besondere Betreuungskonzepte und Unterrichtsangebote) bisweilen gelingt, sich im Präferenzfeld der Nachfrager zu positionieren. Durch dieses Beispiel wird eine weitere Prämisse der Bildungsmarkttheorie revisionsbedürftig: die eines ausschließlich leistungsfokussierten Wettbewerbs, der im Gesamtergebnis im Schulbereich für eine Anhebung des Qualitätsniveaus auf breiter Basis sorge. Erhebliche Zweifel daran lassen auch die Ergebnisse von Untersuchungen zum Verhalten der zweiten Gruppe von Marktteilnehmern aufkommen: der Eltern und Schüler als Bildungsnachfrager.

Nachfragerverhalten

Zu den Bildungspräferenzen der Eltern liegt zwar ein umfangreicher Wissensfundus aus Makrostudien (insbesondere zur Bildungsaspiration) vor, wie sich diese Präferenzen aber auf der Mikro-Ebene konkretisieren, welche situativen Faktoren „moderierend" wirksam werden, darüber liegen für die Bundesrepublik kaum Forschungsbefunde vor, sieht man einmal von dem Einfluß der Angebotsstruktur auf die Bildungsbeteiligung ab (z. B. *Bargel/Kuthe* 1992). Ergiebiger ist auch hier die ausländische Forschung, insbesondere aus dem angelsächsischen Raum. In den letzten Jahren sind dort zahlreiche Studien zum elterlichen Schulwahlverhalten entstanden (vgl. *Maddaus* 1990; *Carnegie-Stiftung* 1992; *OECD* 1994; *Martinez/Thomas/Kemerer* 1994), deren Ergebnisse sich wie folgt resümieren lassen:

- Die Forschungsbefunde vermitteln kein konsistentes Bild zum Schulwahlverhalten. Selbst innerhalb einzelner Länder differieren z.T. die Ergebnisse, was auf einen relativ starken Einfluß situativer Faktoren hindeutet. Gleichwohl lassen sich einige übereinstimmende Tendenzen beobachten. So ist offenbar das Leistungsniveau von Schulen („academic success") nur eines von vielen schulwahlrelevanten Kriterien, die Eltern bei der Beurteilung der Schulqualität heranziehen (vgl. dazu die referierten Befragungsergebnisse aus verschiedenen Ländern in *OECD* 1994, S. 23-30). In einem Bericht der *Carnegie-Stiftung* (1992) heißt es dazu: „Many parents who do decide to send their children to another school appear to do so for nonacademic reasons" (S. 12). Bei einem Großteil der Eltern bestehen ausgeprägte Präferenzen für wohnortnahe Schulangebote.[30] Ein wichtiges Schulwahlmotiv ist auch die Plazierung der Kinder in das gewünschte Sozialmilieu (z. B. *Willms/Echols* 1992). Insgesamt legen die Befunde zu den Schulwahlmotiven die These nahe, daß Eltern (und Schüler) offensichtlich nicht

[30] Der Modellversuch mit Bildungsgutscheinen in Alum Rock/Kalifornien z. B. ergab, daß über 70 Prozent der nach ihrem Schulwahlverhalten befragten Eltern den Schulstandort als ausschlaggebendes Kriterium nannten (*Bridge/Blackman* 1978). In einer britischen Studie zum elterlichen Schulwahlverhalten im Sekundarbereich (*Woods* 1993) wurden die Wohnortnähe bzw. verkehrsgünstige Lage der Schule am zweithäufigsten als wichtiger Einflußfaktor der Schulwahl genannt.

die „idealen Konsumenten" sind, von denen Bildungsmarkt-Theoretiker in ihren Modellen ausgehen, wenn sie das schulische Leistungsniveau zum entscheidenden Selektionskriterium erklären.

- Zu den auffallenden Phänomenen zählt, daß – selbst unter den Bedingungen schulwahlfördernder Politik – der Anteil „aktiv" wählender Eltern vielfach relativ gering ist. Lokale Gebundenheit kann dafür ebenso verantwortlich sein wie geringe Markttransparenz, zu hohe Transaktionskosten (Informationsbeschaffung, lange Schulwege etc.) und / oder angebotsseitige Restriktionen: das Fehlen präferenzkompatibler Angebote (aufgrund mangelnder Angebotsreagibilität, Beschränkungen des Marktzugangs für private Anbieter, fehlender Einflußmöglichkeiten der Bildungsnachfrager auf die Angebotsgestaltung u.ä.). Impulse in Richtung eines aktiveren Schulwahlverhaltens der Eltern gehen insbesondere von einem variantenreicheren Schulangebot aus, wie es von dem Prozeß der Schulautonomisierung tendenziell zu erwarten ist. Darauf verweisen Beobachtungen auf differenzierten Märkten mit „echten" Alternativen wie z. B. reformpädagogischen Schulen (Montessori-, Waldorfschulen), Magnet- oder Charter Schools (USA), City Technology Colleges (England) und Profilschulen (Schweden). Positive Wirkungen auf das Schulwahlverhalten sind auch von einer Verbesserung der Markttransparenz durch Schaffung von Informations- und Beratungssystemen zu erwarten.
- Bei Schulwahlentscheidungen kommen in vielfältiger Weise Statusmerkmale ins Spiel. Sie manifestieren sich in einem statusabhängigen Informationsstand ebenso wie in schichtspezifischen Selektionskriterien (z. B. *Maddaus* 1990; *OECD* 1994, S. 24/25; *Woods* 1996). Beispielhaft sei eine englische Studie (*Ball/Bowe/Gewirtz* 1992) zitiert: „... many working-class parents want and value different things from their schools; localness is often a value in its own right. The priorities and possibilities of choice are significantly different for middle-class and working-class choosers" (S. 5). Hinter diesen Verhaltensmustern stehen Unterschiede in der Ausstattung mit kulturellem und sozialem Kapital (Bourdieu), die nur schwierig zu korrigieren sind. Dem Problem asymmetrischer Information läßt sich indes, wie etwa Beispiele aus den USA zeigen (z. B. *Glenn/McLaughlin/Salganik* 1993), bis zu einem gewissen Grad durch die Einrichtung geeigneter Informationssysteme beikommen.

Quasi-Märkte im Schulbereich entstehen nicht durch Zufall. Sie sind das Ergebnis politischer Entscheidungen, die explizit oder implizit auf eine Anhebung des Leistungsniveaus des gesamten Schulsystems abzielen. „Achieving higher standards in all schools" (*Department of Education* 1992, S. 2) steht z. B. als Leitprinzip hinter der in England und Wales eingeführten Wettbewerbssteuerung im Schulbereich. Nach der bisher vorliegenden Forschungsevidenz ist dieser Anspruch nicht einzulösen. Stellvertretend für zahlreiche gleichlautende Folgerungen sei das ernüchternde Resümée des OECD-Berichts „School: a Matter of Choice" (*OECD* 1994) angeführt: „There is no direct evidence that ... competition improves school performance ... In practice ... the main impact of choice has been on things other

than school effectiveness" (S. 7). Aus einzelinstitutioneller Sicht sind zwar wettbewerbinduzierte Effektivitätsverbesserungen nachweisbar; dabei zeigt sich allerdings, daß vor allem ohnehin schon überdurchschnittlich leistungseffektive Schulen begünstigt werden (empirisch belegt z. B. durch die Studie von *Hardman/Levačić* 1996). Leistungsineffektive Bildungseinrichtungen erfahren dagegen vielfach ein weiteres „downgrading" durch den Verlust leistungsfähiger Schüler („creaming effect"). In eine solche Situation geraten sie oftmals unverschuldet infolge standortbedingter Wettbewerbsnachteile, insbesondere eines sozialstrukturell ungünstigen Umfeldes. Auf dieses Problem macht etwa eine schottische Studie aufmerksam (*Adler/Petch/Tweedie* 1989). Nach Einführung von Schulwahlfreiheit durch den Education Act von 1981 kam es vor allem bei Schulen in sozial benachteiligten Wohnmilieus zu einem massiven Schülerschwund durch „exit" (Hirschman). Die Wettbewerbssituation hat die Lage an diesen Schulen drastisch verschlechtert, „Restschulen" entstehen lassen ähnlich unseren Hauptschulen in vielen städtischen Ballungsgebieten. Da dies auch durch die Befunde anderer Mikroanalysen gestützt wird (für englische Schulbezirke z. B. *Hardman/Levačić* 1996), läßt sich im Blick auf die gesamtsystemischen Wirkungen von Quasi-Märkten begründet die These vertreten, daß größere Anbieterautonomie und Schulwahlfreiheit tendenziell bestehende Chancenungleichheiten verstärken und die Entstehung größerer Leistungvarianzen – im Extrem eine Leistungspolarisierung – begünstigen.

Wenn die Quasi-Märkten zugeschriebene Effizienzverbesserung nicht durch einen gesamtsystemischen Effektivitätszuwachs zustande kommt, dann wird die Kostenseite zum „Hoffnungsträger". Plausibilität und partielle empirische Evidenz liefern dafür allerdings keine Begründung. So wird meist übersehen, daß funktionsfähige Quasi-Märkte eine aufwendige Infrastruktur in Form leistungsfähiger Informations-, Transport- und Evaluationssysteme voraussetzen (vgl. auch *Levin* 1991). Auch stellen sich auf solchen Märkten häufig Kostennachteile als Folge von diseconomies of scale ein (empirisch belegt z. B. durch die Studie von *Adler/Petch/Tweedie* 1989), deren Korrektur bisweilen administrative Interventionen (z. B. Rückkehr zu festen Einzugsbereichen) notwendig macht.

Das in der Tendenz eher negative Fazit hinsichtlich des effizienzverbessernden Potentials von Quasi-Märkten werden jene Marktbefürworter nicht gewillt sein zu akzeptieren, die mit *Chubb/Moe* (1990) die Funktion von Schule darauf reduzieren, „to please their clients" (S. 189) und diesbezüglich eine Überlegenheit der Wettbewerbssteuerung aufgrund einer größeren Präferenzkompatibilität des Bildungsangebots geltend machen. Die empirische Befundlage ist indes ambivalent, was angesichts partiell bestehender Nutzenrivalität nicht überrascht: Während die realisierte Bildungsnachfrage bestimmten Gruppen einen positiven Wohlfahrtsbeitrag – und damit eine größere „Klientenzufriedenheit" – verschafft (empirische Hinweise dafür finden sich z. B. bei *Witte* 1991), sehen sich andere Gruppen dadurch unter Umständen in der Durchsetzung ihrer Präferenzen in wohlfahrtsmindernder Weise beeinträchtigt. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn – was auf realen

Quasi-Märkten im Schulbereich häufig zu beobachten ist – ein Nachfrageüberhang bei bestimmten Bildungsangeboten und (damit vielfach einhergehend) angebotsseitige Selektionsmechanismen existieren.[31] Auch in bezug auf das Kriterium „Klientenzufriedenheit" ist demnach ein eindeutiger Effektivitätsvorteil von Quasi-Märkten im Schulbereich nicht nachweisbar.

Zusammenfassung und Folgerungen

In zahlreichen Ländern ist als Reaktion auf die nachlassende staatliche Steuerungsfähigkeit seit einiger Zeit eine steuerungsstrategische Umorientierung im Bildungsbereich zu beobachten, die sich mit den Begriffen Deregulierung, Dezentralisierung und Autonomisierung umschreiben läßt. Darauf gerichtete Reforminitiativen sind inzwischen aus dem Stadium programmatischer Entwürfe in die Phase der Erprobung und Implementation konkreter Konzepte getreten. Der damit einhergehende Zugewinn an erfahrungswissenschaftlichen Forschungsmöglichkeiten hat insbesondere der Mikro-Bildungsökonomie neue Impulse gegeben. In dem vorliegenden Beitrag werden durch die im staatlichen Schulwesen eingeleitete Dezentralisierungs- und Autonomisierungspolitik eingetretene Veränderungen in drei zentralen Bereichen – Mittelaufbringung, interne Ressourcenallokation, Ergebnisse und kontextuelle Bedingungen der schulischen Leistungserstellung – skizziert und im Lichte vorliegender Befunde der mikroökonomischen Bildungsforschung bewertet.

Zu den Kernelementen zahlreicher Autonomiekonzepte zählt die Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung. Die in einer ganzen Reihe von Bundesländern eingeleitete Umstellung der institutionellen Finanzierung auf budgetorientierte Konzepte ist bislang vornehmlich auf der Schulträgerebene (Kommunen, Kreise) realisiert. Die Ausdehnung der Budgetierung auf den pädagogischen Bereich durch partielle Einbeziehung von Personalmitteln stellt den nächsten Schritt in Richtung einer grundlegenden Neugestaltung der institutionellen Finanzierung im Schulbereich dar. Dabei könnte stärker als bisher den höchst unterschiedlichen Ausgangslagen der Schulen durch eine indikatorgesteuerte – im Sinne „positiver Diskriminierung" zu konzipierende – Mittelzuweisung entsprochen werden. Unabhängig davon wird der Trend zur einzelschulischen Programmentwicklung eine Differenzierung der institutionellen Mittelzuweisung nach sich ziehen. An die Stelle vorgegebener Pauschalmittel hätten dann ausgehandelte Budgets zu treten, deren Vergabe an verbindliche Leistungszusagen gekoppelt ist. Damit wäre der Wechsel von einer input- zu einer output-orientierten Steuerung vollzogen.

---

[31] Unter dem Schlagwort „free-market-philosophy gone mad" sind solche Entwicklungen in der britischen Presse angeprangert worden (vgl. *Times Education Supplement* vom 1. 7. 1994).

Weitere Differenzierungsprozesse sind von der verstärkten Nutzung externer Ressourcen zu erwarten. Einerseits besteht angesichts der prekären Situation der öffentlichen Haushalte ein Interesse daran, Eigeninitiativen zur Ressourcensicherung zu fördern – z. B. durch eine zur Erzielung eigener Einnahmen motivierenden Ausgestaltung schulischer Budgetierungskonzepte (durch „Fehlbedarfs-Budgetierung"). Andererseits gebietet die staatliche Gesamtverantwortung, daß sich das Schulwesen nicht in einer die Gleichwertigkeit des Bildungsangebots substantiell beeinträchtigenden Weise auseinanderentwickelt. Die Akquirierung privater Ressourcen mag zur Überwindung temporärer Finanzierungsengpässe taugen; ein neues Finanzierungssystem läßt sich darauf jedoch nicht gründen, weil damit die Mittelbereitstellung von Zufälligkeiten abhängig würde, die die Planungssicherheit beeinträchtigen und die schon jetzt nachweisbaren Disparitäten in der Ressourcenausstattung verstärken würden.

Die Erweiterung der einzelschulischen Dispositionskompetenz über Ressourcen hat nach bisher vorliegenden Erfahrungen insbesondere durch eine wirtschaftlichere und zielgenauere Ressourcenverwendung zu Effizienzverbesserungen geführt. Die eigenverantwortliche Mittelbewirtschaftung hat für mehr Kostentransparenz gesorgt und kostenbewußterem Verhalten zur Durchsetzung verholfen, was sich durch die Einführung einer rudimentären schulbetrieblichen Kostenrechnung noch verstärken ließe. Die auf institutioneller Ebene existierenden Rationalisierungspotentiale sind damit keineswegs ausgeschöpft. Die Möglichkeit der partiellen Eigenbewirtschaftung von Personalmitteln in Verbindung mit dem Konzept „Geld statt Stellen" bietet den Schulen starke Anreize, durch intrafaktorielle Substitution die Personalausgaben zu senken und dadurch Mittel für andere Verwendungsmöglichkeiten freizusetzen. Über die Reduzierung der Faktorkosten allein sind Effizienzverbesserungen freilich nicht zu sichern. Stets sind neben den Kosteneffekten auch die Ergebnisse effektivitätsbezogener Folgenabschätzung ins Kalkül einzubeziehen. Das Denken in Kostenwirksamkeits-Kategorien ist der Schulpraxis weitgehend fremd. Dies ließe sich ändern, wenn die Formulierung von Handlungsalternativen und eine die Kosten und Effektivität abwägende Bewertung im Prozeß der schulinternen Programm- und Haushaltsplanung institutionalisiert würden.

Die Erweiterung der einzelschulischen Gestaltungskompetenz wird das Schulwesen variantenreicher machen, zugleich aber, so vermuten nicht nur Kritiker, werden die Qualitätsdisparitäten zunehmen. Das Problem der Qualitätssicherung wird deshalb – auch im Blick auf die sich tendenziell weiter verschärfende finanzielle Engpaßsituation – einen Bedeutungszuwachs erfahren. Daß das in der Bundesrepublik traditionell dominierende input-orientierte Verfahren der Qualitätssicherung (Input-Standardisierung und -kontrolle) nicht notwendigerweise eine zufriedenstellende Qualifizierungsleistung gewährleistet, haben erst kürzlich die Befunde der Dritten Internationalen Mathematik- und Naturwissenschaftsstudie (TIMSS – vgl. *Baumert* et al. 1997) deutlich gemacht: deutsche Schüler der 8. Jahrgangsstufe erreichten danach bei den Leistungen in Mathematik und Naturwissenschaft nur Plätze im mittleren bis unteren Mittelfeld. Dieser Befund verweist auf die Notwen-

digkeit, der Performanz des Schulsystems in Zukunft stärkere Aufmerksamkeit zu schenken und die informationellen Voraussetzungen für eine regelmäßige outputbezogene Qualitätskontrolle zu schaffen. Mit der – gerade auch unter dem Aspekt einer verbesserten Qualitätssicherung initiierten – Verlagerung von Entscheidungskompetenzen und Verantwortung auf die Einzelschule werden entsprechende Informationssysteme, die eine kontextualisierte Beurteilung des institutionellen Leistungsstandes erlauben, auch auf dieser Ebene etabliert werden müssen. Dies ist eine unabdingbare Voraussetzung dafür, daß die Schulaufsicht die sich aus der gesamtstaatlichen Verantwortung für eine qualifizierte Schulbildung ergebende Kontroll- und Ausgleichsfunktion wirkungsvoll wahrnehmen kann. Nicht zu erwarten ist dies von einer sich nur als „Beratungsaufsicht" begreifenden Schulinspektion, die auf externe Kontrolle verzichtet und die Wahrnehmung von evaluativen Aufgaben (die sich schwerpunktmäßig auf Prozesse der Organisationsentwicklung und nicht auf erbrachte Qualifizierungsleistungen beziehen) der einzelnen Schule überträgt.

Skeptisch zu beurteilen ist auch der in einigen angelsächsischen Ländern eingeschlagene Weg, Qualitätssicherung durch gezielte Schaffung von Quasi-Märkten der Wettbewerbssteuerung zu übertragen. Die bisher vorliegende Forschungsevidenz kann die daran geknüpfte Erwartung einer systemweiten Anhebung des Leistungsniveaus nicht stützen. Die Befundlage spricht eher dafür, daß Quasi-Märkte zu einer Vergrößerung bestehender Chancenungleichheiten und Leistungsdisparitäten tendieren. Unter den besonderen schulstrukturellen Gegebenheiten in der Bundesrepublik sind Quasi-Märkte noch weniger als qualitätssicherndes Steuerungssystem geeignet. Die formale, über die Vergabe unterschiedlicher Abschlüsse definierte Hierachisierung des Schulsystems läßt höchst ungleiche Wettbewerbsbedingungen für die Anbieter auf Quasi-Märkten entstehen. Mindestvoraussetzung für eine Reduzierung der sich daraus ergebenden Dysfunktionalitäten der Wettbewerbssteuerung wäre die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen der Schulen durch Aufhebung der Abschlußdifferenzierung, d. h., sämtliche Schulen der Sekundarstufe I müßten am Ende der Klasse 10 die gleichen Abschlüsse anbieten können. Diesem Vorschlag sollten auch die stets auf die Wahrung der Konsumenteninteressen bedachten Marktapologeten aufgeschlossen gegenüberstehen, denn: Für 9 von 10 Eltern mit Kindern an allgemeinbildenden Schulen stellt der mittlere Schulabschluß inzwischen eine qualifikatorische Mindestnorm dar.

Literatur

Adler, M. / *Petch,* A. / *Tweedie,* J.: Parental choice and education policy. Edinburgh: Edinburgh University Press 1989.

Alutto, J.A. / *Belasco,* J.A.: A typology for participation in organizational decision making. In: Administrative Science Quarterly, 17 (1972) 1, S. 117-125.

Arbeitsgruppe Bildungsbericht am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung: Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Reinbek bei Hamburg. Rowohlt 1994.

Arbeitsgruppe des Hamburger Landesschulrats: Mehr Autonomie für Hamburger Schulen. In: Pädagogische Führung, 4 (1993) 4, S. 158-162.

Arnott, M. / *Bullock,* A. / *Thomas,* H.: The impact of local management of schools: a source book. Birmingham: University of Birmingham, School of Education 1992.

Avenarius, H.: Schulische Selbstverwaltung – Grenzen und Möglichkeiten. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 42 (1994) 2, S. 256-269.

Avenarius, H. / *Jeand'Heur,* B.: Elternwille und staatliches Bestimmungsrecht bei der Wahl der Schullaufbahn. Berlin 1992.

Ball, S. / *Bowe,* R. / *Gewirtz,* S.: Circuits of schooling: A sociological exploration of parental choice of school in social class contexts. Economic and Social Research Council, Sminden U.K. 1992.

Bargel, T. / *Kuthe,* M.: Regionale Disparitäten und Ungleichheiten im Schulwesen. In: Zedler, P. (Hrsg.): Strukturprobleme, Disparitäten, Grundbildung in der Sekundarstufe I. Weinheim: Deutscher Studienverlag 1992, S. 41-103.

Bartz, A.: Budgetierung von Schulmitteln. Soost: Landesinstitut für Schule und Weiterbildung 1997.

Baumert, J. et al.: TIMSS – Mathematisch-naturwissenschaftlicher Unterricht im internationalen Vergleich. Berlin 1997.

Bessent, A.M. / *Bessent,* E.W.: Determining the comparative efficiency of schools through Data Envelopment Analysis. In: Educational Administration Quarterly 16(1980)2, S. 57-75.

Bildungskommission NRW: Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft. Neuwied u.a.: Luchterhand 1995.

Böttcher, P.: Kann man Schulen budgetieren und wozu kann das nutzen? In: Böttcher, W. / Weishaupt, H. / Weiß, M.: Bildung und Finanzkrise. Weinheim u. München: Juventa 1997 (in Vorbereitung).

Bowe, R. / *Gewirtz,* S. / *Ball,* S.J.: Captured by the discourse? Issues and concerns in researching ‚parental choice'. In: British Journal of Sociology of Education 15 (1994) 1, S. 63-78.

Bridge, R.G. / *Blackman,* J.: A study of alternatives in American education, Vol. 4: Family choice in schooling. Santa Monica, Cal.: Rand Corporation 1978.

Brown, B.W. / *Saks,* D.H.: An economic approach to measuring teachers' preferences in allocating time to students. Paper presented at meetings of the American Educational Research Association in Montreal, Canada, April 1983.

– The microeconomics of the allocation of teachers' time and student learning. In: Economics of Education Review 6 (1987) 4, S. 319-332.

Carnegie-Stiftung: School choice: A special report. Princeton, N.J.: Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching 1992.

Cheng, Y.C.: School effectiveness and school-based management: A mechanism for development. London u. Washington D.C.: Falmer 1996.

Chubb, J.E. / *Moe,* T.M.: Politics, markets, and America's schools. Washington, D.C.: The Brookings Institution 1990.

Coleman, J.S. / *Hoffer,* T. / *Kilgore,* S.: High school achievement: Public, catholic, and private schools compared. New York: Basic Books 1982.

Coleman, J.S. / *Hoffer,* T.: Public and private high schools. The impact of communities. New York: Basic Books 1987.

Department of Education and Welsh Office: Choice and diversity: A new framework for schools. London HMSO 1992.

Deutscher Bildungsrat: Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen, Teil I: Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern. Bonn 1973.

Deutscher Städtetag: Verwaltungsmodernisierung und Schule. Positionspapier verabschiedet vom Schulausschuß des Deutschen Städtetages am 2. 11. 1995.

Ditton, H. / *Krecker,* L.: Qualität von Schule und Unterricht. In: Zeitschrift für Pädagogik, 41(1995)4, S. 507-529.

Edding, F. / *Hüfner,* K.: Der Beitrag der Ökonomie zur Bildungsforschung. In: Roth, H. / Friedrich, D. (Hrsg.) Bildungsforschung. Probleme – Perspektiven – Prioritäten. Teil 1. Stuttgart: Klett 1975, S. 303-340.

Elmore, R.F.: School decentralization: Who gains? Who loses? In: Hannaway, J. / Carnoy, M. (Hrsg.): Decentralization and School improvement. San Francisco: Jossey-Bass 1993, S. 33-54.

Ferris, J.M.: School-based decision-making: A principal-agent perspective. In: Educational Evaluation and Policy Analysis, 14 (1992) 4, S. 333-346.

Finn, J.D. / *Voelkl,* K.E.: Class size. In: Husén, T. / Postlethwaite, T.N. (Hrsg.): The International Encyclopedia of Education, 2. Aufl., Oxford u.a.: Pergamon, S. 770-775.

Foskett, N.A.: Marketisation and the changing culture of school management. Paper presented to the European Conference on Educational Research (ECER), Seville, Spain, September 1996 (mimeo.).

Fraser, B.J.: Syntheses of educational productivity research. In: International Journal of Educational Research, 11 (1987), S. 73-145.

Frederick, W.C. / *Walberg,* H.J.: Learning as a function of time. In: The Journal of Educational Research, 73 (1980), S. 183-194.

Garrett, A.W.: Improving classroom performance. In: Walberg, H.J. (Hrsg.): Advances in educational productivity. Volume 3: Analytic methods of educational productivity. Greenwich, London: Jai Press 1993, S. 239-255.

GEW: Autonomie – Trojanisches Pferd oder Spielraum für Demokratie. In: Erziehung und Wissenschaft, 46 (1994) 1, S. 10-15.

Glenn, C.L. / *Mc Laughlin,* K. / *Salganik,* L.: Parent information for school choice, Boston: Center on Families, Communities, School and Children's Learning 1993.

Glennerster, H.: Quasi-markets for education. In: The Economic Journal 101 (1991), S. 1268-1276.

Gray, J. / *Wilcox,* B.: Good school, bad school. Buckingham: Open University Press 1995.

Hanus, J.J. / *Cookson,* P.W.: Choosing schools. Vouchers and American education. Washington: The American University Press. 1996.

Hanushek, E.A.: The impact of differential expenditures on school performance. In: Educational Researcher, 18 (1989) 4, S. 45-65.

– Making schools work. Washington, D.C.: The Brookings Institution 1994.

Hardman, J. / *Levačić,* R.: Competition amongst English secondary schools – dynamism or differentiation. The Open University 1996 (Working paper).

Hegelheimer, A.: Auch in Bildung und Wissenschaft mehr Wirtschaftlichkeit durch Marktmodelle? In: Letzelter, D. / Reinermann, H. (Hrsg.): Wissenschaft, Forschung und Rechnungshöfe. Berlin 1981, S. 351-375.

Hessischer Landkreistag: Budgetierung der Schulhaushalte (Rundschreiben Nr. 451/96) 1996.

Hill, P.W. / *Rowe,* K.J.: Multilevel modeling in school effectiveness research. In: School Effectiveness and School Improvement, (1996)1, S. 1-34.

Hoenack, S.A.: Economics, organizations, and learning: Research directions for the economics of education. In: Economics of Education Review 13 (1992) 2, S. 147-162.

Ingenkamp, K. / *Petillon,* H. / *Weiß,* M.: Klassengröße: Je kleiner, desto besser? Forschungs- und Diskussionsstand zur Wirkung der Klassenfrequenz. Weinheim: Beltz 1985.

Karsten, S.: Policy on ethnic segregation in a system of choice: the case of the Netherlands. In: Journal of Education Policy, 9 (1994) 3, S. 211-225.

KGSt (Hrsg.): Neue Steuerung im Schulbereich. Köln 1996 (Bericht Nr. 9 / 1996).

Klemm, K. / *Rolff,* H.-G.: Der heimliche Umbau der Sekundarschule. In: Rolff, H.-G. et al. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung, Vol.. 5. Weinheim u. München: Juventa 1988, S. 75-101.

Koetz, A.G.: Schule und ökonomische Vernunft. In: Böttcher, W. / Weishaupt, H. / Weiß, M.: Bildung und Finanzkrise. Weinheim u. München: Juventa 1997 (in Vorbereitung).

Koetz, A.G. / *Jaschke,* H.: Organisationsuntersuchung im Schulbereich. Düsseldorf: Kienbaum Unternehmensberatung 1991.

Lauglo, J.: Forms of decentralization and their implications for education. In: Capman, J.D. et al. (Hrsg.): The reconstruction of education. London: Cassell 1996, S. 18-46.

Leibenstein, H.: Microeconomics and X-Efficiency theory. In: The Public Interest, Special Edition, 1980, S. 97-110.

Levačić, R.: Assessing the impact of formula funding on schools. In: Oxford Review of Education, 19 (1993) 4, S. 435-457 (1993a).

– Towards understanding and evaluating the performence of quasi-markets: the experience of the state school sector in England and Wales 1988-1992. Paper presented at the conference on „Quasi-markets and Public Service Delivery: the Emerging Findings", University of Bristol 1993, (1993b).

Levin, H.M.: The economics of educational choice. In: Economics of Education Review, 10 (1991) 2, S. 137-158.

Levin, H.M. / *Glass,* G.V. / *Meister,* G.R.: Different approachs to improving performance at school: A cost-effectiveness comparison. In: Zeitschrift für internationale erziehungs- und sozialwissenschaftliche Forschung, 3 (1986) 2, S. 155-176.

Maddaus, J.: Parental choice of school: What parents think and do. In: Cazden, C.B. (Hrsg.): Review of Research in Education 16 (1990), S. 267-295.

Magotsiu-Schweizerhof, E.: Zur Debatte um die Schulautonomie. Eine Literatursynopse. Frankfurt a.M.: Universität Frankfurt 1996 (Beiträge zur erziehungswissenschaftlichen Migrations- und Minderheitenforschung, 4).

Malen, M. / *Ogawa,* R.T. / *Kranz,* I.: What do we know about school-based management? A case study of the literature – a call for research. In: Clune, W.H. / Witte, I.F. (Hrsg.): Choice and control in American education, Vol. 2: The practice of choice, decentralization and school restructuring. London u.a.: Falmer Press 1990, S. 289-342.

Martinez, V. / *Thomas,* K. / *Kemerer,* F. R.: Who chooses and why: A look at five school choice plans. In: Phi Delta Kappan 75 (1994) 9, S. 678-681.

Michael, B. (Hrsg.): Volunteers in Public Schools. Washington, D.C.: National Academy Press 1990.

Mohrman, S.A. / *Lawler III,* E.E. / *Mohrmann,* A.M.: Applying employee involvement in schools. In: Educational Evaluation and Policy Analysis, 14 (1992) 4, S. 347-360.

Mortimore, P.: Schuleffektivität: Ihre Herausforderung für die Zukunft. In: Zeitschrift für Pädagogik, 32. Beiheft: Bildung und Erziehung in Europa. Weinheim: Beltz 1994, S. 117-134.

– Effektivitätsforschung. In: Böttcher, W. / Weishaupt, H. / Weiß, M.: Bildung und Finanzkrise. Weinheim u. München: Juventa 1997 (in Vorbereitung).

Mortimore, P. / *Mortimore,* J.: The innovative uses of non teaching staff in Primary and Secondary Schools Project: Final Report. London: University of London Institute of Education 1992.

Murnane, R. J.: How clients' characteristics affect organization performance: Lessons from education. In: Journal of Policy Analysis and Management 2 (1983) 3, S. 403-417.

Murnane, R. J. / *Nelson,* R. R.: Production and innovation when techniques are tacit. In: Journal of Economic Behavior and Organization 5 (1984), S. 353-373.

Odden, A. et al.: The story of the education Dollar: No academy awards and no fiscal smoking guns. In: Phi Delta Kappan, 77 (1995) 2, S. 161-168.

OECD (Hrsg.): School: a matter of choice. Paris 1994.

– Measuring the Quality of Schools. Paris 1995.

Philologenverband Niedersachsen: Private Finanzierung für öffentliche Schulen. In: Gymnasium in Niedersachsen, 44 (1996) 3, S. 59-60.

Purkey, S.C. / *Smith,* M.S.: Effective schools. A review. In: The Elementary School Journal, 83 (1983) 4, S. 427-452.

Rauin, U. / *Weishaupt,* H.: Schulangebot und Elternwille. Probleme der Gesamtschulentwicklung in Hessen am Beispiel des Landkreises Groß-Gerau. Frankfurt: Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung 1991.

Reynolds, D. / *Cuttance,* P. (Hrsg.): School effectiveness: Research, policy and practice. London 1992.

Sadowski, D.: Schulen. In: Chmielewicz, R. et al. (Hrsg.) Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft, Band XI. Stuttgart: Poeschel 1989, S. 1431-1437.

Sheldon, G.: Zur Messung der Effizienz im Bildungsbereich mit Hilfe der Data Envelopment Analysis. Basel: Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik. Universität Basel 1994.

Siewert, P.: Kostenrechnung für Schulen in öffentlicher Trägerschaft. Berlin: MPI für Bildungsforschung 1976.

Simkins, T.: Efficiency, effectiveness and the local management of schools. In: Journal of Education Policy 9 (1994) 1, S. 15-33.

Smith, K.B. / *Meier,* K.J.: Politics, bureaucrats, and schools. In: Public Administration Review, 54 (1994) 4, S. 551-558.

Steffens, U. / *Bargel,* T.: Erkundungen zur Qualität von Schule. Neuwied u.a.: Luchterhand 1993.

Summers, A.A. / *Johnson,* A.W.: A review of the evidence on the effects of school-based management plans. Paper prepared for the Panel of the Economics of Educational Reform and Teaching 1994 (vervielf.).

Thomas, H. / *Martin,* J.: Managing resources for school improvement. London / New York: Routledge 1996.

Timmermann, D.: Bildungsmärkte oder Bildungsplanung: eine kritische Auseinandersetzung mit zwei alternativen Steuerungssystemen und ihren Implikationen für das Bildungswesen. Mannheim: Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung 1985.

– Abwägen heterogener bildungsökonomischer Argumente zur Schulautonomie. In: Zeitschrift für Pädagogik, 41 (1995) 1, S. 49-60.

Tomlinson, H. (Hrsg.): Performance-related pay in education. London u. New York: Routledge 1992.

Tomlinson, T. M.: Class size and public policy: Politics and panaceas. In: Educational Policy 3 (1989) 3, S. 261-273.

Treiber, B.: Lehr- und Lernzeiten im Unterricht. In: Treiber, B. et al. (Hrsg.): Lehr-Lern-Forschung, München u.a.: Urban u. Schwarzenberg 1982, S. 12-36.

v. Recum, H.: Steuerung des Bildungssystems – Rückblicke, Erfahrungen, Ausblicke. Baden-Baden: Nomos 1999 (in Vorbereitung).

Walberg, H.J.: Improving the productivity of America's schools. In: Educational Leadership, 41 (1984), S. 19-27.

– (Hrsg.): Advances in educational productivity. Volume 3: Analytic methods for educational productivity. Greenwich, London: Jai Press 1993.

Walford, G. (Hrsg.): School choice and the quasi-market. Oxford Studies in Comparative Education, 6 (1), 1996.

Weiß, M.: Kostenkennwerte staatlicher Schulen. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 36 (1988)3, S. 341-348.

- Zum Konzept der Magnet-Schule in den USA. In: Zeitschrift für internationale erziehungs- und sozialwissenschaftliche Forschung, 6 (1989)1, S. 3-28.
- Zur „inneren Ökonomie" des Schulwesens. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 40 (1992) 2, S. 206-217.
- Der Markt als Steuerungssystem im Schulwesen? In: Zeitschrift für Pädagogik, 39(1993)1, S. 71-84.
- Der Zusammenhang zwischen Schulausgaben und Schulqualität – Eine Auswertung empirischer Analysen. In: Zeitschrift für internationale erziehungs- und sozialwissenschaftliche Forschung, 12 (1995) 2, S. 335-350.

Weiß, M. / *Steinert,* B.: Germany: competitive inequality in educational quasi-markets. In: Walford, G. (Hrsg.): School choice and the quasi-market. In: Oxford Studies in Comparative Education, 6 (1) 1996, S. 77-94.

Willms, J.D.: Monitoring school performance. Washington u. London: Falmer 1992.

Willms, J.D. / *Echols,* F.: Alert and inert clients: The Scottish experience of parental choice of schools. In: Economics of Education Review 11 (1992) 4, S. 339-350.

Witte, J.F.: First year report: Milwaukee Parental Choice Program. Madison: University of Wisconsin 1991.

- Understanding high school achievement: after a decade of research, do we have any confident policy recommendations? Paper prepared for the 1990 Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, August 30 – September 2, 1990.

Wolfe, B.: A cost-effectiveniss analyses of reductions in school expenditures: An application of an educational production function. In: Journal of Educational Finance, 2 (1977), S. 407-418.

Woods, P.: Choice, class and effectiveness. In: School Effectiveness and School Improvement, 7 (1996) 4, S. 324-341.

Woods, P.A.: Parental perspectives on choice in the United Kingdom: Preliminary thoughts on meanings and realities of choice in education. Paper presented at the annual meeting of the American Educational Research Association, Atlanta, April 1993.

Ist das Ende der Hauptschule aufzuhalten?

Ein informationsökonomischer Beitrag zur Wirkung alternativer Schulregulierungsstrategien auf das Schulnachfrageverhalten

Von *Uschi Backes-Gellner* und *Heiko Weckmüller,* Köln

Abstract

Seit den 60er Jahren ist eine durch einen abnehmenden Hauptschüleranteil gekennzeichnete Strukturverschiebung im deutschen Schulsystem zu beobachten. Diese wird hier mit Hilfe eines informationsökonomischen Modells des Schulwahlverhaltens erklärt: Grundannahme ist, daß die Einkommensmöglichkeiten auf dem von Informationsunvollkommenheiten und -asymmetrien gekennzeichneten Arbeitsmarkt wesentlich durch die erworbenen Schulabschlüsse bestimmt sind. Die Schulwahl der Eltern ziele außerdem auf die Einkommensmaximierung der Kinder, so daß hinreichend große Einkommensdifferenzen für Absolventen unterschiedlicher Schulformen zu einer Zunahme der Anmeldungen an Realschulen oder Gymnasien auch unter bewußter Inkaufnahme einer positiven Scheiternswahrscheinlichkeit führen. Dabei wird die dynamische Entwicklung des Schulwahlverhaltens durch die bildungspolitische Regulierung bestimmt: Im Gegensatz zu einem System mit im Zeitverlauf stabilen Qualitätsstandards an den höheren Schulen führen schülerzahlenabhängige Anreize auf der Angebotsseite zu einer kontinuierlichen Erosion der Leistungsanforderungen, die letztlich zum Absterben der Hauptschulen führt. Empirische Befunde zur Leistungsfähigkeit von Berufseinsteigern bestätigen diese Abwärtsspirale. Darüber hinaus deutet die Betrachtung der Einkommensentwicklung von Abiturienten unterschiedlicher Bundesländer auf der Basis des SOEP darauf hin, daß das Zentralabitur als ein möglicher stabiler Qualitätsstandard angesehen werden kann, der den dargestellten Trend im Schulwahlverhalten stoppen oder zumindest verlangsamen kann.

I. Einleitung

In den letzten Jahren sind die Hauptschulen in Deutschland aus verschiedenen Gründen verstärkt in das öffentliche Blickfeld geraten. Die regelmäßig vom Dortmunder Institut für Schulentwicklungsforschung durchgeführten Befragungen bezüglich der Attraktivität der Schulabschlüsse bei den Eltern zeigen eine klare Tendenz zur Präferierung höherer Schulabschlüsse gegenüber einem Hauptschulabschluß: 1995 wünschten gerade noch 6 % der befragten Eltern einen Hauptschulabschluß für ihr Kind. Beliebtester Abschluß ist eindeutig die Hochschulreife, auch

wenn in den letzen Jahren die Attraktivität mittlerer Abschlüsse gegenüber dem Abitur wieder zugenommen hat (*Institut für Schulentwicklungsforschung* 1980, 1984, 1990, 1994). Tatsächlich besuchen auch immer weniger Schüler die Hauptschule: Während 1960 der Anteil der Hauptschüler an allen Schülern noch bei über 60 % lag, sank er in der Folgezeit kontinuierlich ab und betrug 1984 noch ca. 36 % (*Hansen/Rolff* 1990: 49) und liegt neuerdings nur noch bei ca. einem Viertel (*Statistisches Bundesamt* 1996: 44). Gleichzeitig ist eine zunehmende Diskrepanz zwischen Elternwunsch und Grundschullehrerempfehlung beim Übergang zwischen Grundschule und Sekundarstufe zu beobachten. So wählten in Schleswig-Holstein 1971/72 nur 10,1 % der Eltern eine höhere Schulform als die empfohlene, 1988/89 waren es bereits 21,5 %. Dagegen spielt die Wahl niedrigerer Schulabschlüsse keine Rolle (*Hansen/Rolff* 1990: 50). Vor dem Hintergrund steigender Schüleranteile der höheren Schulen und der verringerten Eignung gemessen an den Grundschulgutachten, wären steigende Abbruchquoten bzw. Rückstufungen sowie schlechtere Abschlußnoten zu erwarten. Statt dessen ist das genaue Gegenteil zu beobachten: So lag z. B. die Gesamterfolgsquote (Abiturienten zu Anfängern eines Jahrgangs) an nordrhein-westfälischen Gymnasien 1959/60 bei 39,2 %, im Jahre 1988/89 aber schon bei 72,5 %: Die Verbleibchancen für diejenigen, die einmal Aufnahme in ein Gymnasium gefunden haben, sind somit deutlich gestiegen (*Hansen/Rolff* 1990: 51). Parallel zu diesen Entwicklungen in den Schulen wird eine immer stärker werdende Entkopplung von Schul- und Berufssystem konstatiert. Ein höherer Schul- bzw. ein Hochschulabschluß wird von einer hinreichenden immer mehr zu einer nur noch notwendigen Voraussetzung für den späteren Berufserfolg und somit für Status- und Einkommenschancen. Dementsprechend sind die Beispiele des Verdrängungswettbewerbs zwischen Hauptschülern, Realschülern bzw. Gymnasiasten auf dem Ausbildungsmarkt Legion. Nach einer Umfrage des DIHT lag im Jahre 1995 der Anteil der Abiturienten unter den Auszubildenden schon bei fast 25 % mit steigender Tendenz (o. V. 1996: 13).[1] Einige neue Bundesländer führten die Hauptschule von vornherein gar nicht erst ein, sondern setzten der westdeutschen Dreigliedrigkeit ein „Zwei-Säulen-System" entgegen. [2]

Dabei sind die bisher gelieferten Erklärungen für den „Niedergang" der Hauptschulen vielfältig. Von Pädagogen und Schulpolitikern wird diese Entwicklung häufig mit dem überhöhten Ehrgeiz der Eltern begründet, die sich nicht an den Schullaufbahnempfehlungen am Ende der Grundschule orientierten und aufgrund persönlicher Prestigeüberlegungen ihre Kinder überforderten.[3] Politisch mündet diese

---

[1] Vergleiche auch *Rösner* (1993): 197 für eine Darstellung der Entwicklung des Abiturientenanteils unter den Auszubildenden der zehn am stärksten besetzten Ausbildungsberufe zwischen 1983 und 1990.

[2] In Sachsen tritt neben das Gymnasium die Mittelschule, in Thüringen die Regelschule und in Sachsen-Anhalt die Sekundarschule.

[3] Vgl. z. B. *Hurrelmann* (1988a), der als Ursache der Bildungsexpansion überhöhte Bildungs- oder Zertifikatserwartungen der Eltern verbunden mit hohen psychischen Belastungen für die Kinder ausmacht.

Argumentation bei eher konservativen Schulpolitikern in der Forderung, die freie Schulwahl der Eltern einzuschränken[4] und beispielsweise die Zuweisung des Schultyps vollständig an die Empfehlung der Grundschullehrer zu koppeln.[5] Auf der anderen Seite ist der Hinweis auf komplexere Lebenszusammenhänge zu hören, die höhere Bildungsabschlüsse notwendig werden ließen. Die fortschreitende technologische und soziale Entwicklung erfordere Fertigkeiten, die traditionell nicht auf der Hauptschule vermittelt würden, die Tendenz zur Höherqualifizierung spiegele lediglich die Anforderungen der modernen Arbeitswelt wider (*Althoff* 1993: 5; *Kramer* 1993: 18). Ein Aussterben von Hauptschulen wäre dann sehr viel weniger bedauerlich. Andere Stimmen wiederum sprechen von einer „systematischen Rufmordkampagne", in der die Hauptschule als „Restschule" und „Auslaufmodell" diffamiert werde[6], was die Eltern wiederum in ihren Einschätzungen bestärke.

In diesem Zusammenhang beschäftigt sich der vorliegende Beitrag mit der Frage, durch welche individuell rationalen Schulwahlentscheidungen der Eltern (bzw. allgemein der Sorgeberechtigten) als Bildungsnachfrager und durch welche Anreizstrukturen auf Seiten der Schulen als Bildungsanbieter die beobachteten Tendenzen, d. h. die zurückgehenden Schülerzahlen an Hauptschulen, zu erklären sind. Vor dem Hintergrund eines solchen Erklärungsmodells soll zweitens die Frage beantwortet werden, durch welche Maßnahmen der beobachtete Trend gegebenenfalls aufgehalten oder umgekehrt werden könnte, wobei offen gelassen wird, ob der Trend aufgehalten werden sollte.

Die Erklärung erfolgt auf der Basis einer Analyse der Angebots- und Nachfragebedingungen im Bereich der allgemeinen schulischen Bildung. Zunächst wird vor dem Hintergrund eines einfachen formalen Modells versucht zu zeigen, wie die Schulwahlentscheidung der Eltern modelliert werden könnte, um darauf aufbauend zu fragen, durch welche Art der Schulregulierung welche Konsequenzen für die Zahl der Schulanmeldungen eines Schultyps, hier also der Hauptschulanmeldungen, zu erwarten sind.

Dem theoretischen Erklärungsmodell der Nachfrageseite liegt dabei die Annahme zugrunde, daß das Entscheidungsverhalten der Eltern ökonomisch rational zu erklären ist. D. h. gegeben die arbeitsmarktlichen und schulischen Rahmenbedingungen ist es – unter noch näher zu spezifizierenden individuellen Umständen – aus Sicht der Eltern durchaus rational, wenn sie ihre Kinder trotz fehlender Empfehlung, d. h. einer anzunehmenden unzureichenden Eignung, für den nächst höheren Schultyp anmelden[7], selbst wenn sie dadurch eine nennenswerte Schei-

---

4 *Neumann* (1994: 237) spricht beispielsweise von der Notwendigkeit der Korrektur der an den „Elternwillen gebundenen Auswahlmechanismen".

5 Ein anderer Vorschlag wäre eine Übergangsprüfung nach der Grundschule (*Hurrelmann* 1988b: 456).

6 Der Vorsitzende des Deutschen Lehrerverbandes *Josef Kraus* zitiert nach Kölner Stadt-Anzeiger, Nr. 108, 09. Mai 1996, S. 11.

7 Die Annahme der individuellen Leistungsfähigkeit als einzige Determinante der Schulwahl stellt selbstverständlich eine grobe Vereinfachung des tatsächlichen Schulwahlverhal-

ternswahrscheinlichkeit in Kauf nehmen.[8] Modelliert wird die Entscheidung der Eltern vor dem Hintergrund eines informationsökonomischen Modells des Arbeitsmarktes, das den Abschluß einer Ausbildungsmaßnahme (hier eines Schulabschlusses) vorrangig als Produktivitätssignal an zukünftige Arbeitgeber interpretiert. Analog dazu wird auch bei den Entscheidungen der Schulen als Bildungsanbieter ökonomisch rationales Verhalten in dem Sinne unterstellt, daß sie gegeben die institutionellen Rahmenbedingungen ihre einzelwirtschaftliche Zielfunktion maximieren.

Es ist also das Ziel unserer Analyse, einen theoretischen und empirisch fundierten Beitrag zur Aufdeckung der Wirkungszusammenhänge zu liefern, die hinter den beobachteten Schulanmelde- bzw. Schülerstrukturen vermutet werden dürfen. Dementsprechend ist es nicht das Ziel, unmittelbar umsetzbare Regulierungs- oder Deregulierungsempfehlungen vorzustellen. Vielmehr soll nur anhand von stilisierten Regulierungsstrategien analysiert werden, in welche Richtung Veränderungen der einen oder anderen Determinante des Gesamtgefüges wirken. Auf diesem Wege soll aufgezeigt werden, unter welchen Bedingungen gegebenenfalls ein Ende der Hauptschulen (im Sinne kontinuierlich zurückgehender Schülerzahlen) aufzuhalten ist. Dabei ist zu beachten, daß es sich bei unserer Analyse um eine vornehmlich ökonomische Perspektive handelt, in der die Schulen reduziert werden auf ihre Funktion als „Arbeitsmarkt-Lieferant", was pädagogische und sonstige bildungspolitische Aspekte zunächst in den Hintergrund treten läßt. Bei der ökonomischen Perspektive wird darüber hinaus nicht die Humankapitaltheorie zugrunde gelegt, sondern es wird vielmehr die Selektionsfunktion der Schulen (Screening-Perspektive) in den Vordergrund gestellt.[9]

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Zunächst werden die wesentlichen Annahmen und Grundgedanken zur Erklärung des Nachfrageverhaltens dargelegt und darauf aufbauend ein einfaches Entscheidungsmodell zur Rekonstruktion der (elterlichen) Schulwahlentscheidung abgeleitet. Danach wird das Verhalten der

---

tens dar. Gleichwohl stellt die erwartete Leistungsfähigkeit der Kinder operationalisiert durch die Noten im Abschlußjahr der Grundschule nach empirischen Untersuchungen einen wesentlichen Bestimmungsfaktor der Schulwahl dar (*Hansen* 1993: 131-140). Problematisch an dieser Vereinfachung erscheint insbesondere die Vernachlässigung des faktischen Schulangebots als Voraussetzung für eine rationale Schulwahl. Von einer flächendeckenden Versorgung mit alternativen Schuloptionen kann nicht gesprochen werden (*Bargel/Kuthe* 1992).

[8] Gemäß einer für Hessen repräsentativen Stichprobe wechseln 38,7 % der Gymnasiasten ohne Empfehlung für diesen Schultyp bis zum Ende der siebten Klasse auf die Realschule, 49,9 % der Realschüler ohne Realschulempfehlung wechseln auf die Hauptschule. Demgegenüber liegt der Anteil der Wechsler mit passender Empfehlung bei nur 5,8 % für das Gymnasium und nur 5,9 % für die Realschule (*Zelazny* 1996: 306; ähnliche empirische Ergebnisse zur Aussagekraft der Grundschullehrerempfehlung für eine Stichprobe Hamburger Schüler präsentieren *Roeder/Schmitz* (1993) zitiert nach *Leschinsky* 1994: 971).

[9] Wobei die von der Humankapitaltheorie unterstellte Funktion der Förderung von Qualifikationen durch Schulen nicht ausschließt, daß gleichzeitig die Schulen auch eine Selektionsfunktion übernehmen und umgekehrt.

Angebotsseite anhand von zwei stilisierten, grundsätzlich verschiedenartigen Regulierungsstrategien vorgestellt. Ausgehend von den auf Nachfrage- und Angebotsseite unterstellten individuellen Motiven (Micromotives) und Entscheidungsmodellen werden dann Hypothesen über das aggregierte Schulwahlverhalten (Macrobehavior) und die zu erwartenden Leistungsmerkmale zeitlich auseinander liegender Schülerkohorten unter alternativen Regulierungsstrategien abgeleitet. Die Hypothesen können aufgrund der Datenlage keinen systematischen Tests unterzogen werden, sollen aber exemplarisch anhand von Leistungstests bei Berufsanfängern im Zeitverlauf und anhand von Einkommensvergleichen für Abiturienten im Bundesländer- und Zeitvergleich untersucht werden.

II. Schulwahlverhalten der Eltern als Arbeitsmarktsignaling: ein Modell der Nachfrageseite

1. Die Grundideen des informationsökonomischen Erklärungsansatzes

Ausgangspunkt der Modellierung des Schulwahlverhaltens als optimale Signalingstrategie ist, daß aufgrund von Informations*un*vollkommenheiten des Arbeitsmarktes und zwar insbesondere aufgrund von systematischen Informationsasymmetrien zu*un*gunsten der Arbeitgeber, bei der Einstellung von Arbeitsmarkteinsteigern der Schulabschluß von den Arbeitgebern als wichtiges Produktivitätssignal verwendet wird. Die Schüler (bzw. deren Eltern), die um ihre Leistungsfähigkeit besser wissen als die Unternehmen, wählen – gegeben die individuell zu erwartenden Kosten der Ausbildung und die durchschnittlich zu erwartenden Einkommen je Schultyp – den adäquaten Schultyp und offenbaren damit ihre private Information.

Das im folgenden noch näher zu spezifizierende informationsökonomische Erklärungsmodell des Schulwahlverhaltens basiert damit auf zwei theoretischen Säulen:

1. Der Wert der Ausbildung liege vor allem im erworbenen Produktivitätssignal für den späteren Arbeitgeber und weniger im faktisch erworbenen Wissen, d. h. es wird eine informationsökonomische (grundlegend *Spence* [1973]) und keine originär humankapitaltheoretische Sichtweise bei vollkommener Information (z. B. *Becker* 1993) gewählt. Konkret bedeutet dies, daß potentielle Arbeitgeber das Durchschnittsleistungsvermögen der Absolventen eines Schultyps als Indikator für die Fähigkeiten eines individuellen Bewerbers nutzen und demgemäß ihre Lohnofferten gestalten.[10] Der am Arbeitsmarkt erzielbare Lohnsatz ist somit, über den Umweg der Erwartungsbildung der Arbeitgeber bezüglich der Fähigkeiten der Absolventen, eine Funktion des erfolgreich absolvierten Schultyps.

---

[10] Anstelle des durchschnittlichen Fähigkeitsniveaus kann auch ein Mindestanforderungsniveau der Schulen als Lohndeterminante angenommen werden, ohne daß sich die Argumentation wesentlich verändert.

2. Die Eltern maximieren den Kapitalwert der Nettoerträge der Schulausbildung ihrer Kinder. D.h. sie wählen unter Beachtung der individuellen Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Abschlusses und der mit dem Schulbesuch verbundenen individuellen Kosten denjenigen Schultyp für ihre Kinder, welcher deren erwartetes Lebenseinkommen maximiert. Die individuellen Zusatzkosten des höheren Schulabschlusses seien z. B. erhöhte „Lernkosten" und psychische Kosten, aber auch direkte Kosten im Zusammenhang mit dem Besuch der höheren Schule, seien es erhöhte Schulgebühren, erhöhte Ausgaben für Lehrmaterial, erhöhte Aufwendungen für Fahrtkosten und ähnliches, aber auch die Opportunitätskosten in Form von entgangenen Löhnen durch die Verlängerung der Schulzeit.

2. Fähigkeitsniveau der Schüler und Schulwahlverhalten im Zeitablauf: Micromotives

a) Die Modellannahmen

Heterogene Fähigkeiten der Schüler

Die Schüler seien bezüglich ihrer feststehenden Fähigkeiten A heterogen. Die in einer Schülerpopulation mit $i = 1, \ldots n$ Schülern vorhandenen individuellen Fähigkeiten a_i seien Realisationen einer stetig verteilten Zufallsvariablen, vereinfachend charakterisiert durch $a_{\min} = 0$ und $a_{\max} = 1$.

Zweigliedriges staatliches Schulsystem

Das Schulsystem bestehe aus zwei Schultypen,[11] wobei Typ 2 gegenüber Typ 1 einen höheren Schwierigkeitsgrad repräsentiere. Den Eltern sei die freie Wahl des Schultyps ihrer Kinder überlassen, wobei für sie die unterschiedlichen Schultypen faktisch unterschiedliche Einkommensströme repräsentieren, da Neueinsteiger am Arbeitsmarkt einem Screening entlang des erworbenen Schulabschlusses unterworfen werden. Exakter handelt es sich eher um Einkommens*optionen* als um Einkommensströme, da der Erwerb eines höheren Schulabschlusses lediglich den Eintritt in einen lukrativeren Teilarbeitsmarkt erlaubt, der höhere Einkommenschancen eröffnet, aber auch mit besseren Weiterbildungsmöglichkeiten und einer höheren Arbeitszufriedenheit verbunden ist.[12] Folglich wird der Optionswert eines Schul-

---

[11] Die Beschränkung auf zwei Schultypen dient der Vereinfachung, eine Erweiterung auf ein drei- oder mehrgliedriges System wäre analog dazu möglich. Auch wenn hier die Schulen nur nach der Art des Bildungsabschlusses unterschieden werden, könnte gegebenenfalls auch die Entscheidung entlang anderer Dimensionen von Schulen (z. B. Spezialisierungen) analog modelliert werden.

[12] Zur weiteren Diskussion zum Optionswert von Bildungsmaßnahmen vgl. *McMahon* 1987b: 131-132.

abschlusses auch durch die Mobilität zwischen den Teilarbeitsmärkten und die Übergangschancen innerhalb des Bildungssystems beeinflußt.[13] Der Abbau von Mobilitätsschranken nimmt der Schulwahlentscheidung beim Übergang in die Sekundarstufe I ihren irreversiblen Charakter und deren Bedeutung für die Einkommenschancen wird verringert. Das durchschnittlich zu erwartende Einkommen nach Abschluß des Schultyps 1 sei V_1 und liege unterhalb des zu erwartenden Einkommens nach erfolgreichem Abschluß des Schultyps 2 (V_2).

Im Beispiel repräsentiere also Schultyp 1 die Hauptschule und Schultyp 2 die weiterführenden Schulen Realschule und/oder Gymnasium. Das zu erwartende Einkommen eines Hauptschulabsolventen liege also durchschnittlich unter dem eines Absolventen mit mittlerer Reife bzw. mit Abitur.

Zufallsabhängige Prüfungsergebnisse der Schüler

Die Wahrscheinlichkeit, einen Abschluß auf einer Schule zu erreichen, sei nicht vollständig durch das Fähigkeitsniveau (Intelligenz, Talent, Leistungswille etc.) der Schüler determiniert, sondern hänge auch von Zufallsgrößen, wie z. B. Ungenauigkeiten der Leistungsmessung ab. D. h. die individuellen Prüfungsergebnisse q_{ij} seien Realisationen einer Zufallsvariablen Q_i, die sich gemäß Formel (1) zusammensetze aus der individuell konstanten Fähigkeit a_i und einer davon unabhängigen stochastischen Komponente ε.

$$Q_i = a_i + \varepsilon \qquad \text{mit } \varepsilon \sim (0, \sigma^2)\,. \tag{1}$$

Das tatsächlich realisierte *individuelle* Prüfungsergebnis[14] q_{ij} eines Schülers i in der Abschlußprüfung ist folglich eine Realisation einer normalverteilten Zufallsvariablen Q_i mit $E(q_{ij}) = a_i$ und Var $(q_{ij}) = \sigma^2$ (für alle $i = 1, \ldots n$).[15]

---

[13] Folglich ist, wenn im folgenden von „erwarteten Einkommen" gesprochen wird, damit der Erwartungswert der erworbenen Option gemeint, der auch anschließende Bildungsinvestitionen in Form eines Universitätsstudiums oder betrieblicher Weiterbildung umfaßt. Da das Abitur nicht nur den Zugang zum Hochschulstudium ermöglicht, sondern gleichzeitig eine Option auf eine Lehrstelle darstellt, gewinnt das Abitur den Charakter einer „Generaloption" (*Büschel/Helberger* 1995: 35-36).

[14] Die individuelle Leistung kann beispielsweise in einem Testergebnis bestehen, repräsentiert durch einen Prozentsatz an der möglichen Gesamtpunktzahl in einer Prüfung.

[15] Eine der wesentlichen Grundannahmen der Signaling-Theorie besteht in der negativen Korrelation zwischen individuellen Fähigkeiten und Ausbildungskosten, beispielsweise aufgrund von fähigkeitsabhängigen psychischen Lernkosten oder der Notwendigkeit von kostenintensiven Nachhilfestunden. Diese Annahme ist in dem hier vorgestellten Modell nicht explizit eingeführt worden. Der notwendige negative Zusammenhang ergibt sich vielmehr indirekt durch die Abhängigkeit der Bestehenswahrscheinlichkeit von den individuellen Fähigkeiten: Je höher die Fähigkeiten, um so höher die Bestehenswahrscheinlichkeit und damit der zu erwartende Gewinn einer Entscheidung für eine höhere Schulausbildung.

Die individuelle Bestehenswahrscheinlichkeit

Eine Prüfung sei erfolgreich abgeschlossen, wenn das realisierte Prüfungsergebnis q_{ij} oberhalb eines Mindestniveaus $Q_{\min}$ liegt. D.h. der erfolgreiche Abschluß einer Prüfung kann ebenfalls als Realisation einer Zufallsvariablen angesehen werden. Die individuelle Bestehenswahrscheinlichkeit p_i läßt sich unter Beachtung der Zufallsabhängigkeit der Prüfungsergebnisse (1) gemäß Formel (2) spezifizieren:

$$p_i = p(q_{ij} \geq Q_{\min}) \,. \tag{2}$$

Zur Veranschaulichung kann dieser Zusammenhang graphisch gemäß Abbildung 1 für einen eher leistungsschwachen (a_1) und einen durchschnittlichen (a_2) Schüler im Vergleich dargestellt werden.

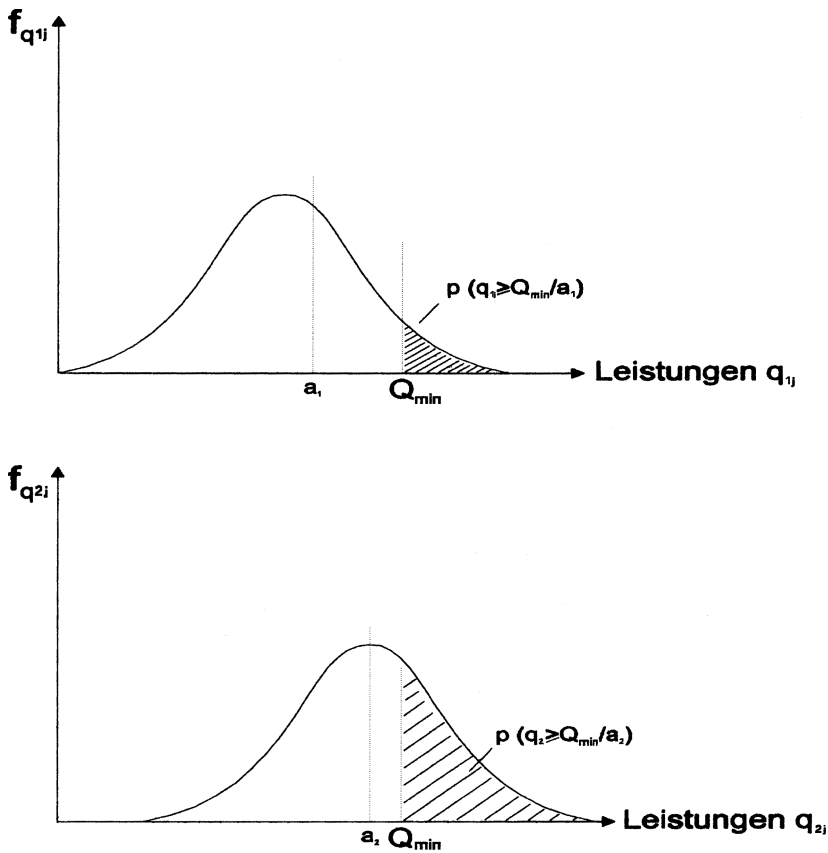


Abbildung 1: Die Dichtefunktion der Bestehenswahrscheinlichkeit in Abhängigkeit von den individuellen Fähigkeiten a_i ($i = 1$: schwacher Schüler; $i = 2$: durchschnittl. Schüler)

mit: a_i: individuelles Fähigkeitsniveau des Schülers i
$Q_{\min}$: Mindestanforderungen
q_{ij}: individuelle Leistung des Schülers i
p: Bestehenswahrscheinlichkeit
f_{qij}: Wahrscheinlichkeit der Leistung q_{ij}

Da es sich bei Q_i um eine normalverteilte Zufallsvariable mit $E(Q_i) = a_i$ und Var $(Q_i) = \sigma_\varepsilon^2$ handelt, kann man die Bestehenswahrscheinlichkeit in eine standardnormalverteilte Wahrscheinlichkeitsverteilung überführen (vgl. Formeln 3-4), deren Werte tabellarisch abgelesen bzw. deren Verlauf graphisch leicht veranschaulicht werden kann (vgl. Abbildung 2).

$$(3) \qquad p(q_{ij} \geq Q_{\min}) = 1 - p(q_{ij} < Q_{\min}) = 1 - F_N(Q_{\min}/a_i, \sigma_\varepsilon^2)$$

$$= 1 - F_N\left(\frac{Q_{\min} - a_i}{\sigma_\varepsilon}/0,1\right) = F_N\left(-\frac{Q_{\min} - a_i}{\sigma_\varepsilon}/0,1\right)$$

$\Rightarrow$

$$(4) \qquad p(q_{ij} \geq Q_{\min}) = F_N\left(\frac{a_i - Q_{\min}}{\sigma_\varepsilon}/0,1\right).^{16}$$

b) Die Entscheidung der Eltern

Die Eltern werden als risikoneutrale,[17] „wohlwollende Prinzipale" der Kinder modelliert, d. h. sie versuchen, gegeben die Kosten einer Schulausbildung, mit der Schulentscheidung die besten Voraussetzungen zur Lebenseinkommensmaximierung ihrer Kinder zu schaffen.

Für die Wahl des Schulsystems ergibt sich für solche Eltern folgendes Entscheidungskalkül: Typ 2-Schulausbildung werde genau dann gewählt, wenn der daraus resultierende erwartete Einkommensstrom abzüglich der individuellen Kosten größer ist als der erwartete Einkommensstrom abzüglich individueller Kosten bei der Wahl von Schultyp 1.[18]

---

16 Eine ähnliche Formalisierung wählen *Fuller/Manski/Wise* (1982) zur Schätzung der Partizipationswahrscheinlichkeit für die Collegeausbildung.

17 Ein zunehmender Risikoaversionsgrad der Eltern würde im Modell zu einer Verstärkung der Präferenz für Schultyp 1 führen. Soweit davon auszugehen ist, daß der Grad der Risikoaversion schichtspezifisch variiert, kann dadurch systematisch unterschiedliches Bildungsverhalten erklärt werden. Wollte man dies vermeiden, müßte eine höhere Risikoaversion beispielsweise durch Kostenvorteile wettgemacht werden.

18 Auf die differenzierte Modellierung des Prozesses der Erwartungsbildung bezüglich der Bildungsrenditen (*McMahon* 1987a) soll hier zugunsten der Einfachheit verzichtet werden. In einer solchen Modellerweiterung könnten dann aber beispielsweise auch gesellschaftliche

Dabei hängt der erwartete Einkommensstrom bei Wahl von Schultyp 2 von der Höhe des Einkommensstromes bei erfolgreichem Abschluß, gewichtet mit der Erfolgswahrscheinlichkeit und dem niedrigeren Einkommen bei Scheitern, gewichtet mit der Scheiternswahrscheinlichkeit ab (vgl. Formel 5).

$$E(V/\text{Typ } 2) = p_i V_2 + (1 - p_i) V_1 \,, \tag{5}$$

mit p_i: individuelle Typ-2-Bestehenswahrscheinlichkeit
V_2: Einkommen mit Typ-2-Abschluß
V_1: Einkommen bei Abbruch von Typ-2.

Der Einfluß hoher Leistungsstandards am Schultyp 2 besitzt also zwei entgegengesetzte Effekte auf das Schulwahlverhalten: Einerseits steigern hohe Standards die Attraktivität über die daraus resultierenden besseren Einkommenschancen nach dem erfolgreichen Schulabschluß, andererseits bedeuten hohe Standards aber gleichzeitig eine geringere Bestehenswahrscheinlichkeit.

Der erwartete Einkommensstrom bei Wahl von Schultyp 1 kann zur Vereinfachung als sicherer Einkommensstrom in Höhe von V_1 angenommen werden, d. h. Schultyp 1 könne auf jeden Fall abgeschlossen werden, so daß gilt:

$$E(V/\text{Typ } 1) = V_1 \,. \tag{6}$$

Schultyp 2 werde also genau dann gewählt, wenn – gegeben die individuelle Bestehenswahrscheinlichkeit – die erwarteten Einkommensströme abzüglich der individuellen Kosten höher sind als bei Schultyp 1, d. h. wenn gilt:

$$E(V/\text{Typ } 2) - C_2 > E(V/\text{Typ } 1) - C_1 \,. \tag{7}$$

Durch Einsetzen von Formel (5) und (6) in Formel (7) ergibt sich daraus die Bedingung für die Wahl des Schultyps gemäß Formel (8).

$$p_i(V_2 - C_2) + (1 - p_i)(V_1 - C_2) > V_1 - C_1 \,. \tag{8}$$

Nach einigen Umformungen läßt sich die Bedingung für die Wahl von Schultyp 2 gemäß Formel (9) spezifizieren.

$$p(q_{ij} \geq Q_{\min}) > \frac{C_2 - C_1}{V_2 - V_1} \,. \tag{9}$$

---

und politische Einflußfaktoren auf das Schulwahlverhalten abgebildet werden. Zugleich wurde zur Vereinfachung auf die Abdiskontierung zukünftiger Einkommensströme verzichtet und somit implizit gleiche Diskontierungsraten angenommen. Die explizite Berücksichtigung unterschiedlicher Diskontierungsraten würde auch die Abhängigkeit der Schulwahlentscheidung von der finanziellen und sozialen Situation der Eltern ermöglichen, die hier jedoch nicht weiter untersucht werden soll.

Dabei soll $\frac{C_2-C_1}{V_2-V_1}$ im folgenden als kritische Kostenertragsrelation (*KK*) bezeichnet werden.

Um den Zusammenhang zwischen individuellen Fähigkeiten a_i, Mindestanforderungsniveau $Q_{\min}$ und Zuverlässigkeit der Prüfungen verdeutlichen zu können, kann die in Formel (4) vorgestellte Darstellung der individuellen Bestehenswahrscheinlichkeit verwendet werden, so daß aus Formel (9) die Bedingung für die Wahl von Schultyp 2 hergeleitet werden kann (Formel 10).

$$F_N\left(\frac{a_i - Q_{\min}}{\sigma_\varepsilon}/0,1\right) > KK\,. \tag{10}$$

D. h. wenn für einen Schüler i gegeben sein individuelles Fähigkeitsniveau a_i die Bestehenswahrscheinlichkeit größer als die kritische Kostenertragsrelation *KK* ist, dann wählt Schüler *i* den Schultyp 2. Ist der Wert der Verteilungsfunktion aber kleiner, dann wählt Schüler *i* den Schultyp 1.

Dies bedeutet, daß die Eltern sich bei ihrer Entscheidung einerseits an den Fähigkeiten ihres Kindes a_i orientieren, die ja die Erfolgswahrscheinlichkeit beeinflussen, und an den Parametern $Q_{\min}$, V_1 und V_2, die sie aus Erfahrungen bzw. Beobachtungen der Vorperiode gewinnen.

Die Frage, die sich nun also im Hinblick auf die rückläufige Entwicklung der Hauptschulanmeldungen stellt, ist, wie die Summe solcher individuell rationalen Entscheidungen zu den aufgezeigten negativen Konsequenzen auf der Makroebene führt.[19]

c) Die Entwicklung des Schulwahlverhaltens: ein komparativ-statisches Modell als Ausgangspunkt

Um erkennen zu können, welcher Anteil der Schülerpopulation den Schultyp 2 im Vergleich zu Schultyp 1 wählen wird, kann man die Verteilungsfunktion der linken Seite von Formel (10) in Abhängigkeit von a_i graphisch darstellen und anhand des kritischen Wertes *KK* das Fähigkeitsniveau (kritisches a_i) ermitteln, bis zu dem die Schüler unter ganz bestimmten, durch $C_2; C_1; V_1; V_2; Q_{\min}$ und σ determinierten Bedingungen den Schultyp 1 wählen und oberhalb dessen sie Schultyp 2 wählen. Um eine graphische Darstellung zu ermöglichen, werden die individuellen Fähigkeiten a_i als gleichverteilt im Intervall [0,1] angenommen.[20] Da zudem die Entscheidungskalküle für alle Eltern gleich seien, die Mindeststandards für alle

---

[19] Zur Idee der Aggregation individueller Entscheidungen zur Erklärung von Makroeffekten vgl. auch *Schelling* (1978).

[20] Gibt man die Annahme der Gleichverteilung der Fähigkeiten auf und nimmt statt dessen beispielsweise eine Normalverteilung an, dann lassen sich anhand der Graphik die Anteile nicht mehr unmittelbar ablesen; der Anteil von Schultyp 1 ließe sich dann über den zu dem kritischen a_i gehörigen Wert der Verteilungsfunktion der Fähigkeitsverteilung ermitteln.

Schüler eines Schultyps gleichermaßen zutreffen und die Zuverlässigkeit der Ergebnisse als unabhängig vom individuellen Fähigkeitsniveau angenommen wurde, gibt der kritische Wert von a_i gleichzeitig auch die Schüleranteile von Schultyp 1 im Vergleich zu Schultyp 2 wieder.

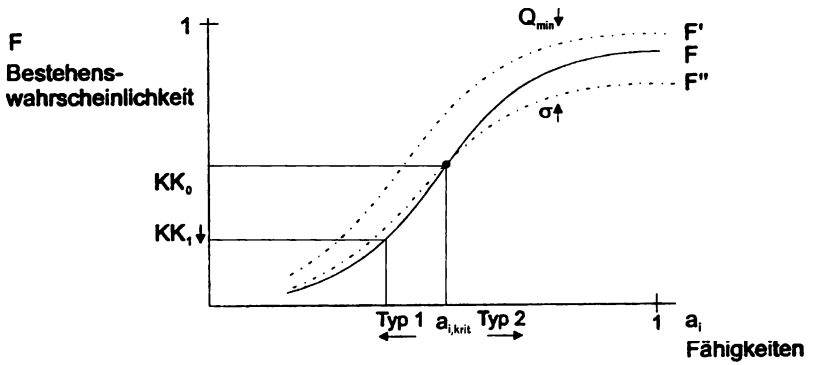


Abbildung 2: Die Aufteilung der Schülerpopulation durch die Elternschulwahlentscheidung

mit: $Q_{\min}$: Mindestanforderungsniveau an Schultyp-2
KK: Kritische Kostenertragsrelation
σ: Stochastische Komponente der Leistungsmessung
$a_{i;krit}$: Kritisches Fähigkeitsniveau

Dargestellt ist hier die Bestehenswahrscheinlichkeit in Abhängigkeit vom individuellen Fähigkeitsniveau a_i. Der Anteil der Schüler, der sich dann tatsächlich für den Schultyp 2 entscheidet, wird determiniert durch die Kritische Kostenertragsrelation $\frac{C_2-C_1}{V_2-V_1}$ und den Verlauf der Verteilungsfunktion (F), die wiederum vom Leistungsstandard $Q_{\min}$ und der Zuverlässigkeit der Prüfungen σ abhängt. Die Kurven F' und F'' zeigen die Veränderung der Bestehenswahrscheinlichkeit und der daraus resultierenden optimalen Schulwahl bei Absenkung der Leistungsstandards (F') bzw. bei einer Verringerung der Genauigkeit der Leistungsmessung (F'').

d) Die Determinanten des Schulwahlverhaltens und erste Hypothesen zur Entwicklung von Hauptschulanmeldungen

Eine komparativ-statische Analyse anhand von Formel (10) bzw. Abbildung 2 zeigt, daß das individuelle Fähigkeitsniveau a_i, ab dem eine Entscheidung für Schultyp 2 sinnvoll wird, ceteris paribus um so geringer sein kann und damit die Zahl der Schulanmeldungen für den Typ 1 um so geringer sein wird,

a) je geringer das geforderte Qualifikationsniveau $Q_{\min}$ am Schultyp 2 (Linksverschiebung der Verteilungsfunktion von F nach F') ist,

b) je größer die Störgröße bei der Leistungsmessung in der Schule (σ), d. h. je geringer die Zuverlässigkeit der zur Verfügung stehenden Tests bzw. je loser der Zusammenhang zwischen Schulergebnissen und eigenen Leistungsvermögen („Streckung" der Verteilungsfunktion von F nach F'') ist,

c) je höher die Einkommenszuwächse vom Schultyp 1 zum Schultyp 2 ($V_2 - V_1$) sind (Verschiebung der kritischen Kostenertragsrelation nach unten von KK_0 auf KK_1) und

d) je geringer die zusätzlichen Kosten einer Absolvierung des höheren Schultyps ($C_2 - C_1$) sind (Verschiebung der kritischen Kostenertragsrelation KK nach unten).

Aus diesen Überlegungen lassen sich unmittelbar Hypothesen über die Entwicklung der Anmeldezahlen von Hauptschulen (Schultyp 1) im Vergleich zu weiterführenden Schulen (Schultyp 2) ableiten.

Die Anmeldungen an Hauptschulen werden um so mehr zurückgehen, je geringer die wahrgenommenen Qualitätsstandards an weiterführenden Schulen sind, je unzuverlässiger die angewendeten Leistungstests sind, je größer die zu erwartenden Einkommenssteigerungen durch einen Abschluß an weiterführenden Schulen und je geringer die zusätzlichen Kosten der Absolvierung des höheren Schultyps sind. Je mehr sich also die schulischen Rahmenbedingungen in die genannten Richtungen bewegen, um so weniger wird ein Ende der Hauptschulen aufzuhalten sein und je weniger sich die schulischen Rahmenbedingungen in die genannten Richtungen bewegen, um so eher hätten die Hauptschulen eine realistische Überlebenschance.

Soweit also tatsächlich ein Interesse daran besteht, die Hauptschulen nicht immer weiter zu Restschulen verkommen zu lassen, ergeben sich aus den vorhergehenden Analysen folgende Ansatzpunkte für Regulierungsmaßnahmen, wobei den Maßnahmen gemeinsam ist, daß sie sehr viel weniger an den Hauptschulen als vielmehr an den weiterführenden Schulen ansetzen.[21]

Die Zunahme des Anteils der Anmeldungen an weiterführenden Schulen und somit die Abnahme des Anteils der Anmeldungen an den Hauptschulen könnte gebremst werden, wenn erstens die aus einer Anmeldung an weiterführenden Schulen resultierenden Ausbildungsmehrkosten in stärkerem Maße auf die individuellen Entscheidungsträger, d. h. die Eltern übertragen oder stärker leistungsabhängig gewährt würden. Wenn also im Zuge allgemeiner Sparmaßnahmen heute auch die Streichung finanzieller Unterstützungen des Schulbesuch diskutiert wird, wie z. B. Fahrtkostenzuschüsse, Büchergeld oder ähnliches, dann könnten davon beispielsweise Hauptschulen zu*un*gunsten der weiterführenden Schulen ausgenommen wer-

[21] Was allerdings nicht heißen soll, daß es unnötig wäre, den Hauptschulen auch direkte Unterstützung zu gewähren und sie z. B. besser mit Lehrpersonal und mit besseren Lernbedingungen auszustatten, um auch auf diesem Wege eine bessere Konkurrenzfähigkeit gegenüber den höheren Schulen zu erreichen, die in dieser Hinsicht oft besser ausgestattet sind.

den, und / oder es könnte der Abbau von Zuschüssen im Bereich der weiterführenden Schulen stärker leistungsabhängig vorgenommen werden. Zweitens legt die Analyse nahe, darüber nachzudenken, inwieweit die Zuverlässigkeit der Leistungsmessung in den weiterführenden Schulen verbessert werden könnte, ohne daß wir im Rahmen unserer ökonomischen Analyse hierzu inhaltliche Empfehlungen geben könnten. Allerdings ist aus rein statistischen Überlegungen ein Vorstoß wie der des nordrhein-westfälischen Schulministerium, die Zahl der Klassenarbeiten zu reduzieren[22] in diesem Sinne eher kontraproduktiv, da eine Reduktion der Stichprobengröße, als die eine solche Maßnahme zu interpretieren ist, nicht zur Verringerung der Varianz der Stichprobe beitragen kann. Drittens wären die Einkommensdifferenzen zwischen Hauptschulabsolventen und solchen mit höherwertigen Abschlüssen ein möglicher Ansatzpunkt. Solange schlechte Abiturienten bessere Berufs- und Karriereaussichten haben als gute Real- oder Hauptschüler, induziert diese Differenz einen beständigen Anreiz zu höheren Schulabschlüssen. Da die Berufs- und Karriereaussichten aber regulierenden Eingriffen des Staates nicht unmittelbar zugänglich sind, soll an dieser Stelle hierauf nicht näher eingegangen werden. Hier könnte der Staat allenfalls mittelbar durch die Tarifstrukturen im öffentlichen Dienst Einfluß nehmen, die aber wiederum nicht losgekoppelt von den Tarifstrukturen in der Privatwirtschaft gesehen werden dürfen. Zusätzlich darf sowohl die eine wie auch die andere Tarifstruktur nicht unabhängig von den beobachteten Produktivitätsdifferenzen der Absolventen des einen oder anderen Schultyps gesehen werden, die aber wiederum vom Ausmaß der Leistungsdifferenzierung zwischen den beiden Schulabschlüssen abhängen und auf den Qualitätsstandard Q des höheren Schultyps zurückweisen. D. h. dem Qualitätsstandard des höheren Schultyps kommt eine überproportionale Bedeutung für die Zahl der Anmeldungen am niedrigeren Schultyp zu, weshalb diesem Aspekt im folgenden verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt werden soll. Insbesondere soll die Frage gestellt werden, wie unter verschiedenartigen staatlichen Regulierungen des Schulsystems die langfristigen „Anmelde"-Gleichgewichte aussehen könnten.

III. Zur Wirkungsweise alternativer Regulierungen der Angebotsseite: Hypothesen zur Entwicklung des Schulwahlverhaltens im Zeitablauf

Um von diesem individuellen Erklärungsmodell ausgehend die Wirkungsweise unterschiedlicher Regulierungsformen auf der Makroebene, d. h. im Hinblick auf die Entwicklung des Schulwahlverhaltens herausarbeiten zu können, werden zwei idealtypische Regulierungsstrategien unterschieden:

---

[22] In NRW müßten demnach Schüler von Hauptschulen in den Fächern Deutsch und Mathematik statt acht zukünftig nur noch sechs Arbeiten schreiben. Gymnasiasten könnten bis zu vier schriftliche Prüfungen pro Jahr einsparen (o. V. 1997a).

Auf der einen Seite wird ein Schulsystem betrachtet, in dem den Schulen durch regulierende Eingriffe vor allem Anreize gesetzt werden, externe Leistungsstandards einzuhalten – und zwar unabhängig von der Schülerzahl und -qualität (Modell 1: Staatliche Steuerung der Qualitätsstandards).

Als ein Beispiel aus dem Bereich qualifizierter Schulabschlüsse könnten Abiturprüfungen in Ländern mit Zentralabitur herangezogen werden. Zentrale Prüfungen beim Abitur existieren in den alten Bundesländern in Baden-Württemberg, in Bayern und im Saarland; im Bereich der neuen Bundesländer in Sachsen, Thüringen und in Sachsen-Anhalt.[23] In diesen Bundesländern werden die Prüfungen extern vorgegeben im Gegensatz zum „Haus-Abitur", bei dem die Aufgaben für das Abitur von den Einzelschulen jeweils hausintern erstellt werden.

Als ein Beispiel aus dem Bereich der beruflichen Qualifikationen könnte an die Abschlüsse im dualen Ausbildungssystem gedacht werden. Dort werden die Prüfungen ebenfalls nicht von der Ausbildungsinstitution, d. h. vom ausbildenden Unternehmen, sondern von den Kammern (bzw. allgemein den zuständigen Stellen) durchgeführt, wobei eigene Prüfungsausschüsse die unabhängigen Leistungsstandards garantieren. Aus dem Bereich der hochqualifizierten Berufsabschlüsse könnten die Prüfungen für Steuerberater oder Wirtschaftsprüfer als Beispiele herangezogen werden, bei denen ebenfalls die Qualitätsanforderungen exogen, d. h. nicht von der ausbildenden Institution vorgegeben werden.

Auf der anderen Seite wird ein Schulsystem betrachtet, in dem einerseits auf die Schulen schülerzahlabhängige Anreize wirken und in dem andererseits die Leistungsstandards intern von den Schulen festgelegt und angepaßt werden können. Schülerzahlabhängige Anreize könnten dadurch entstehen, daß Budgetzuweisungen mit der Schülerzahl steigen.[24] Interne Bestimmung der Leistungsstandards meint, daß Prüfungsaufgaben innerhalb der ausbildenden Institution festgelegt werden und daß keine objektiven Leistungsvergleiche intra- oder interschulisch angewendet werden, sondern – wenn überhaupt – die vergebenen Noten für „Leistungsvergleiche" herangezogen werden. (Modell 2: Schülerzahlabhängige Steuerungsanreize bei fehlender Qualitätssicherung).

Der so geschilderte Schultyp dürfte einen großen Teil an staatlich finanzierten Schulen (Hauptschulen, Realschulen, Gymnasien) korrekt charakterisieren. Typischerweise entfalten Budgetzuweisungen die o. g. schülerzahlabhängigen Anreize, und „hausgemachte" Prüfungen verhindern direkte Leistungsvergleiche. Wegen der in der deutschen Schulpraxis tief verwurzelten Vorbehalte gegen standardisierte quantitative Verfahren der Leistungsmessung insbesondere als Instrument zur Evaluation institutioneller Leistungsstandards (*Weiß* 1997), werden auch indirekte Leistungsvergleiche durch die Ermittlung der relativen Position im Rahmen standardisierter Tests, verhindert.[25]

---

[23] Dabei fällt auf, daß diese Länder z.T. erheblich niedrigere Abiturquoten aufweisen (vgl. *Kraus* 1996: 9).

[24] Dabei reicht es aus, daß ein nicht vernachlässigbarer Anteil der variabel zugewiesenen Mittel schülerzahlabhängig ist, um schülerzahlsteigernde Anreize zu schaffen, da für budgetmaximierendes Verhalten die marginalen Ertragsraten die entscheidungsrelevanten Größen sind.

1. Modell: Staatlich bzw. exogen vorgegebene stabile Qualitätsstandards Q

Im Schultyp 2 wird modellexogen ein Mindestqualitätsstandard $Q_{\min}$ festgelegt. Dies könnte wie aus den anfangs zitierten Beispielen ersichtlich etwa über eine staatliche oder parastaatliche exogene Vorgabe von Prüfungsaufgaben und Punktzahlen zum Bestehen eines Abschlusses geschehen. Aus diesem Qualitätsstandard $Q_{\min}$ ergibt sich gemäß Formel (10) bzw. Abbildung 2 das kritische Fähigkeitsniveau a_i, ab dem die Schüler auf dem höheren Schultyp angemeldet werden. Daraus resultiert wiederum eine ganz bestimmte Trennung der Schülerkohorten in durchschnittlich mehr oder weniger produktive Arbeitnehmer. Anhand eines Rechenbeispiels kann dies verdeutlicht werden, wofür zur Vereinfachung wieder eine Gleichverteilung der Fähigkeiten in der Schülerpopulation im Intervall [0,1] angenommen wird $[E(a_i) = 0,5;\ \text{Var}\ (a_i) = 1/12]$. Wäre dann $Q_{\min}$ in der Ausgangssituation beispielsweise so festgelegt, daß die Schüler jeweils hälftig auf Schultyp 1 und 2 zugeordnet würden, wäre im Schultyp 1 das durchschnittliche Fähigkeitsniveau $E(a_{i,\text{Typ}\,1}) = 0{,}25$ bei einer Varianz von Var $(a_{i,\text{Typ}\,1}) = (0,5-0)^2/12 = 1/48$. Das durchschnittliche Fähigkeitsniveau in Schultyp 2 läge entsprechend bei $E(a_{i,\text{Typ}\,2}) = 0,75$ mit einer Varianz von Var $(a_{i,\text{Typ}\,2}) = 1/48$. D. h. es unterscheidet sich nicht nur das durchschnittliche Fähigkeitsniveau zwischen den Gruppen, sondern die Varianz innerhalb der Schultypen ist auch deutlich niedriger als die Varianz innerhalb der Gesamtschülerschaft. Ein solches System befindet sich in einem stabilen Gleichgewicht, d. h. das Signal des Bildungsabschlusses ist valide, da die von den Arbeitgebern aus den vergangenen Durchschnittsproduktivitäten abgeleiteten Lohnofferten sich durch die Schulabsolventen mit konstantem Qualitätsniveau $Q_{\min}$ bestätigen und da die Eltern aus den Lohnofferten der Vergangenheit in Abhängigkeit vom Fähigkeitsniveau ihrer Kinder jeweils zu den gleichen Schulwahlentscheidungen kommen wie die Eltern vorhergehender Schülerkohorten.

2. Modell: Schülerzahlabhängige staatliche Steuerungsanreize

Im vorherigen Abschnitt wurde unterstellt, daß die Schulen ihr Anforderungsniveau im Zeitverlauf konstant halten müssen, da ihnen (staatlicherseits) stabile Qualitätsstandards $Q_{\min}$ „aufgezwungen" werden. Als Gegenstück wurde ein Regulie-

---

[25] In anderen Industrieländern sind dagegen solche standardisierten Leistungsvergleiche sehr weit verbreitet. In Großbritannien wachen das „Office for Standards in Education" und das „General Teaching Council" mit Hilfe regelmäßiger standardisierter Tests (Standards Assessment Tests SAT) über die Einhaltung von Standards. Die Vereinigten Staaten haben als überregionales Testprogramm das Projekt „National Assessment of Educational Progress" in dessen Rahmen jährlich 60.000 Schüler eines Jahrgangs getestet werden, inwieweit sie die Lehrplanvorgaben erreicht haben. Schweden hat seit langem standardisierte Testverfahren und in den Niederlanden gibt es seit 1986 eine systematische Lernerfolgsmessung (*Kraus* 1996: 9).

rungsmodell charakterisiert, in dem keine exogenen Qualitätsstandards vorgegeben werden, in dem dafür aber durch unterschiedliche Anreizmechanismen explizit oder implizit schülerzahlmaximierendes Verhalten belohnt wird. D. h. im Bereich der Qualitätsstandards bestehen Spielräume, die die Schulen im Zuge einer schülerzahlmaximierenden Schulpolitik ausnutzen können. Versuchen in einer solchen Situation – beispielsweise aufgrund besserer Berufsaussichten – mehr Schüler, auch mit geringeren Fähigkeiten, einen Abschluß am Schultyp 2 zu erlangen, entsteht für die Schulen insofern ein Anreiz, die Anforderungen $Q_{\min}$ zu senken, als daß dadurch die Zahl der Schüler und Absolventen erhöht werden kann, um mehr finanzielle Mittel oder Prestige zu erlangen und gleichzeitig durch konstante Durchfallquoten[26] dennoch den Schein einer konstanten Qualität zu vermitteln.[27] Werden die Leistungsanforderungen aber nach unten angepaßt, bedeutet dies, daß die in den folgenden Perioden auf dem Arbeitsmarkt ankommenden Typ-2-Absolventen aber auch die Typ-1-Absolventen durchschnittlich niedrigere Qualifikationen aufweisen als vorhergehende Jahrgänge, woraufhin die Lohnofferten der Arbeitgeber ebenfalls angepaßt werden müssen. Darüber hinaus werden aber insbesondere auch zukünftige Eltern in Erfahrung bringen, daß die Qualitätsstandards $Q_{\min}$ nach unten angepaßt wurden, so daß es in darauffolgenden Elterngenerationen für mehr Schüler einen Anreiz für Typ-2-Anmeldungen gibt. Solange Schulen auf gestiegene Anmeldungen mit mehr oder weniger konstanten Durchfallquoten reagieren, wird sich der beschriebene Prozeß fortsetzen, da die Abwertung der Abschlüsse einen Trend erzwingt, aus dem sich einzelne Schüler oder Eltern ohne Inkaufnahme persönlicher Nachteile nicht abkoppeln können.[28] Der daraus resultierende dynamische Prozeß der schrittweisen Erosion des Anforderungsniveaus[29] kommt erst zum Stillstand, wenn alle Schüler im Schultyp 2 gelandet sind.

---

26 Verhängnisvoll sind in diesem Zusammenhang auch Regelungen die vorsehen, daß Klassenarbeiten neu zu schreiben sind, wenn ein bestimmter Anteil der Kandidaten „unter dem Strich" liegt, da dadurch ein Quasi-Automatismus zur Leistungssenkung entsteht.

27 Diese Hypothese steht dabei im Widerspruch zu der in der Bildungsmarkttheorie oft vertretenen Annahme, daß die Schulen bestrebt sein werden, vor allem ein hohes Leistungsniveau zu halten und deshalb Schülerselektion im dem Sinne betreiben, daß sie Schüler, die das allgemeine Leistungsniveau nach unten ziehen, ausschließen (vgl. hierzu auch die Ausführungen in *Weiß* (1997: 24), der zu ähnlich skeptischen Einschätzungen dieser These kommt [ebenda: 25]). Solange schülerzahlabhängige Finanzierungsanreize bestehen und ein Leistungsverfall nicht klar dokumentiert wird, sprechen mikroökonomische Argumente gegen eine solche Annahme. Dabei schließt unsere Hypothese natürlich nicht aus, daß bei einer überschüssigen Bewerberzahl eine „Positiv-Selektion" an Schülern stattfinden wird.

28 Vgl. ähnlich argumentierend auch *Neumann* (1994: 236).

29 Dabei wird dieser Prozeß der Erosion der Leistungsstandards zwar möglicherweise dadurch gebremst, daß Lehrer generell eine geringere Leistungsvarianz gegenüber einer größeren Leistungsvarianz vorzuziehen scheinen und dementsprechend häufig Kompensationsstrategien zur Anwendung kommen (*Weiß* 1997), die typischerweise der Anhebung des Leistungsniveaus der Schüler im unteren Teil des Leistungsspektrums dienen. D. h. die Zunahme des Anteils solcher Schüler führt dann zwar nicht zu einem Leistungsverfall in der gleichen Größenordnung; allerdings kann auch nicht von einer vollständigen Erhaltung des Leistungs-

Eine einfache Möglichkeit, den Prozeß zu stoppen, bestände darin, die Durchfallquoten zu dynamisieren, d. h. den Anteil der nicht bestandenen Prüfungen staatlicherseits eng an die Entwicklung der Neuanfängerzahlen einer Kohorte zu koppeln. Allerdings hat diese Maßnahme den Nachteil, daß sie vollständig kontraproduktiv wäre unter der Annahme, daß die Schulausbildung nicht nur eine Screening-Funktion sondern auch eine humankapitalsteigernde Funktion hat. Eine zweite Möglichkeit bestände natürlich in den oben beschriebenen exogenen Leistungsstandards, die wiederum den Vorteil haben, daß sie auch unter humankapitaltheoretischen Überlegungen keine negativen Auswirkungen haben. Sie würden vielmehr auch unter der alternativen Annahme, daß die Schulen neben der Selektionsfunktion auch eine humankapital- bzw. produktivitätssteigernde Funktion haben, dazu führen, daß diejenigen Schulen, die ihre Bildungsfunktion am besten erfüllen, am ehesten belohnt werden.

Solange jedoch weder die eine noch die andere Maßnahme ergriffen wird, führt die zunehmende Varianz der Fähigkeiten im Schultyp 2 und der damit abnehmende Durchschnitt der Einkommenserwartungen dazu, daß die besonders leistungsfähigen Schüler im Vergleich zu ihren individuellen Fähigkeiten zunehmend ungünstiger entlohnt werden, so daß damit zu rechnen ist, daß sich neue, elitärere Formen von Bildungsabschlüssen herausbilden, die darauf gerichtet sein werden, die oberen Segmente des Schultyps 2 wieder trennscharf von den unteren Segmenten des Typs 2 abzugrenzen. Erklären ließe sich damit etwa die Entstehung von Eliteschulen,[30] das Auftreten neuer Zusatzqualifikationen[31] als Voraussetzung für Einstellungen oder die Einführung weiterführender Abschlüsse, die erst in einem zweiten Schritt die Trennung der Hochproduktiven von den weniger Produktiven vornehmen.

Solange sich solche neuen Institutionen jedoch noch nicht herausgebildet haben, ist damit zu rechnen, daß Arbeitgeber zunehmend dazu übergehen, selbst Eingangstests durchzuführen, anstatt sich auf die Screening-Funktion der Bildungsinstitutionen zu verlassen, was auch eine Erklärung für die Zunahme von Einstellungstests, Assessment-Centern u. ä. sein könnte. Sie könnten in diesem Zusammenhang als ein Versuch interpretiert werden, die Erosion schulischer Leistungsstandards durch eigene objektivere Tests wettzumachen. Analog kann auch die zunehmende Forderung nach Universitätseingangsprüfungen als Beleg für die Stichhaltigkeit unserer Argumentation angeführt werden. Zum einen sind diese als Ersatz für die Selektionsfunktion des Abiturs Ausdruck der behaupteten Erosion der Leistungsstandards im Abitur. Zum anderen zeigen sie an, daß von der aktuel-

---

standards ausgegangen werden, da dies bedeuten würde, daß es vorher in hohem Maße ungenutzte Kapazitäten gegeben hat.

30 Neben exklusiven Privatuniversitäten können dazu beispielsweise auch die mehr als 200 neu entstandenen Graduiertenkollegs gerechnet werden.

31 Genauso kann auch die Diskussion um das Abitur als Berechtigungs- oder Befähigungsnachweis als Hinweis für die unzureichende Selektionsfunktion des Abiturs angesehen werden, die – so die Befürworter des Abiturs als reiner Befähigungsnachweis – durch universitätsinterne Auswahlverfahren ersetzt werden soll (vgl. hierzu etwa *Meyer* 1996).

len Schulpolitik keine gegensteuernden Regulierungen erwartet werden, so daß die Selektionsfunktion von den Universitäten durch den Einsatz anderer Instrumente wahrgenommen werden muß.

IV. Ergebnisse des Schulwahlverhaltens im Zeitverlauf: Empirische Befunde zur Leistungs- und Einkommensentwicklung im Kohortenvergleich

Aus der oben dargestellten theoretischen Analyse des elterlichen Schulwahlverhaltens vor dem Hintergrund der Schulausbildung als Produktivitätssignal lassen sich mehrere Hypothesen zusammenfassen.

Wenn ein höherer Schulabschluß von Arbeitgebern und Eltern als Produktivitätssignal angesehen wird und die Entwicklung der Einkommen an den erfolgreichen Abschluß höherer Schulniveaus gekoppelt ist, dann ist in Schulsystemen, in denen feste Leistungsstandards fehlen, nach einem einmaligen Abweichen vom einem Gleichgewichtszustand

1. mit einer fortwährenden Erosion der Leistungsstandards in allen Schultypen,
2. mit einem fortwährenden Rückgang der Schülerzahlen im untersten Schultyp und
3. einer fortwährenden Zunahme der Schülerzahl in den oberen Schultypen zu rechnen.
4. Gleichzeitig müßten bei solchen aus dem Gleichgewicht geratenen Systemen aufgrund der im Zeitablauf kontinuierlich sinkenden Durchschnittsleistungen der Schüler in den einzelnen Schultypen auch die relativen Durchschnittseinkommen der jeweiligen Absolventen im Zeitablauf sinken.

Andererseits hat die Analyse auch gezeigt, daß in Schulsystemen mit extern regulierten Leistungsstandards die oben genannten dynamischen Effekte nicht zustande kommen, da konstante externe Qualitätsstandards (Mindestqualitätsstandards Q_{min}) verhindern, daß es sich für ein ständig zunehmende Zahl an weniger leistungsfähigen Schülern lohnt, eine höhere Schule zu besuchen. D. h.

5. In Schulsystemen mit extern regulierten Leistungsstandards (zentrale Prüfungen oder standardisierte Schulerfolgsmessung) müßten die Durchschnittsqualifikationen im Zeitablauf vergleichsweise konstant bleiben, so daß auch die durchschnittlichen Einkommensofferten weitgehend konstant bleiben müßten.

Wenn die Theorie weiteren empirischen Überprüfungen standhält, dann wäre das anfangs zitierte Aussterben der Hauptschulen gemäß Hypothese 2 als eine unmittelbare Folge von besseren Einkommensmöglichkeiten[32] bei höheren Schulab-

[32] Insofern sind auch die Unternehmen bzw. die Arbeitgeber nicht unbeteiligt am Problem der Hauptschulen, da sie schon seit langem sowohl beim Berufseinstieg als auch bei den Auf-

schlüssen in Kombination mit fehlenden Mindeststandards bei höheren Schulabschlüssen erklärbar, so daß es auch für weniger leistungsstarke Schüler zunehmend attraktiv wird, einen höheren Schultyp zu besuchen. Gibt es also weitere empirische Befunde, die die Stichhaltigkeit der oben vorgestellten Theorie und damit der Erklärung für den Untergang der Hauptschulen stützen können?[33]

1. Leistungstest bei hessischen Berufseinsteigern: zur Erosion von Leistungsstandards bei schülerzahlabhängigen Regulierungsstrategien

Da es im Bereich der Hauptschulen oder der weiterführenden Schulen in Hessen (wie in den meisten anderen Bundesländern und Schultypen auch) keine zentral vorgegebenen Prüfungen und Mindestleistungsstandards gibt, kann zur Überprüfung der Hypothese 1 ein Datensatz der Industrie- und Handelskammern Hessens herangezogen werden. Er umfaßt die Ergebnisse von regelmäßig durchgeführten Leistungstests bei Berufsanfängern seit dem Jahre 1977. Erfaßt wurden und werden die Rechtschreibe- und Rechenfähigkeiten der Ausbildungsanfänger mit Hilfe eines in gewissen Jahresabständen gleichbleibenden multiple-choice-Tests, so daß die dabei ermittelten durchschnittlichen Fehlerquoten einen guten Indikator für das relative Leistungsniveau von zeitlich späteren Schülerkohorten darstellen. Die Ergebnisse für einen Test der Rechtschreibefähigkeiten sind in Abbildung 3 wiedergegeben, die Ergebnisse der anderen Leistungstests zeigen ein ähnliches Bild.

---

stiegschancen Absolventen höherer Schulen systematisch gegenüber Hauptschülern vorgezogen haben. In einer Befragung der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände zeigte sich beispielsweise, daß die Berufs- und Aufstiegschancen von Hauptschulabsolventen von fast keinem Unternehmen (je nach Unternehmensgröße zwischen 0,8 % und 3,7 % der Unternehmen) als „sehr gut" eingeschätzt wurden, daß aber auf der anderen Seite ca. 40 % der Unternehmen den Hauptschulabsolventen „geringe" Chancen gaben (*Kramer* 1993: 22). Das Abitur hat auch auf dem Ausbildungsmarkt „den Charakter einer universal einlösbaren Eintrittskarte in jede berufliche Ausbildung angenommen" (*Rösner* 1993: 197). So hat der vielzitierte Verdrängungswettbewerb zwischen Gymnasiasten, Realschülern und Hauptschülern möglicherweise den Anstoß für das Ungleichgewicht geliefert, das den oben geschilderten dynamischen Prozeß in Gang setzt und an dessen Ende die Hauptschulen zu Restschulen gemacht werden. Vor dem Hintergrund der Prognosen des Qualifikationsbedarfs deutscher Betriebe (*Tessaring* 1992), nach denen es zu einer verstärkten Nachfrage nach Fachhochschul- und Universitätsabsolventen kommen wird, sind dem Ende der Hauptschule entgegenwirkende Tendenzen aus dem Beschäftigungssystem auch in der Zukunft nicht zu erwarten.

[33] Die für die Überprüfung der hier vorgestellten Hypothesen notwendigen Längsschnittdaten bezüglich der Leistungsfähigkeit von Schülern alternativer Schultypen liegen für Deutschland nicht vor bzw. wurden dort, wo brauchbare Datensätze erhoben wurden, auf politischen Druck hin nicht detailliert veröffentlicht, wie dies im Rahmen der TIMSS-Studie (*Max-Planck-Institut für Bildungsforschung/Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften/Humboldt-Universität* 1997) der Fall war. Da zudem keine eigene Erhebungen durchgeführt werden konnten und sollten, muß im Rahmen der weiteren empirischen Überprüfung mit second best Lösungen und quasi-experimentellen Designs, die versuchen, die Rahmenbedingungen der o. g. Hypothesen anzunähern, vorlieb genommen werden.

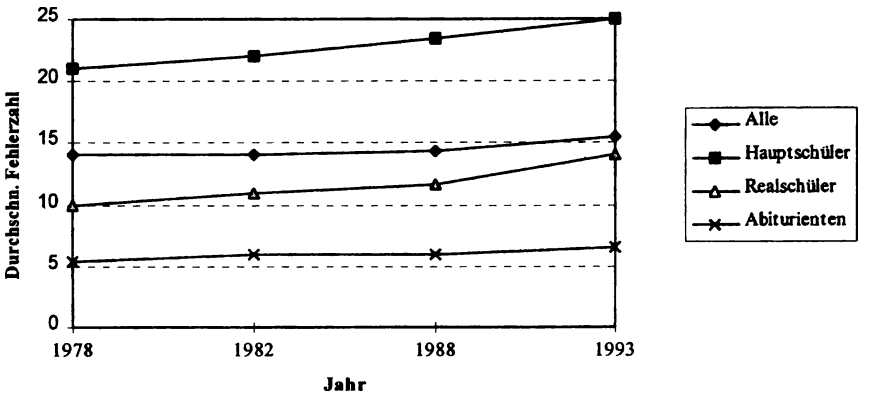


Abbildung 3: Ergebnisse der Leistungstests von Berufsanfängern im Zeitverlauf

Quelle: Eigene Erstellung in Anlehnung an *Freytag* (1995)

Seit 1977 ist eine leichte Zunahme der durchschnittlichen Fehlerzahlen zu beobachten, was als Zeichen für die gesunkenen Durchschnittsfähigkeiten der Schüler über alle Schultypen angesehen werden kann. Betrachtet man die Testergebnisse gesondert für die jeweiligen Schulabschlüsse, treten die sinkenden Durchschnittsleistungen teilweise noch klarer zutage. Besonders deutlich zeigen sich zunehmende Fehlerzahlen bei den Berufsanfängern mit Realschulabschluß, aber auch bei den Hauptschulabsolventen ist eine deutlich zunehmende Fehlertendenz festzustellen und bei den Abiturienten läßt sich ein leichter Trend zu mehr Fehlern nicht leugnen. Wenn also eine zunehmende Zahl an Fehlern in einem gleichbleibenden Test als Ergebnis eines gesunkenen durchschnittlichen Fähigkeitsniveaus der Testteilnehmer gewertet werden darf, dann liefern diese Zahlen unmißverständliche Hinweise auf die in Hypothese 1 behaupteten Zusammenhänge.

2. Einkommensentwicklung bei Abiturienten: zur Entwicklung der Durchschnittsabsolventen bei exogenen vs. schülerzahlabhängigen Leistungsstandards

Gemäß Hypothese 4 und 5 müßten die Durchschnittsfähigkeiten der Absolventen von Schulen, die schülerzahlabhängigen Anreizmechanismen unterliegen, im Zeitablauf deutlich sinken, während die Durchschnittsfähigkeiten der Absolventen von Schulen mit exogenen Leistungsstandards unter sonst gleichen Umständen nicht entsprechend sinken dürften. Da die Einkommen der Absolventen gemäß der theoretischen Überlegungen als Spiegelbild der Durchschnittsfähigkeiten eines Schultyps angesehen werden können, müßten sich Unterschiede in den Durchschnittsfähigkeiten des höheren Schultyps auch in unterschiedlichen Einkommens-

differentialen für den höheren Schultyp niederschlagen. Überprüft werden können diese Zusammenhänge auf der Basis der Einkommensentwicklung von Abiturienten aus Ländern ohne und mit Zentralabitur, wobei das Zentralabitur als eine Möglichkeit zur Durchsetzung konstanter Mindeststandards angesehen wird. D. h. das Einkommensdifferential zwischen Haupt- bzw. Realschülern und Abiturienten müßte in Ländern mit Zentralabitur höher sein als in Ländern ohne Zentralabitur. Um dies zu überprüfen, werden anhand des SOEP[34] Einkommensfunktionen für die erste Welle 1984 und die letzte Welle 1995 geschätzt. Die Untersuchungsgruppe stellen dabei die deutschen Personen der jeweiligen Befragungszeitpunkte, die zwischen 30 und 40 Jahren alt waren, dar. Durch die Auswahl dieser Kohorten wird sichergestellt, daß die Befragten einerseits mit hoher Wahrscheinlichkeit unabhängig vom gewählten Schulabschluß ihre Ausbildungsphase abgeschlossen haben und anderseits keine „Überlappungen" der Populationen auftreten, das heißt, daß die gleiche Person nicht zu beiden Zeitpunkten in die Analyse eingeschlossen wird. Ausgeschlossen werden die in Ausbildung oder im Wehr- bzw. Zivildienst befindlichen Personen.[35] Insgesamt umfaßt die Untersuchungsgruppe 1347 (1984) bzw. 1321 (1995) Personen.

Für die Schätzung der Einkommensfunktionen wird das logarithmierte monatliche Bruttoeinkommen (LNWAGE) als abhängige Variable, die logarithmierte monatliche Arbeitszeit in Stunden (LNARBZEIT), die Betriebszugehörigkeitsdauer in Jahren (BTRZUG) und die quadrierte Betriebszugehörigkeit ($BTRZUG^2$) sowie eine Dummy-Variable für das Geschlecht (SEX; 1 = männlich; 0 = weiblich) als unabhängige Variable verwendet. Zur Abschätzung der Bedeutung des Bildungsabschlusses „Abitur" wurde eine Dummy-Variable (ABITUR; 0 = nicht vorhanden; 1 = vorhanden) eingeführt.

$$\ln \mathrm{WAGE} = \beta_0 + \beta_1 \ln \mathrm{ARBZEIT} + \beta_2 \mathrm{BETRZUG} + \beta_3 \mathrm{BETRZUG}^2 + \beta_4 \mathrm{ABITUR} + \beta_5 \mathrm{SEX} + u$$

Im Gegensatz zu den aus der Humankapitaltheorie abgeleiteten Mincer-Einkommensfunktionen wird die Ausbildungsvariable nicht durch die Anzahl an Jahren in Schul- und Berufsausbildung operationalisiert (vgl. zur Operationalisierung *Helberger* [1988]) sondern durch eine den Schulabschluß repräsentierende Dummy-Variable, wobei nur nach dem erfolgreichen Abschluß des Abiturs unterschieden wird.[36] Eine Interpretation des Koeffizienten als Bildungsrendite ist deshalb nicht

---

[34] Das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) ist eine jährlich durchgeführte repräsentative Panelbefragung von privaten Haushalten in Deutschland, für die Daten erstmals aus dem Jahre 1984 vorliegen.

[35] In der Befragung im Jahre 1995 haben sich die Antwortkategorien der Frage bezüglich des Erwerbsstatus gegenüber 1984 leicht verändert, so daß zur Vergleichbarkeit der Populationen die Personen in Kurzarbeit und Mutterschutz bzw. Erziehungsurlaub 1995 aus der Untersuchung herausgelassen wurden. Außerdem wurde 1995 die Untersuchung auf die Befragten in den alten Bundesländern begrenzt.

[36] Daneben wurde auf die sonst übliche Variable zur Messung der Berufserfahrung (Jahre der Erwerbstätigkeit) verzichtet, da aufgrund der hier vorgenommenen Beschränkung auf die

möglich. Aus theoretischen Überlegungen heraus sollten die Koeffizienten β_1 und β_2 ein positives und β_3 ein negatives Vorzeichen aufweisen. β_5 mißt das Ausmaß an Einkommensdiskriminierung gegenüber weiblichen Beschäftigten und weist typischerweise ein positives Vorzeichen auf. Gemäß den oben angestellten theoretischen Überlegungen müßte β_4 auf jeden Fall ein positives Vorzeichen aufweisen, wobei der Wert in Ländern ohne Zentralabitur im Zeitverlauf absinken müßte.

Die obige Regression wurde für 1984 und 1995 getrennt für die Länder mit (Baden-Württemberg und Bayern)[37] bzw. ohne Zentralabitur geschätzt,[38] die Ergebnisse sind in Tabelle 1 dargestellt.

Es zeigt sich, daß der Abschuß eines Abiturs – ähnlich wie es die Ergebnisse der Leistungstests in Hessen schon vermuten ließen – im Jahre 1995 mit geringeren Einkommensdifferentialen belohnt wurde als im Jahre 1984. Darüber hinaus zeigen sich bei diesem generellen Trend doch auch Unterschiede zwischen den Ländern mit Zentralabitur und ohne Zentralabitur. Während in Ländern ohne Zentralabitur die Einkommensdifferentiale für Abiturienten 1984 noch deutlich höher waren als in Ländern mit Zentralabitur, hat sich im Laufe der letzten zehn Jahre die Situation genau umgedreht. In Ländern mit Zentralabitur sind die Einkommensdifferentiale für Abiturienten in den letzten zehn Jahren in etwa konstant geblieben, während sie in Ländern ohne Zentralabitur deutlich zurückgegangen sind. 1995 lagen dementsprechend die Einkommensdifferentiale für Abiturienten in Ländern mit Zentralabitur über denen von Abiturienten in Ländern ohne Zentralabitur. D.h. die Ergebnisse deuten darauf hin, daß erstens die theoretisch dargestellte Dynamik der Absenkung der Leistungsniveaus im Zeitraum von 1984 bis 1995 stattgefunden hat und daß sich zweitens in Schulsystemen mit zentralen Leistungsstandards nicht die gleiche Abwärtsdynamik entfaltet.[39]

---

vergleichsweise kurz im Erwerbsleben stehende Alterskohorte der 30-40-jährigen und die Integration der Bildungsvariablen und der Betriebszugehörigkeit der zusätzliche Erklärungsbeitrag der Dauer der Erwerbsbeteiligung gering wäre und zudem Multikollinearität zu erwarten wäre. So sind beispielsweise ca. 50% der Untersuchungspopulation noch bei ihrem ersten Arbeitgeber beschäftigt (zu den Ergebnissen bei alternativen Operationalisierungen bzw. bei Integration sonstiger Variablen vergleiche z. B. die Studien von *Helberger* (1988), *Schwarze* (1991) oder *Wagner/Lorenz* (1989), die ebenfalls auf den Daten des SOEP basieren).

37 Da dem Saarland und Rheinland-Pfalz im SOEP der gleiche Bundeslandschlüssel zugewiesen ist, mußten aufgrund der unterschiedlichen Regelungen zur Abiturprüfung beide Länder aus der Analyse ausgeschlossen werden.

38 Leider ist es nicht möglich, genau das Bundesland zu bestimmen, in dem der Befragte seine Schulbildung abgeschlossen hat. Deshalb kann hier näherungsweise nur der Wohnort zum Befragungszeitpunkt genutzt werden. Dies ist solange unproblematisch, wie kein Umzug in ein anderes Bundesland seit Abschluß der Schulausbildung stattgefunden hat.

39 Da aber im Bereich der Sekundarstufe 2 eine Vielzahl weiterer Unterschiede zwischen den Ländern mit und ohne Zentralabitur besteht, könnte der gezeigte Effekt auch auf andere als die zentralen Leistungsstandards zurückzuführen sein. Aufgrund mangelnder Daten kann dies hier leider nicht überprüft werden.

Tabelle 1

Schulabschluß und Einkommen 1984 und 1995

	1984 gesamt	1995 gesamt	1984 ohne Zentralabitur	1995 ohne Zentralabitur	1984 mit Zentralabitur	1995 mit Zentralabitur
Konstante	5,968 (83,61*)	3,473 (25,81*)	5,837 (63,89*)	3,102 (17,49*)	6,192 (53,82*)	3,994 19,46*)
BETRZUG	0,032 (4,84*)	0,034 (5,41*)	0,042 (7,77*)	0,033 (4,05*)	0,018 (1,85+)	0,034 (3,49*)
BETRZUG^2	-0,001 (-3,00*)	-0,001 (-3,17*)	-0,002 (-3,10*)	-0,001 (-2,07**)	-0,000 (-0,81+)	-0,001 (-2,41**)
ABITUR	0,348 (8,99*)	0,292 (9,32*)	0,373 (7,77*)	0,275 (6,88*)	0,305 (4,65*)	0,327 (6,50*)
SEX	0,484 (19,39*)	0,307 (11,33*)	0,464 (13,21*)	0,256 (7,10*)	0,518 (13,42*)	0,370 (9,11*)
LNARBZEIT	0,486 (18,73*)	0,842 (30,26*)	0,512 (15,39*)	0,919 (24,92*)	0,413 (10,65*)	0,736 (17,49*)
R^2	0,48	0,61	0,49	0,63	0,46	0,59
N	1347	1321	821	784	526	537

\+ nicht signifikant
* $p < 0,01$
** $p < 0,05$
t-Werte in Klammern

Quelle: Eigene Berechnungen

Abschließend soll noch versucht werden, einige der in der Einleitung zitierten Beobachtungen vor dem Hintergrund des vorgestellten Modells zu rekonstruieren. Gemäß der oben vorgestellten Hypothesen zur sukzessiven Erosion der Leistungsstandards an höheren Schultypen und der daraus resultierenden Veränderungen des elterlichen Entscheidungskalküls kann es nicht verwundern, daß die regelmäßig vom Dortmunder Institut für Schulentwicklungsforschung durchgeführten Befragungen eine klare Tendenz zur Präferierung höherer Schulabschlüsse anzeigen. Der Befund, daß trotz steigender Schüleranteile der höheren Schulen die Gesamterfolgsquote deutlich angestiegen ist (von 39% in 1959 auf 73% in 1988), zeigt den Eltern ja deutlich an, daß die individuelle Erfolgswahrscheinlichkeit sich erheblich erhöht hat. Damit läßt sich aber auch der sinkende Anteil der Hauptschüler an der Gesamtschülerzahl als Reaktion auf die Erosion der Leistungsstandards in höheren Schulen erklären. Die Schüler besuchen, gegeben die in der Vergangenheit zu beobachtenden Einkommensdifferentiale bei sinkenden Leistungsstandards, zu deutlich höheren Anteilen die höheren Schulen, wobei es Ironie des Schicksals ist, daß die Einkommenschancen damit mittel- bis längerfristig für nachfolgende Schülerkohorten gesenkt werden. So verwundert auch der Befund nicht mehr, daß

heute ein höherer Schulabschluß von einer hinreichenden zu einer allenfalls notwendigen Voraussetzung für den Berufserfolg geworden ist. Dies kann als Zeichen für die Suche nach alternativen Screening-Instrumenten interpretiert werden, die besser als die Schulabschlüsse in der Lage sind, eine trennscharfe Unterteilung nach Fähigkeiten anzuzeigen.

V. Bildungspolitische Schlußfolgerungen

Der Kerngedanke des hier gewählten informationsökonomischen Modells liegt darin, daß der absolvierte Schulabschluß als Produktivitätssignal gewertet wird, der den gesamten lebenslangen Einkommensstrom determiniert, und daß sich die Eltern als wohlwollende Prinzipale ihrer Kinder zur Maximierung dieses Einkommensstromes entscheiden. Vor dem Hintergrund des dargestellten Modells lassen sich folgende bildungspolitischen Implikationen ableiten:

Die Tendenz zur Wahl höherer Schulabschlüsse aufgrund abnehmender Leistungsanforderungen der Gymnasien und / oder Realschulen ist eine wesentliche Ursache der Krise der Hauptschule. Falls ein Ende der Hauptschulen politisch nicht gewünscht ist, sollten sich regulierende Eingriffe nicht auf die Hauptschulen sondern vielmehr auf die höheren Schulen konzentrieren. Dabei wurden mehrere Ansatzpunkte für regulierende Eingriffe herausgearbeitet. Erstens wäre es von zentraler Bedeutung, konstante Qualitätsstandards in weiterführenden Schulen sicherzustellen, um eine fortlaufende Erosion der Leistungsstandards zu verhindern. Eine Möglichkeit stellen zentrale Prüfungsvorgaben wie beim Zentralabitur dar, eine andere wäre die Verlagerung der Prüfungen auf externe und damit i.d.R. unabhängigere Institutionen (wie z. B. im dualen Berufsausbildungssystem oder bei Wirtschaftsprüfern). Eine dritte Möglichkeit wäre die regelmäßige Durchführung von standardisierten Tests und die Veröffentlichung schulvergleichender Ergebnisse, ähnlich der TIMMS-Studie im internationalen Vergleich.

Weitere Ansatzpunkte stellen die relativen Kosten des Besuchs alternativer Schultypen dar. Dabei müßte es insbesondere darum gehen, bei leistungsschwächeren Schülern die Kosten eines höheren Schulbesuchs stärker zu internalisieren, um damit einen niedrigeren Schultyp attraktiver zu machen. D.h., wenn aufgrund allgemein angespannter Haushalte auch Zuschüsse im Schulbereich gestrichen werden müssen, dann sollte dies vor dem Hintergrund unserer Überlegungen nicht nach dem Gießkannenprinzip erfolgen, sondern von der individuellen Leistung abhängig gemacht werden.

Ein letzter Ansatzpunkt ist schließlich die Präzision der verwendeten Leistungsmessungen. Hierbei müßte insbesondere darauf hingewirkt werden, die Fehlerwahrscheinlichkeit der Leistungsmessung möglichst klein zu halten. Dies kann z. B. durch eine größere Stichprobe, d. h. eher mehr statt weniger Klassenarbeiten, realisiert werden.

Ob das Ende der Hauptschule verhindert werden soll, bleibt letztlich eine politische Frage, zu der wir hier keine Antwort geben können. Unsere Analysen deuten allerdings darauf hin, daß unabhängig von der Wahl der Schulform der Aufrechterhaltung einer klaren Leistungsdifferenzierung eine große Bedeutung zukommt. Ob dies durch unterschiedliche Schultypen (Hauptschule, Realschule, Gymnasium) gewährleistet wird oder klare Leistungsdifferenzierungen innerhalb einer Gesamtschule realisiert werden, scheint dabei irrelevant zu sein. Wenn aber davon auszugehen ist, daß eine Leistungsdifferenzierung an Gesamtschulen typischerweise weniger präzise erfolgt, dann ist die nach unserem Modell prognostizierte Erosion der Leistungsstandards besonders deutlich zu erwarten, womit weder den Schulen noch den Schülern ein Gefallen getan wird.

Im Rahmen der Diskussion um eine größere Autonomie der Schulen sind Bestrebungen nach einer größeren curricularen Autonomie der einzelnen Schulen insofern kritisch zu sehen, als daß insbesondere in Zeiten sinkender Schülerzahlen bei fehlenden exogenen Mindestanforderungen die Gefahr besteht, daß die Schulleiter an Realschulen und Gymnasien zur Sicherung der Existenz ihrer Schulen über eine Veränderung der curricularen Inhalte das Leistungsniveau senken. Neben festen Mindestanforderungen können hier auch sonstige Regulierungsinstrumente wie die für Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Selbstevaluation geplanten Musteraufgaben aber auch die gegenseitige Korrektur von Klassenarbeiten durch Lehrer der Parallelklassen (o.V. 1997b: 14) oder aber Instrumente zur Verminderung der Anreize zur Schülerzahlmaximierung wirksam werden.

Darüber hinaus verringern bildungspolitische Maßnahmen, die, beispielsweise durch die Öffnung des Hochschulstudiums für Nichtabiturienten, zu einer Verbesserung der *Aufstiegs*mobilität im Bildungssystem beitragen, die Bedeutung der Schulwahlentscheidung beim Übergang vom Primärbereich in die Sekundarstufe I. Sie erleichtern den Eltern die Orientierung an der Grundschullehrerempfehlung auch wenn dies -zunächst- mit dem Besuch einer Hauptschule verbunden ist. Hingegen führt eine Verbesserung der *Abstiegs*mobilität durch die dadurch induzierte Verringerung der Kosten eines Scheiterns zu einer Verstärkung der Anmeldungen an Gymnasien und damit zu einer Verschärfung des Hauptschulaussterbens.

Insgesamt ließen sich also aus dem Modell die unterschiedlichsten Ansatzpunkte ableiten, um das Ende der Hauptschule aufzuhalten. Gemeinsam ist diesen Maßnahmen, daß sie eher an den weiterführenden Schulen ansetzen, ohne dabei jedoch unterstellen zu wollen, daß eine Verbesserung der Qualität der Hauptschulen nicht auch eigenständige positive Effekte haben könnte, da diese indirekt die individuellen Kosten des Hauptschulbesuchs (Schulleid) verringern.

Literatur

Althoff, Heinrich (1993): Über Berufsausbildung, Facharbeitermangel und Marktwirtschaft. Gewerkschaftliche Bildungspolitik 44 (1993) 1: 4-9.

Bargel, Tino / *Kuthe,* Manfred (1992): Regionale Disparitäten und Ungleichheiten im Schulwesen. In: Zedler, Peter (Hrsg.) (1992): Strukturprobleme, Disparitäten, Grundbildung in der Sekundarstufe I. Weinheim: Deutscher Studien Verlag: 41-103.

Becker, Gary S. (1993): Human Capital 3. edition. Chicago und London: University of Chicago Press.

Büschel, Felix / *Helberger,* Christof (1995): Der Trend zu höherwertiger Ausbildung in der Bundesrepublik Deutschland – Chancen und Risiken. Bildungsforschung und Bildungspraxis (1995) Sondernummer: 33-54.

Freytag, Hans-Peter (1995): Höhere Anforderungen, schwindende Voraussetzungen. Wirtschafts- und Berufs-Erziehung (1995) 11: 328-331.

Fuller, Winship / *Manski,* Charles F. / *Wise,* David A. (1982): New Evidence on the Economic Determinants of Postsecondary Schooling Choices. Journal of Human Resources 17 (1982) 4: 477-495.

Hansen, Rolf / *Rolff,* Hans-Günter (1990): Abgeschwächte Auslese und verschärfter Wettbewerb-Neuere Entwicklungen in den Sekundarschulen. In: Rolff, Hans-Günter / Karl-Oswald Bauer / Klaus Klemm / Hermann Pfeiffer (Hrsg.) (1990): Jahrbuch der Schulentwicklung Band 6. Weinheim: Juventa: 45-79.

Hansen, Rolf (1993): Quantitative Entwicklungen und strukturelle Veränderungen der Schule in der BRD. Dortmund: Projekt.

Helberger, Christof (1988): Eine Überprüfung der Linearitätsannahme der Humankapitaltheorie. In: Bodenhöfer, Hans-Joachim (Hrsg.) (1988): Bildung, Beruf, Arbeitsmarkt. Berlin: Duncker & Humblot: 151-170.

Hurrelmann, Klaus (1988a): Ein neues pädagogisches Profil für das Gymnasium? Pädagogik 40(1988)4: 47-51.

– (1988b): Thesen zur strukturellen Entwicklung des Bildungssystems in den nächsten fünf bis zehn Jahren. Die Deutsche Schule 80 (1988) 4: 451-461.

Institut für Schulentwicklungsforschung (1980): AFS-Umfrage: Die Schule im Spiegel der öffentlichen Meinung. In: Rolff, Hans-Günter / Georg Hansen / Klaus Klemm / Klaus-Jürgen Tillmann (Hrsg.) (1980): Jahrbuch der Schulentwicklung Band 1. Weinheim: Juventa: 13-44.

– (1984): AFS-Umfrage: Die Schule im Spiegel der öffentlichen Meinung. In: Rolff, Hans-Günter / Georg Hansen / Klaus Klemm / Klaus-Jürgen Tillmann (Hrsg.) (1984): Jahrbuch der Schulentwicklung Band 3. Weinheim: Juventa: 13-43.

– (1990): AFS-Umfrage: Die Schule im Spiegel der öffentlichen Meinung. In: Rolff, Hans-Günter / Karl-Oswald Bauer / Klaus Klemm / Hermann Pfeiffer (Hrsg.) (1990): Jahrbuch der Schulentwicklung Band 6. Weinheim: Juventa: 11-44.

– (1994): AFS-Umfrage: Die Schule im Spiegel der öffentlichen Meinung. In: Rolff, Hans-Günter / Karl-Oswald Bauer / Klaus Klemm / Hermann Pfeiffer; Renate Schulz-Zander (Hrsg.) (1994): Jahrbuch der Schulentwicklung Band 8. Weinheim: Juventa: 18-56.

Kramer, Wolfgang (1993): Hauptschule. Entwicklung, Reformbedarf, Perspektiven. Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik Nr. 180, Köln.

Kraus, Josef (1996): Das Debakel der Einheitsschule. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 05. 08. 1996, S. 9.

Leschinsky, Achim (1994): Freie Schulwahl und staatliche Steuerung. Neue Regelungen des Übergangs an weiterführenden Schulen. Zeitschrift für Pädagogik 40 (1994) 6: 963-981.

Max-Planck-Institut für Bildungsforschung; Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften; Humboldt-Universität (1997): TIMSS Mathematisch-Naturwissenschaftlicher Unterricht im internationalen Vergleich. Zusammenfassung deskriptiver Ergebnisse. Berlin.

McMahon, W. W. (1987a): Expected Rates of Returns to Education. In: Psacharopoulos, George (1987) (edt.):187-196.

– (1987b): Consumption and Other Benefits of Education. In: Psacharopoulos, George (1987) (edt.):129-133.

Meyer, Hans Joachim (1996): Abitur: Berechtigungs- oder Befähigungsnachweise. Forschung und Lehre 1996 (12): 626-635.

Neumann, Dieter (1994): Zur Diskussion um die Hauptschule. Pädagogische Welt 48 (1994) 5, S. 232-237.

o. V. (1996): Fast jeder vierte Lehrling hat Abitur. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. 07. 1996, S. 13.

o. V. (1997a): Weniger Klassenarbeiten und kürzere Klausuren. Kölner Stadtanzeiger vom 17. 1. 1997.

o. V. (1997b): Selbstbewertung und Qualitätssicherung. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. 04. 1997: 14.

Psacharopoulos, George (1987): Economics of Education. Research and Studies. Oxford u.a.: Pergamon.

Roeder, P.-M. / *Schmitz,* B. (1993): Schulformwechsel vom Gymnasium in den Klassen 5 bis 10. Max-Planck-Institut für Bildungsforschung (Typoskript). Berlin 1993.

Rösner, Ernst (1993): Vom Untergang im Schülerstrom. Qualitätswandel des Gymansiums durch Expansion. Pädagogik und Schule in Ost und West 41 (1993) 4: 194-201.

Schelling, Thomas C. (1978): Micromotives and Macrobehavior. New York: Norton.

Schwarze, Johannes (1991): Ausbildung und Einkommen von Männern. Einkommensfunktionsschätzungen für die ehemalige DDR und die Bundesrepublik Deutschland. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 24 (1991) 1: 63-69.

Spence, Michael (1973): Job Market Signaling. Quarterly Journal of Economics 87 (1973): 355-374.

Statistisches Bundesamt (1996): Zahlen zur Schulentwicklung. Stuttgart: Metzler Poeschel.

Tessaring, Manfred (1992): Der Qualifikationsbedarf in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 2010. In: Sadowski, Dieter / Andrea Timmesfeld (Hrsg.) (1992): Ökonomie und Politik beruflicher Bildung – Europäische Entwicklungen. Berlin: Duncker & Humblot: 9-44.

Wagner, Joachim / *Lorenz,* Wilhelm (1989): Einkommensfunktionsschätzungen mit Längsschnittdaten für vollzeiterwerbstätige deutsche Männer. Konjunkturpolitik 35 (1989) 1-2: 99-109.

Weiß, Manfred (1997): Schulautonomie als Gegenstand mikroökonomischer Bildungsforschung. Beitrag zur Jahrestagung des Bildungsökonomischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik in Potsdam vom 5.-7. 2. 1997.

Zelazny, Christof (1996): Elternwille und Schulerfolg. Eine Untersuchung zu den Übergängen auf weiterführende Schulen. Die Deutsche Schule 88 (1996) 3: 298-312.

II. Duales System

Dualisierung des Bildungssystems: Vollzogene und anvisierte Einschränkungen des Staatsmonopols

Von *Hermann Schmidt,* Berlin

Abstract / Thesen

Die Überlegungen zur Dualisierung eines Teils des Bildungssystems im Anschluß an die Pflichtschule, die notwendigerweise zu einer Reduzierung des Staatsmonopols und zur Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen in der Bildungsplanung und bei bildungspolitischen Entscheidungen führen, entspringen langjährigen, enttäuschenden Erfahrungen, im staatlichen Bildungs- und Beschäftigungssystem die Gleichwertigkeit beruflicher und allgemeiner Bildung herzustellen. Neben die früher vorwiegend verfolgte Strategie, die Durchlässigkeit vom beruflichen ins allgemeine Bildungswesen zu erhöhen, tritt das Konzept eines eigenständigen dualisierten Bildungssystems, das durch seine Praxisnähe, seine Motivationskomponenten, seine Zeit- und Kostenökonomie überzeugt und – zumindest im Bereich der akademischen Berufsausbildung – für viele junge Menschen überzeugendere Lösungen als das derzeitige Hochschulstudium anbietet.

Die Überlegungen zur Dualisierung des Bildungssystems orientieren sich an folgenden Thesen:

1. Die Dualität von Lernen und Arbeiten ist für berufliche Aus- und Weiterbildung die optimale Organisationsform

Die Erfahrungen mit dem traditionellen Ausbildungssystem und die Übertragung seines Lernprinzips auf andere Bildungssysteme machen überzeugend deutlich, daß die Verknüpfung von Lernen und Arbeiten in einem Bildungsgang nachahmenswert ist. Ein „dualisiertes Bildungssystem" schränkt das Staatsmonopol zugunsten der Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen ein. Die Hauptnutznießer einer qualitativ hochwertigen beruflichen Aus- und Weiterbildung, die Arbeitgeber und die Gewerkschaften, sind an der Planung, Durchführung, Kontrolle und Zertifizierung der Bildungsprozesse erheblich beteiligt. Das vom Staat in der Berufsbildungsplanung und – ordnung praktizierte Konsensprinzip sichert diesen gesellschaftlichen Gruppen eine weitgehende Mitentscheidung über Ziele, Inhalte, Dauer und Abschlüsse in der beruflichen Bildung zu und ermöglicht es ihnen gleichzeitig, eine kontinuierliche Anpassung der Curricula an die gesellschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Veränderungen mit ihm gemeinsam vorzunehmen. Auf diese Weise werden die üblichen quantitativen und qualitativen Friktionen beim Übergang von der Berufsausbildung in die Beschäftigung zwar nicht beseitigt, aber im Vergleich zu rein staatlichen Bildungssystemen erheblich minimiert. Eine wichtige Komponente der dualen Berufsaubildung bilden die

Abschlußprüfungen in einem staatlich anerkannten Ausbildungsberuf vor den sogenannten zuständigen Stellen, den Kammern. Aus der Sicht des Individuums hat dieser Berufsabschluß statusbildende, aber auch mit Blick auf das Tarifrecht und das Sozialversicherungsrecht sowie die Bundeseinheitlichkeit der vermittelten Qualifikationen zukunftssichernde Bedeutung.

2. Die Rahmenbedingungen des dualen Systems der Berufsausbildung lassen sich auf andere Teilbereiche des Bildungssystems übertragen

Die Dualisierung des gesamten Bildungssystems erfordert die Übertragung der Rahmenbedingungen des dualen Ausbildungssystems auf die berufliche Weiterbildung und den Hochschulbereich oder zumindest die Anpassung der für diese Teilbereiche kennzeichnenden Strukturen an jene der dualen Berufsausbildung. Dies erfordert genauere Kenntnis der Entscheidungs- und Kostenstrukturen der jeweiligen Lernorte, Unternehmen und Bildungsstätte. Das häufig beklagte Informationsdefizit über Art und Höhe der Kosten für verschiedene Bildungswege ist nicht nur auf unterschiedliche Rechnungssysteme, hier Kameralistik, dort kaufmännisches Rechnungswesen, sondern auch auf die mangelnde Bereitschaft zur Herstellung von Transparenz in den Kostenstrukturen und bei den einzelnen Finanzierungsträgern zurückzuführen. Da für die Planung und Durchführung von Bildungsmaßnahmen und die Prüfung sowie die Bereitstellung der Infrastruktur Kosten in recht unterschiedlicher Höhe entstehen, die von einer Vielzahl von Finanziers getragen werden, sind von einer Dualisierung dieser Ausbildungsgänge erhebliche Synergie- und Kostensenkungseffekte zu erwarten. Die Dualisierung des Bildungssystems muß sich auch deshalb am Konsensprinzip orientieren, dem gemeinschaftlichen Vorgehen von Staat und Wirtschaft in der Planung und Ordnung des Bildungssystems.

3. Die Dualisierung schafft ein transparentes und profiliertes berufliches Weiterbildungssystem

Das System der beruflichen Weiterbildung ist in Deutschland gekennzeichnet durch positive Eigenschaften wie Vielfalt und Pluralität, aber auch negative Attribute wie Unübersichtlichkeit und Profillosigkeit. Fehlende Konzepte zur Weiterentwicklung der beruflichen Weiterbildung in dualisierter Form, z. B. nach dem Vorbild der englischen Further Education Colleges oder der amerikanischen Community Colleges, verhindern bis heute – mit Ausnahme der handwerklichen Meisterausbildung – eine systematische und inhaltliche Verknüpfung von Aus- und Weiterbildung und in vielen Bereichen eine Karriereplanung über den Beruf. Ein duales System der beruflichen Weiterbildung, in dem neben regionalen und sektoralen Weiterbildungsabschlüssen ein bundeseinheitlicher Rahmen für allgemein anerkannte Weiterbildungsabschlüsse und die Förderung entsprechender Weiterbildungsmaßnahmen geschaffen wird, gibt dem beruflichen Weiterbildungssystem Transparenz und Profil und ist die Voraussetzung für die Entwicklung eines dualen Bildungssystems über alle Stufen.

4. Ohne duale Studiengänge bleibt das dualisierte Bildungssystem ein Torso

Zukunftsweisende Modelle eines dualisierten Bildungssystems beinhalten als konsequente Weiterentwicklung der Verbindung von Arbeiten und Lernen die Integration eines handlungsorientierten Lernens und eine reflektionsorientierten Studiums im Unternehmen auf der einen und an der Hochschule auf der anderen Seite. In einem dualen Studium, in dem der Betrieb

als Lern- und Studienort fester Bestandteil ist, gilt es, konkrete Vorstellungen über Inhalte und Ziele, Formen und Organisation dieses Studiums zu entwickeln und mit dem Curriculum der Hochschule abzustimmen. Ein wesentliches Moment der Gestaltung des betrieblichen Studiums ist die zunehmende Übertragung dispositiver Befugnisse und Funktionen auf den Studierenden. Von Seiten der Hochschule müssen berufliche Vorbildungen kreditiert sowie die Leistungen des Studienortes Betrieb im hochschulischen Curriculum berücksichtigt und in ein einheitliches Prüfungssystem integriert werden.

5. Die Dualisierung des Bildungssystems hat einen positiven Effekt auf die Zeit- und Kostenökonomie des gesamten Bildungssystems

Die vorhandenen Erfahrungen und wissenschaftlichen Befunde über die Ausbildungsdauer und die Kosten dualisierter Bildungsgänge belegen, daß die Unternehmen bei einer Dualisierung von Bildungsgängen aus unterschiedlichen Eigeninteressen den auf sie entfallenden Teil der Kosten übernehmen. Gleichzeitig trägt die Motivation der Auszubildenden / Studierenden und ihre individuelle Lebensplanung zu einer erheblichen Verkürzung der Studiengänge bei. Die Rahmenbedingungen für die Dualisierung des Bildungssystems (z. B. Konsensprinzip, Auswahl der Auszubildenden / Studierenden durch die Unternehmen) lassen vermuten, daß die quantitativen Dimensionen des dualen Ausbildungssystems (ca. 65 % eines Altersjahrganges) bei einer Übertragung auf die berufliche Weiterbildung und ein duales Studium bei weitem nicht erreicht werden. Es ist jedoch anzunehmen, daß, wenn auch nur 10 % der Studenten ein ausbildungs- und berufsintegriertes Studium absolvierten, die dabei erreichte Reduzierung der Studienzeiten und der staatlichen Aufwendungen eine nicht unerhebliche Auswirkung auf den übrigen Studienbetrieb hätten.

I. Einleitung

Die charakteristischen Merkmale eines Bildungssystems sind

- Regelungsmechanismen, die überwiegend auf gesetzlichen Grundlagen beruhen,
- „natürliche" Bildungswege oder auf Vereinbarungen beruhende Durchlässigkeiten (Input-Output-Beziehungen) zwischen den Teilen des Bildungssystems.

Die Regelungsmechanismen erstrecken sich – ähnlich der Güterproduktion – auf die

- Vorbereitung / Planung
- Durchführung
- Kontrolle / Beurteilung, der Bildungsprozesse

Das duale Ausbildungssystem in Deutschland zeichnet sich dadurch aus, daß sich die Beteiligung der privaten Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen, verkürzt: die Wirtschaft, auf alle drei Ebenen der Bildungsprozesse erstrecken: bei Vorbereitung und Planung durch Vertreter der Arbeitgeber, Gewerkschaften und der Kammern; bei der Durchführung durch die unmittelbare Beteiligung der Unternehmen; bei Kontrolle und Beurteilungen durch die Kammern.

II. Das „dualisierte" Bildungssystem

Ein „dualisiertes" Bildungssystem schränkt das Staatsmonopol zugunsten einer Beteiligung privater Unternehmen und öffentlicher Verwaltungen ein. In der Bildungsplanung, Durchführung und Kontrolle der Lernprozesse und in der Zertifizierung des Bildungsstandes werden die gesellschaftlichen Gruppen, vor allem die Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften, in erheblichem Umfange beteiligt. „Dualität" wird auf den verschiedenen Stufen des Bildungssystems oberhalb der Pflichtschule in Deutschland mit unterschiedlicher Ausprägung praktiziert. Die folgenden Unterscheidungen orientieren sich am dualen System der Berufsausbildung:

Unterscheidungsmerkmale	Privater Sektor	Staat
Rechtsgrundlage	Berufsbildungsgesetz	Schulgesetze der Länder
Rechtsverhältnis	Ausbildungsvertrag	Schulpflicht
Lernort	Betrieb	Berufsschule
Status des Lernenden	Auszubildende / er	Schüler / in
Status des Lehrenden	Ausbilder	Lehrer
Finanzierung	Ausbildungsbetrieb	Kommune / Land
Beratung / Überwachung	Kammern	Kultusverwaltung
Beurteilung	Prüfungsausschuß (Drittelparität)	Kultusverwaltung

III. Komponenten des staatlichen Bildungsauftrages

Im folgenden wird der Versuch unternommen, die unterschiedlichen Komponenten des staatlichen Bildungsauftrages, nämlich *Planung, Durchführung, Kontrolle / Zertifizierung* von Bildungsprozessen mit bezug auf die Sekundarstufe II, den tertiären Sektor und die berufliche Weiterbildung darzustellen und die Konsequenzen einer Dualisierung für die Kostenverteilung im jeweiligen Bereich aufzuzeigen.

Ein solcher Versuch kann nicht den Anspruch erheben, die gewiß interessanten Folgen einer Dualisierung mancher Teile des Bildungssystems in ihrer ganzen Konsequenz aufzuzeigen. Vielmehr dient der Versuch dem Zweck, einmal selbstkritisch darzustellen, wie unvollständig unser Kenntnisstand für das planerische Durchspielen eines solchen Modelles ist. Vorab müßte geklärt werden, inwieweit das „Vorbild" duales System der Berufsausbildung für die anderen Teilbereiche des Bildungssystems Verwendung finden kann. Außerdem müßten für besondere Probleme der Weiterbildung und des Studiums, auf die Analogien aus dem Ausbildungssystem nicht anwendbar sind, eigene Lösungen gefunden werden.

In diesem Zusammenhang taucht häufig die Frage auf, ob es opportun sei, alle Kostenstrukturen, Kostenträger und Kostenziffern auszuleuchten, wenn man eine

Dualisierung von Bildungssystemen anstrebe. Dahinter verbirgt sich die Sorge, daß potentielle Kostenträger im privaten Sektor viel eher bereit seien, Verantwortung und damit auch Kosten für die Aus- und Weiterbildung zu übernehmen, wenn sie über die genaue Höhe dieser Kosten im Unklaren blieben; eine solche Einstellung ist sicher verhaltenspsychologisch, ähnlich wie die „Geldillusion" von Keynes, verständlich, betriebswirtschaftlich aber nicht haltbar.

IV. Duale Berufsausbildung in Deutschland

1. Betriebliche Berufsausbildung – eine öffentliche Aufgabe

Mit dem Berufsbildungsgesetz (1969) wurde die duale Berufsausbildung in Deutschland zu einer öffentlichen Aufgabe und zum Bestandteil des Bildungssystems gemacht. Am 13. August 1990 beschloß die Volkskammer die Übernahme des Berufsbildungsgesetzes auch für die damals noch bestehende DDR.

Dieses Gesetz regelt neben weiteren wichtigen Gesetzen für die Berufsausbildung wie dem Berufsbildungsförderungsgesetz, dem Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsgesetz, dem Arbeitsförderungsgesetz, dem Jugendarbeitsschutzgesetz und dem Kammergesetz das sehr differenzierte Zusammenspiel der privaten und staatlichen Beteiligten an der beruflichen Ausbildung.

Aus dem in Jahrhunderten gewachsenen Recht der Arbeitgeber, entsprechend den eigenen Bedürfnissen den Nachwuchs für ihre Belegschaften heranzubilden, erwächst im Rahmen der öffentlichen Aufgabe auch eine Verpflichtung, genügend Ausbildungsplätze bereitzustellen. Das Bundesverfassungsgericht beschreibt diese Verpflichtung im Urteil zum Ausbildungsplatzförderungsgesetz vom 10. 12. 1980 folgendermaßen:

„Wenn der Staat in Anerkennung dieser Aufgabenteilung den Arbeitgebern die praxisbezogene Berufsausbildung der Jugendlichen überläßt, so muß er erwarten, daß die gesellschaftliche Gruppe der Arbeitgeber diese Aufgabe nach Maßgabe ihrer objektiven Möglichkeiten und damit so erfüllt, daß grundsätzlich alle ausbildungswilligen Jugendlichen die Chance erhalten, einen Ausbildungsplatz zu bekommen. Das gilt auch dann, wenn das freie Spiel der Kräfte zur Erfüllung der übernommenen Aufgabe nicht mehr ausreichen sollte."[1]

2. Berufsbildungsplanung

Bildungsplanung ist in Deutschland eine relativ junge Aufgabe des gesamtstaatlichen Handelns. Erst 1969 wurde durch die Ergänzung des Grundgesetzes mit Artikel 91 b die Grundlage hierfür gelegt:

---

[1] Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BverfG) vom 10. 12. 1980 – 2 BvF 3/77.

„Bund und Länder können aufgrund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Die Aufteilung der Kosten wird in der Vereinbarung geregelt."[2]

Seither gibt es mit der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung ein gemeinsames Instrument des Bundes und der Länder für eine gemeinsame Bildungsplanung und Förderung der Entwicklung im Bildungswesen.

Als besondere Einrichtung für eine auf Forschung und Entwicklung basierende gemeinsame Bildungsplanung des Bundes und der Sozialparteien wurde auf der Grundlage des Berufsbildungsgesetzes das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) geschaffen. Das BIBB stellt eine Plattform für die gemeinsame Berufsbildungsplanung der Bundesregierung, der Arbeitgeber und Gewerkschaften dar, in dem auch das vom Berufsbildungsförderungsgesetz geschaffene wichtigste Instrument der gemeinsamen Planung, der jährliche Berufsbildungsbericht, vorbereitet und mit den Gruppen diskutiert wird.[3]

Als Folge des Berufsbildungsgesetzes entwickelten die Arbeitgeber und Gewerkschaften zu Beginn der 70er Jahre Verfahren für eine innerhalb der Gruppierungen abgestimmte Bildungsplanung. Das Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung und eigene Abteilungen für Berufsbildung bei DGB und DAG entstanden als Ansprechpartner des Staates.

Als 1972 zwischen der Bundesregierung und der Kultusministerkonferenz ein Abkommen über die zukünftige Abstimmung von Ausbildungsordnungen für die Betriebe und Rahmenlehrplänen für die Berufsschulen abgeschlossen wurden, forderten Arbeitgeber und Gewerkschaften von der Bundesregierung eine ähnliche Vereinbarung über die gemeinsame Entwicklung von Berufsbildern und Ausbildungsordnungen. Die Bundesregierung erklärte daraufhin 1974, daß sie wichtige Entscheidungen in der Berufsbildungsplanung, insbesondere auf dem Gebiet der Ordnung der beruflichen Aus- und Weiterbildung, nicht gegen den erklärten Willen einer der beiden Sozialparteien beschließen werde. Auf dieser Grundlage wurde ein Verfahren für die Entwicklung von Ausbildungsberufen vereinbart, nach dem seither im Bundesinstitut für Berufsbildung verfahren wird. Dieses sogenannte *Konsensprinzip* bestimmt das staatliche Vorgehen in der Bildungsplanung und ist erstmalig 1996 von einem der Beteiligten, vom DIHT, mit Blick auf die zukünftigen Herausforderungen in der beruflichen Bildung infrage gestellt worden.

Einen wesentlichen Beitrag zur Berufsbildungsplanung leistet im übrigen das *Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB)* der Bundesanstalt für Arbeit, das auf der Grundlage des Arbeitsförderungsgesetzes 1967 gegründet wurde und vornehmlich Forschung und Entwicklung zur Vorbereitung von Entscheidungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik betreibt.

---

2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

3 Vgl. dazu auch: *Bundesinstitut für Berufsbildung* (Hrsg.) 1996.

3. Durchführung / Kontrolle der Berufsausbildung

Die Durchführung der Berufsausbildung obliegt den Unternehmen und Berufsschulen. Die entscheidende Voraussetzung für das Funktionieren der betrieblichen Berufsausbildung ist die Infrastruktur der im Berufsbildungsgesetz sogenannten *zuständigen Stellen,* von denen die bekanntesten die rd. 150 Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern sind. In ihrer Funktion als *„zuständige Stellen"* sind diese privaten Unternehmenszusammenschlüsse als öffentlich-rechtliche Körperschaften tätig, die vom Staat mit weitgehenden Rechten in der Durchführung der beruflichen Bildung beliehen wurden. Kammern dürfen Ausbildungsbetriebe akkreditieren; erst mit der Eintragung in ihrem Ausbildungsregister erhält der Ausbildungsvertrag seine Rechtsgültigkeit; zuständige Stellen überwachen die Berufsausbildung und – wichtigste Aufgabe – nehmen im staatlichen Auftrage Zwischenprüfungen und Abschlußprüfungen ab und erteilen staatlich anerkannte Zertifikate.

Die Berufsausbildung selbst geschieht in den Lernorten des dualen Systems:

- in Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen, Praxen selbständiger Berufe etc.;
- in überbetrieblichen Berufsbildungsstätten, die der Ergänzung der betrieblichen Berufsausbildung, vornehmlich in kleineren und mittleren Betrieben, dienen;
- in Berufsschulen.

Die Entscheidung über das Angebot an Ausbildungsplätzen liegt ausschließlich bei den Unternehmen. Sie bestimmen damit auch die Zahl der Teilzeitplätze in den Berufsschulen, weil prinzipiell für jeden Auszubildenden Berufsschulpflicht besteht.

Wenn auch die Entscheidung über das Ausbildungsplatzangebot den Arbeitgebern allein vorbehalten ist, so können die Arbeitnehmer durch ihre Betriebsräte Einfluß auf das Angebot und die Durchführungspraxis der Berufsausbildung nehmen. Das Betriebsverfassungsgesetz bzw. Personalvertretungsgesetz räumt ihnen Mitsprache- und Mitbestimmungsrechte bei der Planung der betrieblichen Ausbildung, der Bestellung der Ausbilder, der Durchführung besonderer Bildungsmaßnahmen im Betrieb und der Übernahme in ein Beschäftigungsverhältnis ein.

4. Prüfungen und Zertifizierung

Wie in allen, auch rein schulischen Bildungssystemen, stellen die Abschlußprüfungen im dualen System der Berufsausbildung die heimlichen Lehrpläne dar. Die *Prüfungsausschüsse bei den Kammern,* von Arbeitgebern, Gewerkschaften und Berufsschullehrern besetzt, üben deshalb in Zwischenprüfungen und Abschlußprüfungen den entscheidenden Einfluß auf die Durchführung der Berufsausbildung aus. Im Rahmen bundeseinheitlicher Musterprüfungsordnungen formulieren sie

die je aktuellen Prüfungsaufgaben und nehmen die Prüfungen ab. Die Prüfungsausschüsse der zuständigen Stellen stellen das umfangreichste und differenzierteste Prüfungssystem in einem Ausbildungssystem dar. Allein bei den Industrie- und Handelskammern bestehen im Ausbildungsbereich rund 26.000 Prüfungsausschüsse mit 130.000 Mitgliedern.[4] Es kann angenommen werden, daß im gesamten dualen System etwa 50.000 Prüfungsausschüsse mit rd. 250.000 Mitgliedern bestehen.

5. Kosten und deren Verteilung im dualen Ausbildungssystem

Die Kosten für die duale Berufsausbildung können der Planungs-, Durchführungs- und Prüfungsphase zugeordnet werden. Hinzu kommen Kosten für die Bereitstellung der Infrastruktur durch die zuständigen Stellen.

Bei den öffentlichen und privaten Bildungsausgaben ist – und dies ist hier vorausgeschickt – auf die Unterschiede des kameralistischen oder des kaufmännischen Rechnungssystems zu achten. Das bedeutet, daß im kameralistischen Bereich Ausgaben und Einnahmen erfaßt werden, während im kaufmännischen Rechnungswesen Aufwendungen bzw. Kosten nachgewiesen werden. Zwischen den nach kaufmännischen und den nach kameralistischen Konzepten ermittelten monetären Größen können jedoch beträchtliche Unterschiede bestehen. So werden bei den Bildungsausgaben des Staates Ausgaben für Errichtung von Gebäuden in vollem Umfang in die Ausgaben der Rechnungsperiode einbezogen, bei den kaufmännisch buchenden Einrichtungen aber nur in Höhe der Abschreibungen. Unternehmen registrieren als größten Weiterbildungskostenbestandteil die Löhne / Gehälter der während der Arbeitszeit an Weiterbildung teilnehmenden Beschäftigten. In der kameralistischen Rechnung werden diese Kosten nicht getrennt ausgewiesen, sondern nur die Ausgaben für die Maßnahme selbst

Fremdkapitalzinsen sind in den Aufwendungen enthalten, während in der kameralistischen Buchführung weder Zins- noch Tilgungszahlungen in die Ausgaben für die Aufgaben „Bildung" einbezogen werden.

a) Kosten der Ausbildungsplanung des Bundes

Der am leichtesten ermittelbare Kostenbestandteil der Ausbildungsplanung des Bundes ist der Haushalt des Bundesinstituts für Berufsbildung, der im Jahre 1997 rd. 48 Millionen DM beträgt.

Für den Anteil des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung an Forschungs- und Entwicklungsarbeiten im Bereich der Berufsbildungsplanung können schätzungsweise 6 Millionen DM angesetzt werden. Für das Bundesinstitut für

[4] Vgl.: *Deutscher Industrie- und Handelstag* 1995, S. 69.

Berufsbildung sind ständig rd. 400 Experten aus der Wirtschaft tätig, die von Arbeitgebern und Gewerkschaften benannt wurden und die an der Entwicklung von Aus- und Fortbildungsordnungen, der Durchführung von Modellversuchen, an der Entwicklung von Materialien für die Weiterbildung der Ausbilder, der Durchführung europäischer Programme etc. mitwirken. Schätzungsweise stehen diese Experten / innen dem Institut 15 Arbeitstage im Jahr für die Durchführung dieser Aufgaben zur Verfügung. Legt man für einen Tag einen Arbeitswert in Höhe von DM 600 zugrunde, können ca. 3,6 Millionen DM für die Mitwirkung dieser Experten veranschlagt werden, ein Kostenfaktor, der i.d.R. von den Unternehmen getragen wird.

Nicht zu ermitteln sind die nicht unbeträchtlichen Kosten die vom Kuratorium der Deutschen Wirtschaft, dem DGB, der DAG, Fachverbänden und Einzelgewerkschaften getragen werden.

Einen großen Kostenblock stellen die Personalkosten der Ausbildungsabteilungen und -referate in den Bundesministerien dar. Diese Kosten und die Personalkosten der auf Bundesebene an der Berufsbildungsplanung beteiligten Landesministerien bleiben außer Ansatz.

b) Kosten der Durchführung

Die Kosten der Durchführung werden von den Betrieben und vom Staat getragen. 1991 haben die Privatwirtschaft rd. 40 Milliarden Brutto / 24 Milliarden Netto und der öffentliche Dienst geschätzt rd. 6 Milliarden Brutto / Netto für die Berufsausbildung ausgegeben.[5] Es kann angenommen werden, daß dieser Betrag unter Berücksichtigung der gesunkenen Auszubildendenzahlen und eines höheren Anteils kleinerer Betriebe trotz gestiegener Ausbildungsvergütungen bis heute insgesamt eher gesunken ist.

Auf 10,4 Milliarden DM beliefen sich 1993 die Ausgaben der öffentlichen Hand für die beruflichen Schulen[6], wobei berücksichtigt werden muß, daß die genauen Kosten für die beruflichen Teilzeitschulen im dualen System wegen der komplexen Kostenerfassung (für Vollzeitschulen und Teilzeitschulen) und wegen der fehlenden Erfassung der beruflichen Weiterbildung der Berufsschullehrer fehlerhaft bleiben muß. Legt man eine Vollkostenrechnung zugrunde, beträgt eine 3jährige Berufsausbildung rd. 60.000 DM, von denen der Staat etwa 1 / 6 trägt. Läßt man bei den betrieblichen Ausbildungskosten die Opportunitätskosten (z. B. Kosten für einen Beschäftigten, der am Arbeitsplatz ausbildet, ohne Ausbilder zu sein) außer acht, nähert sich die Kostenrelation Privat / Staat einem Verhältnis von 2:1 an.

---

[5] Vgl.: *Bardeleben / Beicht / Fehér* 1995.

[6] Vgl.: *Statistisches Bundesamt* 1993.

c) Die Prüfungskosten

Diese Kosten werden von den zuständigen Stellen nicht gesondert erfaßt. Legt man die o.g. Schätzgrößen (50.000 Prüfungsausschüsse mit rd. 250.000 Prüfern/Prüferinnen) zugrunde und unterstellt man – knapp kalkuliert – einen Arbeitsaufwand von 7 Arbeitstagen pro Jahr für Zwischen- und Abschlußprüfungen, so ergibt sich für den privatwirtschaftlichen Bereich mit mindestens 200.000 Prüfungsausschußmitgliedern bei einem Arbeitswert von DM 600 pro Tag eine Kostenbelastung der Unternehmen von 840 Millionen DM zusätzlich. Diese Kosten werden nur zu einem geringen Teil aus den Prüfungsgebühren erstattet, die von den Ausbildungsbetrieben für jeden Prüfling bei der Kammer zu zahlen sind. Diese Prüfungsgebühren variieren zwischen ca. 200 und 500 DM pro Kopf, je nach Prüfungsaufwand. Nimmt man eine Durchschnittsgebühr pro Prüfung von DM 300 an, so mußten die Unternehmen 1994 für rd. 630.000 Teilnehmer an Abschlußprüfungen rd. 190 Millionen DM an Prüfungsgebühren zahlen.[7]

d) Infrastrukturkosten der zuständigen Stellen

Über die Kosten der zuständigen Stellen im dualen System der Berufsausbildung liegen keine gesicherten Daten vor. Bei den zuständigen Stellen der Privatwirtschaft, den Kammern, werden die Kosten für die Berufsbildungsverwaltung über die allgemeine Kammerumlage erhoben. Da Zwangsmitgliedschaft besteht, müssen alle Unternehmen einer Region, ausbildende und nichtausbildende Betriebe, die Kammerumlage zahlen. Die Kosten für die Ausbildungsverwaltung sind nicht unbeträchtlich. Die Industrie- und Handelskammern gehen davon aus, daß rd. ein Drittel der Kammerbeschäftigten im Bereich der Berufsbildung tätig sind. Für besondere Dienstleistungen der Kammern, wie die Eintragung ins Verzeichnis der Ausbildungsverhältnisse oder die Durchführung von Zwischen- und Abschlußprüfungen, werden – wie bereits erwähnt – möglichst kostendeckende Gebühren erhoben.

e) Übernahme überbetrieblicher Kosten durch den Staat

Die das duale System der Berufsausbildung kennzeichnende einzelbetriebliche Finanzierung wird in vielfältiger Weise durch staatliche Zuschüsse gestützt. Im Rahmen von Bundesprogrammen sind seit den 70er Jahren Zuschüsse für Innovationen und für die Ausbildung benachteiligter Personengruppen durch staatliche Zuschüsse gesichert worden. Zu diesen Programmen gehören insbesondere:

- die Förderung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten zur Ergänzung der beruflichen Bildung in kleinen und mittleren Betrieben;

---

[7] Da zu den Prüfungskosten keine verläßlichen Zahlen vorliegen, mußten an dieser Stelle umfangreiche Schätzungen vorgenommen werden.

- das Programm für Innovationen in der betrieblichen Berufsausbildung (Wirtschaftsmodellversuche);
- das Benachteiligtenprogramm;
- das Programm für die Aus- und Weiterbildung der Ausbilder.

Allein für das Programm zur Förderung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten hat der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft im Zeitraum von rd. 20 Jahren über 2 Milliarden DM, die Länder und die Träger, d. h. die ausbildende Wirtschaft, je eine weitere Milliarde aufgewandt.

Für das Modellversuchsprogramm dürfte der Bund im gleichen Zeitraum 500 Millionen DM, die am Modellversuch beteiligten Unternehmen weitere 200 Millionen DM aufgebracht haben.

Die nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten beim Aufbau eines dualen Systems in Ostdeutschland aufgewendeten staatlichen Mittel zur Förderung und zum Ersatz betrieblicher Ausbildungsleistungen sowie die Weiterbildung des Ausbildungspersonals gehen in die Milliarden und wurden etwa zur Hälfte aus Steuermitteln des Bundes und der Länder sowie über die Bundesanstalt für Arbeit aus Beitragsmitteln zur Arbeitslosenversicherung bezahlt.

V. Duale Formen der Weiterbildung

1. Die „andere" Struktur der Weiterbildung

Neben dem ausgeprägten System der dualen Berufsausbildung nimmt sich die berufliche Weiterbildung in Deutschland relativ unstrukturiert aus. Mit Ausnahme des Handwerks mit seiner traditionellen Meisterlehre und den Fachschulen ist der Bereich der Aufstiegsfortbildung aus dem dualen System in gehobene Funktionen von Wirtschaft und Verwaltung wenig formalisiert und strukturiert. Das Berufsbildungsgesetz sieht für die Weiterbildung im Gegensatz zur Ausbildung keine Bildungsgänge und damit keine curricularen Regelungen vor. In seinem § 46 sind 2 Lösungsmöglichkeiten für die Regelung von beruflichen Aufstiegsprüfungen vorgesehen:

- Regelungen auf Kammerebene, mit denen dem regionalen und sektoralen Bedarf an Aufstiegsweiterbildung entsprochen werden kann. Zwischen 1970 und 1990 sind in diesem Bereich etwa 1.100 Fortbildungsregelungen eingeführt worden. Dieser Bereich gilt auch als Indikator für qualifikatorische Innovationen in der Berufsbildung. Von 1990 bis 1995 sind nämlich rd. 1.200 neue Kammerregelungen entstanden, was die Dynamik der qualifikatorischen Entwicklung aufgrund von technischen und arbeitsorganisatorischen Veränderungen, aber auch als Folge der deutschen Vereinigung kennzeichnet.

- Bundeseinheitliche Fortbildungsregelungen, die als sogenannte Fortbildungsordnungen vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Forschung und Technologie erlassen werden. Solche bundeseinheitlichen Fortbildungsordnungen bestehen für die 127 Meisterberufe im Handwerk und für etwa 25 Industriemeister-Regelungen. Für den großen Bereich der Dienstleistungsberufe, z. B. auf der Ebene der Fachwirte, gibt es bislang noch nicht einmal 30 bundeseinheitliche Fortbildungsordnungen.

2. Planung auf dem Gebiet der beruflichen Weiterbildung

Seit der Verabschiedung des Berufsbildungsgesetzes im Jahre 1969 hat keine Bundesregierung ein Konzept zur Entwicklung der beruflichen Weiterbildung vorgelegt, das – unter Berücksichtigung der besonderen Bedingungen in der beruflichen Weiterbildung – eine *Dualisierung der beruflichen Weiterbildung* etwa nach dem Vorbild der englischen Further Education Colleges oder der amerikanischen Community Colleges zum Ziele gehabt hätte. Der Widerstand der Arbeitgeber gegen jegliche Art der Regelung, auch der Aufstiegsfortbildung, verhinderte eine gesamtstaatliche Bildungsplanung auf diesem Gebiet. Dies ist ein Grund dafür, daß bis heute eine systematische, inhaltliche Verknüpfung von Aus- und Weiterbildung nicht möglich war.

Als in der zweiten Hälfte der 80er Jahre sichtbar wurde, daß aufstiegsorientierte Jugendliche sich mehr und mehr Gymnasium und Studium als der geeigneteren Leiter für den beruflichen Aufstieg zuwandten, erklärten sich die Arbeitgeber auf Drängen der Gewerkschaften zu bilateralen Verhandlungen über ein Zukunftskonzept für die Aufstiegsweiterbildung bereit. Sie bildeten mit den Gewerkschaften den „Koordinierungskreis Weiterbildung". Auf Wunsch der Arbeitgeber wurden die Beratungen ohne Beteiligung der staatlichen Bildungsplanung und der Berufsbildungsforschung durchgeführt. Nach fast 10jährigen Beratungen haben Arbeitgeber und Gewerkschaften Ende 1996 ein Strukturkonzept für die berufliche Weiterbildung vorgelegt, das Anerkennung verdient.[8] Die Kammerregelungen werden als innovatorische Indikatoren im Weiterbildungsbereich dazu benutzt, bundeseinheitliche Regelungen zu vereinbaren und damit Transparenz und Übersichtlichkeit in die bisherige Vielfalt von Tausenden von Weiterbildungsregelungen zu bringen. So hat man sich zunächst auf 15 bundeseinheitliche Aufstiegsfortbildungen, vornehmlich im Fachwirtebereich, geeinigt, mit denen rd. 900 Kammerregelungen aufgehoben werden können. Die Vereinbarung, die bis zum Thema Qualitätssicherung wichtige Absprachen enthält, formuliert Kriterien für eine zukünftige staatliche Bildungsplanung in der beruflichen Weiterbildung.

---

[8] Vgl. hierzu: Vereinbarung zur beruflichen Fortbildung gemäß § 46 Berufsbildungsgesetz und § 42 Handwerksordnung zwischen DGB, DAG und Spitzenorganisation der Wirtschaft, vertreten im Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung 1997 sowie die Anmerkungen von *Ehrke / Lübke* 1997.

3. Durchführung der beruflichen Weiterbildung

Bei der Durchführung der beruflichen Weiterbildung handelt es sich bei über 90 % um Anpassungsfortbildung.[9] Der typische Ort der beruflichen Weiterbildung ist deshalb auch der Arbeitsplatz und das Unternehmen. Eine Dualisierung der beruflichen Weiterbildung in diesem Bereich sieht neben den Unternehmen eine Vielzahl von freien Trägern der Weiterbildung, aber auch staatliche Einrichtungen, wie Berufsschulen, Fachhochschulen und Universitäten vor. Unter den privaten außerbetrieblichen Anbietern organisierter Weiterbildung stehen die Kammern, die Bildungswerke der Wirtschaft, aber auch gewerkschaftliche Einrichtungen an erster Stelle. Obwohl die Berufsschulen wegen des Widerstandes der Arbeitgeber gegen eine analoge Dualisierung in der beruflichen Weiterbildung offiziell keine Rolle spielen, hat sich de facto eine Kooperation zwischen Wirtschaft und Berufsschule entwickelt, die enger nicht sein könnte. In der Regie der Kammern und der Arbeitgeber-Fachverbände ist ein Großteil der Berufsschullehrerschaft in der Meistervorbereitung tätig und werden Aufstiegsfortbildungsprüfungen in Berufsschulen von der Kammer abgenommen. Der Staat spielt in der Durchführung der beruflichen Weiterbildung keine Rolle.

4. Zertifizierung

Mit Ausnahme der staatlichen Zeugnisse der Länder und der von den Trägern oder Branchen vergebenen Zertifikaten, liegt die Erteilung von Prüfungszeugnissen in der beruflichen Weiterbildung nach dem Berufsbildungsgesetz bei den Kammern. Die Regelung des Berufsbildungsgesetzes, die für den Ausbildungsbereich vorschreibt, daß Leistungen beim dualen Partner Berufsschule in der Abschlußprüfung angemessen zu berücksichtigen sind, entfällt in der beruflichen Weiterbildung. Nur die Kammern können staatlich anerkannte Abschlüsse vergeben.[10]

Das zentrale Problem einer dualisierten Weiterbildung ist die *Kreditierung von Berufserfahrung*. Für die Anrechnung von Kompetenzen, die im Rahmen der beruflichen Tätigkeit informell erworben wurden, gibt es keine verbindlichen Kriterien.

5. Kosten

Während im Ausbildungsbereich prinzipiell der Grundsatz gilt, daß die Ausbildungskosten nicht vom Individuum, sondern vom Staat oder von Ausbildungsbe-

---

[9] Aktuelle Daten zur Weiterbildungsbeteiligung sowie zu Umfang und Struktur der Weiterbildung finden sich in: *Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie* (Hrsg.) 1996.

[10] Zu den Regelungen im Weiterbildungsbereich vgl. auch: *Alt/Sauter/Tillmann* 1994, insbesondere S. 57-68.

trieben übernommen werden, gilt in der Weiterbildung der Grundsatz des Finanzierungsmix, in dem die Kosten nach dem jeweiligen Interessenanteil an Weiterbildungsmaßnahmen übernommen werden müssen.[11]

Entsprechend dem hohen Interesse, das die Unternehmen an der Erhaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit haben, trägt deshalb die *Privatwirtschaft* den größten Anteil an den Kosten der beruflichen Weiterbildung. Das Institut der Deutschen Wirtschaft bezifferte 1992 die Aufwendungen der Privatwirtschaft für die berufliche Weiterbildung mit 36,5 Milliarden DM bei den IHK- und HWK-Betrieben. Aufgrund von Schätzungen wurden für die übrigen Bereiche der Wirtschaft Kosten in Höhe von 6,7 Milliarden DM veranschlagt, womit als Gesamtkosten der beruflichen Weiterbildung für die Wirtschaft rd. 43 Milliarden DM angenommen wurden.[12] Aufgrund einer Kostenermittlung des Bundesinstituts für Berufsbildung im Jahre 1993 im Rahmen des FORCE-Aktionsprogramms wurden hingegen als Gesamtaufwand der Wirtschaft (ohne Landwirtschaft, Freie Berufe, öffentlicher Dienst) für berufliche Weiterbildung 24,7 Milliarden DM ermittelt. Die Differenz ist vorwiegend auf unterschiedliche Definitionen von Weiterbildung und Weiterbildungskosten sowie auf Unterschiede in der Betriebswahl zurückzuführen.[13]

In beiden Kostenrechnungen sind jedoch die Aufwendungen der Unternehmen für die Infrastruktur und die speziellen Dienstleistungen der Kammern auf dem Gebiete der Weiterbildung nicht enthalten.

Der größte einzelne Auftraggeber für berufliche Weiterbildung ist *die Bundesanstalt für Arbeit*. Im Jahre 1992 gab die Bundesanstalt für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung nach dem Arbeitsförderungsgesetz rd. 19 Milliarden DM aus. Die veränderte Förderpolitik, insbesondere der Wegfall der Förderung der Aufstiegsfortbildung, ließ die Ausgaben der Bundesanstalt bis 1995 auf 15 Milliarden DM sinken.[14]

Die Bildungsausgaben der *öffentlichen Hand* für berufliche Weiterbildung wurden für das Jahr 1992 auf über 10 Milliarden DM geschätzt. Darin enthalten sind rd. 1 Milliarde DM für die institutionelle Förderung durch Bund, Länder und Gemeinden. rd. 9 Milliarden DM für die Weiterbildung der Bediensteten in Verwaltung und Betrieben der Gebietskörperschaften und rd. $^1/_2$ Milliarde DM für Förderprogramme des Bundes, der Länder und der Europäischen Union.[15] Darüber hinaus fördert die öffentliche Hand die Weiterbildung über steuerliche Vergünsti-

---

[11] Zur Finanzierung der Weiterbildung vgl. auch: *Bardeleben/Sauter* 1995.

[12] *Weiß* 1994.

[13] *Grünewald/Moraal* 1995.

[14] Vgl. dazu: *Bardeleben/Sauter* 1995 sowie die Veröffentlichungen zu den Einnahmen und Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit in den entsprechenden Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit.

[15] *Bardeleben/Sauter* 1995.

gungen für Aufwendungen von Privatpersonen in Höhe von schätzungsweise rd. 1 Milliarde DM. Mit dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) dem sogenannten Meisterbafög, wurde 1996 eine gesetzliche Grundlage zur Förderung von Lehrgängen geschaffen, die zu einem anerkannten Fortbildungsabschluß führen. Nach Schätzungen des Deutschen Bundestages sollen die Aufwendungen im Rahmen des AFBG von rd. 170 Millionen im Jahre 1996 auf rd. 450 Millionen im Jahre 2000 steigen.[16]

Am Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz wird deutlich, daß in der Aufstiegsfortbildung die Hauptlast der Kosten vom *Weiterbildungsteilnehmer* getragen werden müssen. So zahlt ein Teilnehmer an einem Vorbereitungslehrgang zum Industriemeister Metall im Durchschnitt 6.700 DM an Kursgebühren, Lern- und Prüfungsmitteln, ohne Berücksichtigung der Unterhaltsaufwendungen.[17] Im Handwerk sind sogar Lehrgangs- und Prüfungskosten von 20.000 DM bei Handwerksmeisterprüfungen üblich. Die Förderbeträge des AFBG betragen bestenfalls einige Tausend DM, wobei die Förderung in der Regel als Darlehen gewährt wird. Wir errechneten auf der Grundlage einer empirischen Erhebung, daß die Weiterbildungsteilnehmer 1992 rd. 10 Milliarden DM selbst aufbrachten.[18]

Unterstellt man, daß die Kostenverteilung in der Aufstiegsfortbildung nach der Interessenlage erfolgt, so ist eins eindeutig festzustellen: Trotz gegenteiliger Beteuerungen hinsichtlich der Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung scheint der Staat kein Interesse daran zu haben, die berufliche Weiterbildung als eine echte Alternative zum beruflichen Aufstieg gegenüber dem Studium aufzubauen. Die Aufwendungen des Staates für einen Studenten betragen ein Vielfaches dessen, was demjenigen an Unterstützung gewährt wird, der den beruflichen Aufstieg aus der Beschäftigung heraus anstrebt.

VI. Duales Studium

1. Realisierungen, Ansätze

Der bekannteste Ansatz zur Realisierung eines ausbildung- und berufsintegrierten Studiums ist die Entwicklung der Berufsakademien in Baden-Württemberg, die Mitte der 70er Jahre als Gegenprogramm zur Fachhochschule entstanden.[19] Aber auch zwischen Fachhochschulen und Unternehmen, seltener zwischen Universitäten und Unternehmen, entwickelten sich Formen ausbildungs- und berufsintegrierten Studiums, wie sie vom Hochschulinformationssystem (HIS) 1996 in 44 Fällen

---

16 *Deutscher Bundestag* 1996.

17 *Krekel* 1997.

18 *Bardeleben/Beicht/Herget/Krekel* 1996.

19 Zur Geschichte und zum Stellenwert der Berufsakademien siehe: *Zabeck/Zimmermann* 1995.

beschrieben worden sind.[20] In einigen zukunftsweisenden Modellen wird die Integration von handlungs- und reflexionsorientem Studium im Unternehmen und an der Fachhochschule angestrebt. Von der Verbindung einer Studientätigkeit im Unternehmen und dem Studium an der Hochschule werden von den Unternehmen und vom Wissenschaftsbetrieb eine höhere Motivation der Studierenden und Lehrenden, eine Verkürzung der Studienzeit und eine damit verbundene Reduzierung der Kosten, eine Qualitätssteigerung und stärkere Bedarfsorientierung in der Qualifikation erwartet.

2. Planungen

Ein wichtiger Schritt auf dem Wege zur *Dualisierung des Studiums* wurde durch die Empfehlung des Wissenschaftsrates zur *Differenzierung im tertiären Bereich* im Jahre 1996 getan.[21] Indem der Wissenschaftsrat den *Betrieb als Studienort* anerkannte, wurden die Unternehmen als gleichberechtigte Partner für die Entwicklung dualisierter integrierter Studiengänge von der Wissenschaft anerkannt. Eine enge Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Hochschulen bei der Entwicklung solcher Studiengänge wurde empfohlen und eine Kreditierung von beruflichen Qualifikationen im Sinne der Verkürzung von Studienzeiten in Aussicht gestellt.

3. Durchführung von dualen Studien

Auf seiten der Unternehmen herrscht weitgehend Unklarheit darüber, was die Hochschule vom Lernort Betrieb im Studium erwartet. Eine Art Ausbildungsrahmenplan nach dem Muster des dualen Ausbildungssystems wäre hilfreich, müßte aber sehr viel stärker als in der Berufsausbildung den jeweiligen Möglichkeiten des Unternehmens angepaßt werden. Es fehlt noch an einer gemeinsamen Planungssprache für solche Studiengänge. Die Frage nach dem geeigneten Ausbildungspersonal wirft die Frage nach einem Personalaustausch zwischen Unternehmen und Hochschulen auf. Einigkeit besteht darüber, daß gemeinsame Gremien gebildet werden müssen, die die Planung und Durchführung und das Studium begleiten, Studienpläne entwerfen und in den Prüfungen zusammenarbeiten. Diese Gremien müssen jedoch zunächst auf vertraglicher Basis zustandekommen, weil eine Änderung des Hochschulrahmengesetzes mit diesem Ziel als zu schwere Hürde angesehen wird.

---

[20] Hierzu die Presse-Info des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie vom 16. 07. 1996. Weitere Informationen zu dualen Studienangeboten finden sich in *Konegen-Grenier/Kramer* 1995.

[21] *Wissenschaftsrat* 1996. Zur allgemeinen Diskussion alternativer Ausbildungsmöglichkeiten vgl. auch: *Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung* 1996.

4. Prüfungen und Zertifizierungen

Es besteht Einigkeit darüber, daß Prüfungen und Zertifizierungen von ausbildung- und berufsintegrierten Studien Angelegenheit der Hochschule bleiben, auch wenn Unternehmensvertreter in den Prüfungsgremien mitwirken. Um den Leistungen des Prüflings am Studienort Betrieb gerecht zu werden, müssen Prüfungsgegenstände und Prüfungsmethoden erweitert werden.

5. Kosten

Der Wissenschaftsrat orientiert sich in seiner Empfehlung zur Dualisierung des Studiums an der Kostenverteilung des dualen Systems der Berufsausbildung: *Die Kosten trägt, wer die Regie führt, d. h.* die Kosten für einen dualen Studiengang werden im hochschulischen Teil vom Staat, im betrieblichen Teil vom Unternehmen getragen.

Da für die Kosten dualer Studiengänge an Fachhochschulen oder Universitäten keine Angaben vorlagen, sind wir von folgenden Annahmen ausgegangen: Als Orientierungsgrößen für die Studienkosten im Unternehmen stehen die vom Bundesinstitut für Berufsbildung 1991 ermittelten jährlichen Nettokosten der Berufsausbildung in Höhe von rd. DM 18.000 zur Verfügung. Das baden-württembergische Wissenschaftsministerium bezifferte die staatlichen Aufwendungen für einen Studienplatz an einer Berufsakademie mit DM 25.000 und an einer Fachhochschule mit DM 50.000.[22]

Unter Berücksichtigung der im Vergleich zur dualen Berufsausbildung zu erwartenden höheren Nettoerträge eines dual Studierenden für das Unternehmen, kann von einem Jahreskostensatz für den Studienort Betrieb von DM 15.000/18.000 ausgegangen werden. Als Gesamtkosten für den Studienort Fachhochschule werden jährlich DM 12.000/14.000 angesetzt. Zur Ermittlung der Gesamtstudiendauer wird angenommen, daß unter Berücksichtigung der besonderen Lebenssituation der Studierenden und der Interessenlage der Unternehmen und Fachhochschulen mit einer Studiendauer von 6 Semestern gerechnet werden kann. Aufgrund dieser Annahmen kann für einen dualen Studiengang grob geschätzt von Kosten in Höhe von DM 80.000 bis 100.000 ausgegangen werden.

Eine abschließende Bewertung der Kosten für duale Studiengänge kann nicht ohne einen Hinweis auf den Nutzen dieser Bildungsgänge für die unterschiedlichen Nutznießer geschehen. Unternehmen können duale Studiengänge als ein sehr zukunftsorientiertes Instrument der Personalenrekrutierung und -entwicklung nutzen. Sie sparen Einarbeitungskosten für die sogenannte Traineeausbildung von Fachhochschul- bzw. Hochschulabsolventen und müssen nicht den Weggang guter Aus-

22 Die Angaben des baden-würrtembergischen Wissenschaftsministeriums wurden in Die Zeit vom 20. November 1992 veröffentlicht.

bildungsabsolventen in Richtung Studium beklagen. Gleichzeitig erhalten sie praxisnahe Qualifikationen auf Hochschulniveau. Der Zeitgewinn für die Studierenden gegenüber herkömmlichen Bildungswegen kann sich in Einkommensvorteilen von bis zu 1 bis 2 Jahreseinkommen ausdrücken. Darüber hinaus bieten berufsintegrierte Studien qualifizierten Aufsteigern aus dem dualen System eine chancengünstigere Studienmöglichkeit als monostrukturierte Studiengänge bieten können.[23]

VII. Eine Vision von Arbeiten und Lernen

Die Überlegungen zur Dualisierung des Bildungssystems oberhalb der Pflichtschule, die notwendigerweise zu einer Reduzierung des Staatsmonopols und einer stärkeren Beteiligung der gesellschaftlichen Gruppen an der Planung, Durchführung und Kontrolle der Bildungsprozesse führen, entspringt den langjährigen frustrierenden Erfahrungen bei zahlreichen Versuchen, die Gleichwertigkeit beruflicher und allgemeiner Bildung herzustellen. Nach dem die Arbeitgeber zu Beginn der 90er Jahre, nicht aus bildungspolitischen Erwägungen, sondern aus Gründen der Selbsterhaltung, auf die alte Gewerkschaftsforderung nach Gleichwertigkeit beruflicher und allgemeiner Bildung einschwenkten, ergab sich erstmals eine gesellschaftspolitische Machtkonstellation, die die Durchsetzung der Gleichwertigkeitsforderung mit einer neuen Strategie möglich erscheinen ließ. Nicht mehr die Durchlässigkeit vom beruflichen ins allgemeine Bildungswesen, der möglichst problemlose Übergang in den akademischen Bereich, der Wechsel vom Trampelpfad auf den Königspfad erschien als einzige Möglichkeit. Der Aufbau eines eigenständigen dualisierten beruflichen Bildungssystems von der Ausbildung über die Weiterbildung in ein duales Studium erscheint plötzlich als realistische Perspektive. Als wir 1994 im Bundesinstitut für Berufsbildung ein solches Konzept veröffentlichten, wurde uns Zuspruch auch von seiten zuteil, von denen wir es nicht erwartet hatten.[24] Inzwischen ist mit der Empfehlung des Wissenschaftsrates ein weiterer wichtiger Schritt getan worden.

Es gilt nun, mit Rücksicht auf die absehbare Entwicklung im Bildungssystem, auf dem Arbeitsmarkt und in der Wirtschaft für alle Ebenen des dualen Bildungssystems neue zukunftsorientierte Konzepte zu entwickeln:

Die Hochschulen sind in diese Konzepte einzubeziehen, Aus- und Weiterbildung systematisch zu beruflichen Bildungswegen zu verknüpfen. Diese Wege müssen modulartige Nachqualifizierungsangebote und duale Studien ermöglichen.

---

[23] Gleichzeitig würde der vermehrten Strategie von Abiturienten zu einer Doppelqualifizierung entgegengewirkt werden. Zur Diskussion der Vor- und Nachteile einer Doppelqualifizierung siehe insbesondere: *Lewin/Minks/Uhde* 1996, *Bellmann/Parmentier/Plicht/Schreyer* 1996 sowie *Büchel/Bausch* 1997.

[24] *Dybowski/Pütz/Sauter/Schmidt* 1994.

Mit Blick auf die *Kostenverteilung* zwischen Staat, Unternehmen und Individuen wird es in Zukunft im Interesse des Staates und der Unternehmen liegen, die vom Staat und von den Unternehmen finanzierten Bildungszeiten nach der Pflichtschule stärker von den Ausbildungszeiten vor Beginn des Arbeitslebens in den lebensbegleitenden Weiterbildungsprozeß zu verlagern. In diesem Zusammenhang ist die von Friedrich Edding bereits vor 15 Jahren vorgeschlagene Finanzierung von Bildungszeiten wieder hoch aktuell: In Eddings Modell erhält jeder Schulabgänger einen von Staat und Wirtschaft finanzierten Bildungsanspruch von 6 Jahren, deren Verteilung auf die Lebenszeit er / sie selbst bestimmen kann. Wer in dem oben beschriebenen dualen Studiengang nach 12 Jahren das Abitur macht und danach 3 Jahre studiert hat noch einen einjährigen Weiterbildungsbonus für den Rest seiner Lebensarbeitszeit. Wer dagegen nach der 10. Klasse eine 3jährige Berufsausbildung absolviert, verfügt noch über einen Weiterbildungskredit von 3 Jahren.

Literatur

Alt, Christel / *Sauter,* Edgar / *Tillmann,* Heinrich 1994: Berufliche Weiterbildung in Deutschland: Strukturen und Entwicklungen. Bielefeld.

Bardeleben, Richard von / *Beicht,* Ursula / *Fehér,* Kálmán 1995: Betriebliche Kosten und Nutzen der Ausbildung: Repräsentative Ergebnisse aus Industrie, Handel und Handwerk. Bielefeld.

Bardeleben, Richard von / *Beicht,* Ursula / *Herget,* Hermann / *Krekel,* Elisabeth M. 1996: Individuelle Kosten und Nutzen der beruflichen Weiterbildung. Bielefeld.

Bardeleben, Richard von / *Sauter,* Edgar 1995: Finanzierung der beruflichen Weiterbildung. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Heft 6, S. 32-38.

Bellmann, Lutz / *Parmentier,* Klaus / *Plicht,* Hannelore / *Schreyer,* Franziska 1996: Auswirkungen einer zusätzlichen Lehre auf die Beschäftigungschancen von Universitätsabsolventen – Eine Forschungsnotiz aus Sicht des IAB. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. 29. Jg., S. 428 - 430.

Büchel, Felix / *Bausch,* Thomas 1997: Karriereoptionen von Abiturienten. Eine Analyse der Verdienstmöglichkeiten in Abhängigkeit unterschiedlicher Ausbildungspfade. In: Beicht, Ursula / Berger, Klaus / Herget, Hermann / Krekel, Elisabeth M. (Hrsg.): Berufsperspektiven mit Lehre? Bundesinstitut für Berufsbildung. Bielefeld (in Vorbereitung).

Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 1996: Bildungspolitisches Gespräch zum Thema „Alternative Ausbildungsmöglichkeiten für Hochschulzugangsberechtigte" – Dokumentation – . Heft 49. Bonn.

Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.) 1996: Forschung im Dienst von Politik und Praxis: Dokumentation / Festveranstaltung zum 25jährigen Bestehen des Bundesinstituts für Berufsbildung am 7. Und 8. September 1995. Bielefeld: Bertelsmann.

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (Hrsg.) 1996: Berichtssystem Weiterbildung VI. Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland. Bonn.

– (16. 07. 1996): Presse-Info: Rüttgers: 44 duale Ausbildungsangebote an deutschen Fachhochschulen. Bonn.

Deutscher Bundestag 1996: Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU / CSU und F.D.P.: Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung (Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz – AFBG). Bonn.

Deutscher Industrie- und Handelstag 1995: Berufsbildung Weiterbildung Bildungspolitik 1994 / 95. Bonn.

Die Zeit vom 20. November 1992: Kurz und knackig. Berufsakademien bieten drei Jahre Theorie und Praxis.

Dybowski, Gisela / *Pütz,* Helmut / *Sauter,* Edgar / *Schmidt,* Hermann 1994: Ein Weg aus der Sackgasse. Plädoyer für ein eigenständiges und gleichwertiges Berufsbildungssystem. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Heft 6, S. 3 - 13.

Ehrke, Michael / *Lübke,* Oliver S. 1997: Neue Chancen für Fortbildungsberufe. Anmerkungen zur neuen Vereinbarung über die Regelung der Aufstiegsfortbildung. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, 1 / 2-97, S. 7 - 13.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

Grünewald, Uwe / *Moraal,* Dick 1995: Kosten der betrieblichen Weiterbildung in Deutschland: Ergebnisse und kritische Anmerkungen. Berlin und Bonn.

Konegen-Grenier, Christiane / *Kramer,* Wolfgang 1995: Studienführer duale Studiengänge: Hochschulausbildung mit integrierter Berufspraxis. Köln.

Krekel, Elisabeth M. 1997: Preis-Leistungsverhältnis als Qualitätskriterium beruflicher Weiterbildung. In: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Berufliche Bildung – Kontinuität und Innovation. Dokumentation des 3. BIBB-Fachkongesses (in Vorbereitung).

Lewin, Karl / *Minks,* Karl-Heinz / *Uhde,* Sönke 1996: Abitur – Berufsausbildung – Studium. Zur Strategie der Doppelqualifizierung von Abiturienten. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. 29. Jg., S. 431 - 454.

Statistisches Bundesamt 1993: Finanzen und Steuern. Fachserie 14, Reihe 3.4: Rechenergebnisse der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie. Wiesbaden.

Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BverfG) vom 10. 12. 1980 - 2 BvF 3 / 77. In: Neue Juristische Wochenschrift. 1981, Heft 7, S. 329-340.

Vereinbarung zur beruflichen Fortbildung gemäß § 46 Berufsbildungsgesetz und § 42 Handwerksordnung zwischen DGB, DAG und Spitzenorganisation der Wirtschaft, vertreten im Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung 1997. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik 1 / 2-97, S. 3 - 6.

Weiß, Reinhold 1994: Betriebliche Weiterbildung: Ergebnisse der Weiterbildungserhebung der Wirtschaft. Köln.

Wissenschaftsrat 1996: Empfehlungen zur weiteren Differenzierung des Tertiären Bereichs durch duale Fachhochschul-Studiengänge. Berlin.

Zabeck, Jürgen / *Zimmermann,* Matthias 1995: Anspruch und Wirklichkeit der Berufsakademie Baden-Württemberg. Eine Evaluationsstudie. Weinheim.

„Ausbildung über oder unter Bedarf" und die Finanzierung der Dualen Ausbildung

Theoretische Erklärungen, empirische Ergebnisse und wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen

Von *Renate Neubäumer,* Frankfurt

Abstract

Bereits der transaktionskostentheoretisch erweiterte Humankapitalansatz, der auf segmentierte Arbeitsmärkte angewandt wird, legt nahe, daß die verschiedenen Ausbildungsberufe ganz unterschiedliche Chancen für das spätere Erwerbsleben bieten und dafür „Ausbildung über Bedarf" in Kombination mit den betrieblichen Kosten der Berufsausbildung einen geeigneten Indikator darstellt.

Empirisch lassen sich große berufsspezifische Kostenunterschiede beobachten, und es läßt sich belegen, daß die Höhe der Ausbildungskosten eine wesentliche Rolle für die Arbeitsmarktchancen der Ausgebildeten (Beschäftigungsrisiken, Einkommensaussichten, Arbeitsbedingungen) spielt.

Daraus ergibt sich für die Wirtschaftspolitik, daß Maßnahmen, wie eine allgemeine Ausbildungsumlage und / oder Deregulierung, ungeeignet sind, weil sie das Lehrstellenangebot unabhängig davon fördern, daß in bestimmten Berufen losgelöst von den späteren Beschäftigungsmöglichkeiten ausgebildet wird. Statt dessen gilt es, gezielt die Ausbildungsberufe zu fördern, bei denen externe Effekte trotz „Ausbildung über Bedarf" zu einem Fachkräftemangel führen und die den Absolventen vergleichsweise gute Arbeitsmarktchancen bieten.

I. Einleitung

Vor dem Hintergrund des aktuellen Mangels an Ausbildungsstellen wird – wieder einmal – die alte Frage gestellt: „Bilden wir zu wenig aus?" Ich möchte darauf – zumindest für Westdeutschland – mit „nein" antworten und auf die längerfristig stark gestiegene Beteiligung der Jugendlichen am Dualen System hinweisen.[1] Spannender und schwieriger zu beantworten erscheint mir dagegen eine andere Frage: „Bilden wir ‚richtig' aus?" Ich stelle dabei darauf ab, daß das Ausbildungs-

[1] Zur längerfristigen Entwicklung am Ausbildungsstellenmarkt finden Sie im Anhang in Tabelle A.1 mehr Informationen.

platzangebot im Dualen System und die Struktur der Arbeitsplätze im Beschäftigungssystem nicht kongruent sind.

So hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) anhand der Beschäftigtenstatistik für alle Ausbildungsabsolventen des Jahres 1985 erfaßt, in welchen Berufen sie ausgebildet wurden und in welchen Berufen sie fünf Jahre später beschäftigt waren (Tabelle 1).[2] Dabei zeigt sich, daß in einer Vielzahl von Berufen die Zahl der Lehrlinge die der später Beschäftigten bei weitem übersteigt. Beispielsweise sind von 27 000 jungen Menschen, die zum Mechaniker ausgebildet wurden, fünf Jahre später nur 9 500 als Mechaniker beschäftigt, und 6 000 als Bäcker Ausgebildeten stehen nur 2 000 Arbeitnehmer gegenüber, die diesen Beruf auch ausüben. Ich bezeichne das als *„Ausbildung über Bedarf", ohne* damit eine Wertung zu verbinden und/oder eine Aussage darüber zu machen, warum einzelne Betriebe mehr Jugendliche ausbilden als zur Deckung ihres Personalbedarfs nötig sind. Das Unternehmen kann seinen Bedarf falsch vorausgeschätzt haben oder aus gesellschaftspolitischer Verantwortung handeln; es kann nur die besten Absolventen auswählen wollen oder auf der anderen Seite nicht in der Lage sein, die Ausgebildeten zu „halten". Umgekehrt wird in einer Reihe von Berufen *„unter Bedarf"* ausgebildet, d. h., die Zahl der Berufsabsolventen liegt dort deutlich unter der Zahl der später Beschäftigten, wie beispielsweise bei Gesundheitsdienstberufen, Berufen des Landverkehrs oder Chemiefacharbeitern.

Sie können jetzt natürlich sagen: „Diese Beobachtung ist ebenfalls ‚alt'", und ich kann dem nur zustimmen. Diese Diskrepanz zwischen der beruflichen Struktur von Lehrlingen und Fachkräften läßt sich über einen langen Zeitraum nahezu unverändert beobachten.[3] Allerdings mangelt es an theoretischen Erklärungen für dieses empirische Phänomen.

Deshalb habe ich ein Modell – einen transaktionskostentheoretisch erweiterten Humankapitalansatz, der auf segmentierte Arbeitsmärkte angewandt wird – entwickelt, das ich Ihnen im *ersten Teil* meines Referats vorstellen möchte. In der schriftlichen Fassung finden Sie dazu eine etwas ausführlichere Darstellung, während ich mich in meinem Vortrag dazu kurzfassen möchte. Denn vor dem Hintergrund des Themas dieser Ausschußsitzung sind vor allem die Ergebnisse dieser theoretischen (Vor-)Überlegungen interessant: Es sind keine Aussagen über „die" Duale Berufsausbildung möglich, sondern es muß zwischen verschiedenen Ausbil-

---

[2] Für die Bereitstellung des Datensatzes und die Unterstützung bei meiner Auswertung bedanke ich mich bei L. Bellmann, D. Blaschke, F. Buttler, H. von Henniges, E. Nagel, H. Plicht, L. Vandeven sowie den Mitarbeitern der Abteilung „Informationsverarbeitung und Systementwicklung" des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB).

[3] Vgl. dazu die älteren Untersuchungen von *Hofbauer* (1972, 1988) und *Hofbauer/Stooss* (1975), die Artikel von *Hofbauer/Nagel* (1987) und *Neubäumer* (1993) sowie die nur auf Facharbeiter abstellende Untersuchungen von *Friedrich/von Henninges* (1982) und von *von Henninges* (1994).

Tabelle 1

„Ausbildung über oder unter Bedarf“ in ausgewählten Berufen[a]

Nr.	Ausgewählte Berufe	Ausgebildete 1984	Beschäftigte 1989	Relation aus Ausgeb. und Beschäftigten[b] in %	Ausbildung "über oder unter Bedarf"[b]
01	Landwirte	2 589	128	2 022,7	0,91
39	Bäcker, Konditoren	6 083	2 063	294,9	0,49
28	Mechaniker	26 915	9 328	288,5	0,49
40	Fleischer	4 382	1 814	241,6	0,41
90	Friseure	714	300	238,0	0,41
41	Köche	4 251	1 974	215,3	0,37
44	Maurer, Betonbauer	11 649	5 497	211,9	0,36
26	Feinblechner, Installateure	14 634	6 925	211,3	0,36
31	Elektriker	26 133	12 726	205,4	0,35
51	Maler, Lackierer	8 051	3 919	205,4	0,35
05	Gärtner, Floristen	3 370	1 687	199,8	0,33
50	Tischler, Modellbauer	13 180	6 642	198,4	0,33
29	Werkzeugmacher	7 366	3 872	190,2	0,31
27	Schlosser	26 525	14 643	181,1	0,29
45	Zimmerer, Dachdecker	5 888	3 298	178,5	0,28
68	Warenkaufleute	13 334	9 154	145,7	0,19
49	Raumausstatter, Polsterer	951	655	145,2	0,18
78	Büro- u. Verwaltungsfachkr.	14 825	10 986	134,9	0,15
69	Bank- u. Versicherungskaufl.	9 258	7 298	126,9	0,12
70	Speditions-, Reiseverkehrs-, Werbekaufleute	1 849	1 608	115,0	0,07
22	Dreher, Fräser, Schleifer	3 714	5 345	69,5	-0,18
75	Fachgehilfe in steuer- und wirtschaftsberatenden Berufen	755	1 325	57,0	-0,27
24	Schmelzschweißer	465	1 033	45,0	-0,38
14	Chemiefacharbeiter	1 585	3 542	44,7	-0,38
93	Reinigungsberufe	273	1 042	26,2	-0,58
15	Kunststoffverarbeiter	438	1 748	25,1	-0,60
71	Berufe des Landverkehrs	936	6 333	14,8	-0,74
77	Datenverarbeitungskaufleute	308	2 080	14,8	-0,74
21	Kabeljungwerker u.a.	154	1 091	14,1	-0,75
04	Tierpfleger	139	1 003	13,9	-0,76
52	Handelsfachpacker	357	2 761	12,9	-0,77
62	Bau- u. Vermessungstechniker	537	5 029	10,7	-0,81
85	Übrige Gesundh.dienstberufe	52	731	7,1	-0,87
	Gesamtheit aller Berufe	**233 660**	**156 347**	**149,4**	**0,20**

a Auswertung meines Datensatzes für männliche Ausgebildete, der auf der IAB-Untersuchung über Berufsverläufe nach Abschluß der betrieblichen Ausbildung 1984/1989 basiert.

b Bei der Interpretation der Relation von Ausgebildeten zu Beschäftigten bzw. der von uns berechneten Maßgröße für „Ausbildung über Bedarf“ ist zu bedenken, daß von den 1984 Ausgebildeten 1989 nur 67 % sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, d. h. für die Gesamtheit der Berufe die beiden Maßgrößen die Werte 149,4 bzw. 0,20 annehmen.

dungsberufen (und Ausbildungsstellen) *differenziert* werden, weil sie ganz *unterschiedliche Chancen* für das *zukünftige Arbeitsleben*, vor allem hinsichtlich der Anwendbarkeit der erworbenen beruflichen Qualifikation, der Beschäftigungssicherheit und der erzielbaren Einkommen, eröffnen und sich dabei ein enger Zusammenhang zu den *Kosten* der betrieblichen Ausbildung herstellen läßt.

Damit bin ich beim *zweiten Teil* meines Referats, in dem es um *berufsspezifische Unterschiede bei den betrieblichen Ausbildungskosten* geht. Zum einen werde ich zeigen, daß die tatsächlichen Kosten zwischen den verschiedenen Ausbildungsberufen (und Ausbildungsbetrieben) noch deutlich stärker differieren als die empirisch ermittelten, wenn man *Meßproblemen* Rechnung trägt und *nur* die *entscheidungsrelevanten Kosten* berücksichtigt. Zum anderen legen meine empirischen Ergebnisse nahe, daß zwischen den Kosten der verschiedenen Ausbildungsberufe und den *Chancen*, die sie für das *spätere Erwerbsleben* eröffnen, ein enger Zusammenhang besteht.

Im *dritten Teil* ziehe ich die *wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen* aus dem theoretischen Teil und den empirischen Ergebnissen und muß Sie – vorsorglich – schon jetzt enttäuschen. Ich werde nicht zu einer einfachen und „griffigen" wirtschaftspolitischen Empfehlung gelangen, sondern zu der unter Ökonomen so beliebten Aussage: „Es kommt darauf an . . . ."

II. Der theoretische Hintergrund

Mit meinem Modell möchte ich das Phänomen von „Ausbildung über Bedarf" in einer Reihe von Berufen und von „zu wenige" Lehrabsolventen in anderen Berufen erklären. Da es sich dabei *nicht* um ein *vorübergehendes Ungleichgewicht* – etwa als Folge eines Umbruchs am Lehrstellenmarkt – handelt, muß es sich auf die *Ausbildungsentscheidungen* von Betrieben und Auszubildenden sowie die *Mobilitätsprozesse* nach Abschluß der Berufsausbildung zurückführen lassen, so daß ich von ökonomisch rationalem Verhalten ausgehe. Dabei analysiere ich den *gesamten Lehrstellenmarkt*, d. h. die Ausbildung in allen Berufen und allen Betrieben.[4]

1. Der Humankapitalansatz als Basis- und Referenzmodell

Becker's work „was the first to develop a complete price theoretic analysis of the individual's (and firms') investment in education [. . .] . It is the foundation stone on which all succeeding work has been based."[5] Vor diesem Hintergrund ver-

[4] Ich habe Ihnen im Anhang in Tabelle A.2 die verschiedenen Ansätze zur Erklärung des Ausbildungsverhaltens der Unternehmen zusammengestellt. Dabei wird deutlich, daß die meisten Modelle auf größere Mittelbetriebe und Großbetriebe bzw. auf Betriebe mit positiven Nettokosten abstellen.

wende ich die „übliche" Humankapitaltheorie als Basis- und Referenzsystem, um das Verhalten im Dualen System zu erklären. Alle Ausbildungs- und Mobilitätsentscheidungen von Betrieben und Auszubildenden basieren auf dem Vergleich von *Kosten* und (erwarteten) *Erlösen* der Berufsausbildung.

Für die Berufsausbildung fallen in der Anfangsperiode 0 folgende *Kosten* (K) an:

- Kosten, die sich seitens des Betriebes direkt der Ausbildung zurechnen lassen (K_U^{dir}), wie beispielsweise Löhne und Gehälter hauptberuflicher Ausbilder oder Kosten der Lehrwerkstatt
- Kosten, die dem Betrieb in Form von Opportunitätskosten (K_U^{Opp}) entstehen, weil aufgrund der Lehre seine Produktion geringer ausfällt, beispielsweise weil die Auszubildenden die Zeit anderer Mitarbeiter beanspruchen und Anlagen und Werkzeuge mitbenutzen
- Opportunitätskosten beim Auszubildenden (GP_0^-), weil seine Arbeitsleistung durch die Ausbildung in der Berufsschule und im Unternehmen sinkt[6]

$$GP_0^- = GP_0^{oL} - GP_0^L \tag{2.1}$$

GP_0^L = Wertgrenzprodukt während der Ausbildung in Periode 0
GP_0^{oL} = Wertgrenzprodukt ohne Ausbildung in einer vergleichbaren Tätigkeit in Periode 0

- Kosten, die beim Staat aufgrund der Berufsschulausbildung, der Subventionierung überbetrieblicher Ausbildungsstätten und durch Steuermindereinnahmen auftreten.

Öffentliche Kosten werden im weiteren aus der Betrachtung ausgeschlossen, weil sie keinen Einfluß auf die Entscheidungen von Betrieben und Auszubildenden haben, so daß für die Gesamtkosten der Ausbildung gilt:

$$K = K_U^{\text{dir}} + K_U^{\text{Opp}} + GP_o^- \,. \tag{2.2}$$

Wie diese Kosten zwischen Betrieben und Auszubildenden aufgeteilt werden, d. h. die Frage der *Finanzierung der Berufsausbildung*, hängt von der Höhe der *Ausbildungsvergütung* (w_0^L) ab. Für die Kosten der Betriebe (K_U) bzw. die der Auszubildenden (K_{Az}) gilt:

$$K_U = w_0^L + K_U^{\text{dir}} + K_U^{\text{Opp}} - GP_0^L \tag{2.3}$$

$$K_{Az} = GP_0^{oL} - w_0^L = w_0^{oL} - w_0^L \,. \tag{2.4}$$

---

[5] *Freeman* (1986), S. 367, bezieht sich auf *Beckers* Buch „Human Capital" von 1964, das auf seinem Aufsatz „Investment in Human Capital" von 1962 aufbaut.

[6] Allerdings besteht auch für Jugendliche, die keine Lehre absolvieren, eine Berufsschulpflicht.

Beispielsweise finanziert ein Jugendlicher seine Berufsausbildung vollständig selbst, wenn sein Produktionsbeitrag die Ausbildungsvergütung und die sonstigen betrieblichen Kosten der Lehre deckt ($GP_0^L = w_0^L + K_U^{dir} + K_U^{Opp}$).

Diesen Kosten der Berufsausbildung steht ein *Erlös* (E) gegenüber, der dem Gegenwartswert des ausbildungsbedingten Anstiegs des Wertgrenzprodukts während der Nutzungsdauer der betrieblichen Ausbildung entspricht:

$$E = GP^L - GP^{oL} \tag{2.5}$$

GP^L, GP^{oL} = Gegenwartswert des Wertgrenzprodukts mit bzw. ohne Ausbildung.[7]

Über die Aufteilung dieses Erlöses zwischen Betrieben (E_U) und Ausgebildeten (E_{Az}) entscheiden die während des Erwerbslebens gezahlten Löhne:

$$E_U = (GP^L - GP^{oL}) - (w^L - w^{oL}) \tag{2.6}$$

$$E_{Az} = w^L - w^{oL} \tag{2.7}$$

w^L, w^{oL} = Gegenwartswert des Lohns mit bzw. ohne Ausbildung.

Im *langfristigen Gleichgewicht* stimmen die Kosten und die (erwarteten) Erlöse der Ausbildung insgesamt sowie aus Sicht der Betriebe und der Auszubildenden überein.

Um mit diesem Ansatz „Ausbildung über oder unter Bedarf" erklären zu können, wird er auf zwei Sektoren erweitert, die stellvertretend für zwei Ausbildungsberufe oder Wirtschaftsbereiche stehen. In A wird „über Bedarf" ausgebildet; im Dualen System gilt das insbesondere für Lehrberufe, die in kleineren Betrieben im Handwerk, dem Handel und den Freien Berufen anzutreffen sind. Dagegen gibt es in B, gemessen an der Zahl der später Beschäftigten, „zu wenige" Lehrabsolventen; dabei handelt es sich vor allem um Berufe, für die Großbetriebe bestimmter Branchen Arbeitsplätze bieten.[8]

Die Analyse innerhalb dieses Zwei-Sektoren-Ansatzes führt zu dem Ergebnis, daß „Ausbildung über oder unter Bedarf", wie sie in der Realität zu beobachten ist, *dauerhaft sektorspezifische Unterschiede* bei den *Kosten* und *Erlösen* der beruflichen Ausbildung voraussetzt, die es zu erklären gilt.

---

[7] Dabei wird ein vollkommener Kapitalmarkt und eine einheitliche Nutzungsdauer der betrieblichen Ausbildung unterstellt.

[8] Abbildung A.1 im Anhang gibt Ihnen eine Übersicht, wie sich die männlichen Ausgebildeten und Beschäftigten auf Betriebe unterschiedlicher Größe verteilen. So werden 53 % aller Jugendlichen in Betrieben mit weniger als 50 Beschäftigten ausgebildet, die nur 39 % der Arbeitnehmer beschäftigen. Umgekehrt entfallen auf Unternehmen mit 500 und mehr Mitarbeitern nur 17 % der Ausgebildeten, aber 26 % der Beschäftigten.

Damit bin ich bei einem Dilemma, das sich auf dem Humankapitalmodell und den ihm zugrundeliegenden Annahmen ergibt. *Becker's* Konzept schließt an die neoklassische Tradition an.[9] Entsprechend unterstellt er vollkommenen Wettbewerb an allen Märkten sowie – sowohl kurz- wie langfristig – die Existenz eines Konkurrenzgleichgewichts. Wenn man das konsequent zu Ende denkt, dürfte es *langfristig keine Unterschiede* bei den *Kosten* und *Erlösen* der Berufsausbildung und damit keine „Ausbildung über Bedarf" geben. Allerdings steht *Becker* in ähnlicher Weise vor einem Dilemma: Er unterstellt vollkommene Märkte, obwohl betriebsspezifische Qualifikation „per definitionem" zu Monopolstellungen an (Teil-)Arbeitsmärkten führen,[10] und umgekehrt nennt er Marktunvollkommenheiten als Ursache für Spezifität, ohne sie allerdings in seine formale Analyse einzubeziehen.

2. Die Erweiterung um die Annahmen des Transaktionskostenansatzes

a) Die zugrundeliegenden Annahmen

Als Konsequenz berücksichtige ich Marktunvollkommenheiten explitzit und umfassend, indem ich bei meinem Modell von den *Annahmen des Transaktionskostenansatzes* ausgehe (Abbildung 1).[11]

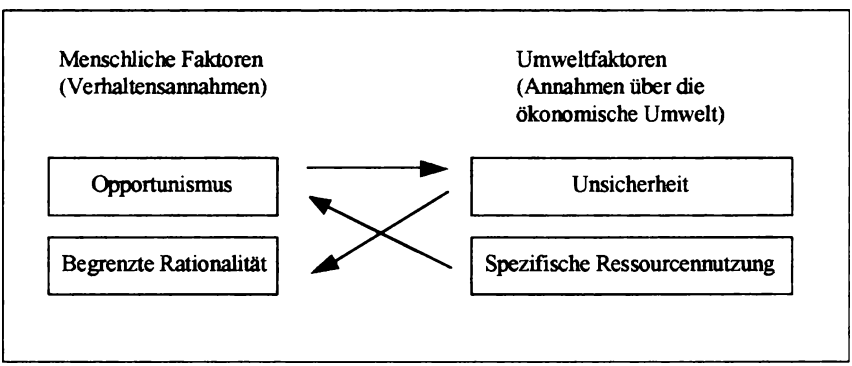


Abbildung 1: Der Bezugsrahmen für die Transaktionskostenanalyse

---

[9] Die Ursprünge des Humankapitalansatzes reichen bis zu den Klassikern der ökonomischen Theorie zurück. Bereits bei *Adam Smith* ist die Idee einer Analogie von Kenntnissen und Fertigkeiten und Sachkapital zu finden.

[10] Darauf hat *Sadowski* (1980), S. 29, hingewiesen.

[11] Vgl. *Williamson* (1981, 1984), *Bösmann* (1981, 1982) und *Grote* (1990).

b) Eine transaktionskostentheoretisch geprägte Sicht der Unternehmung

Diese Annahmen haben weitreichende Konsequenzen für die *Sicht der Unternehmung*, denn damit bleiben langfristige Entscheidungen und Investitionen nicht – wie im neoklassischen Modell – auf den Produktionsbereich beschränkt, sondern treten in nahezu allen Bereichen der Unternehmung auf und determinieren neben der Art der Leistungserstellung auch die Organisationsstruktur des Unternehmens und vor allem seine Marktstellung bei der Beschaffung und beim Absatz der von ihm erstellten Güter und Dienstleistungen. Entsprechend gewinnen Investitionen in Forschung und Entwicklung, das Organisations- und Informationssystem, den Aufbau längerfristiger Lieferbeziehungen, Produktinnovationen oder die Erschließung neuer Marktsegmente an Bedeutung (Tabelle 2).

Allerdings sind die Annahmen des Transaktionskostenansatzes und damit solche längerfristigen Entscheidungen nicht für alle Unternehmen gleichermaßen relevant.[12] Eine zentrale Rolle spielt, welche Art von Leistungen die Unternehmung anbietet und somit, welcher Branche[13] sie angehört. Davon werden Stetigkeit, Voraussehbarkeit und Umfang ihrer Nachfrage bestimmt und damit, inwieweit hohe spezifische Investitionen im Produktions-, Organisations-, Beschaffungs- und Absatzbereich lohnend (und möglich) sind, denn nur bei einer großen Wiederholungshäufigkeit von Transaktionen kommen „Economies of scale", „Economies of scope" und eine erfahrungsbedingte Kostendegression (Lerneffekte) zum Tragen. Weiterhin hängt von der Art der Produkte und der Branche ab, in welchem Ausmaß dem technischen Fortschritt, Produktinnovationen oder spezifischem Wissen über Gesetze und andere Institutionen Bedeutung zukommt. Schließlich hat die Branchenzugehörigkeit nicht nur auf die Stellung des Unternehmens an seinen Absatzmärkten, sondern auch auf seine Verhandlungsposition gegenüber Lieferanten und Arbeitnehmern Einfluß.

Insgesamt kommt es unter den Annahmen des Transaktionskostenansatzes zu weit größeren Unterschieden zwischen den Unternehmen und den Arbeitsplätzen, die sie bieten (können). Dabei spielt auch eine Rolle, daß nur für einen Teil der Unternehmen *betriebsspezifisches Humankapital* und *dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse* zentrale Bedeutung haben. Zudem spielen jetzt mit Beschäftigungsverhältnissen verbundene Transaktionskosten eine Rolle. So treten *ex ante-Transaktionskosten* für die Suche und Auswahl geeigneter Mitarbeiter auf und – davon nicht unabhängig – *ex post-Transaktionskosten* für die Kontrolle der Beschäftigten, durch unzureichende Arbeitsleistungen (partielle Nichteinhaltung von Verträgen)

---

12 Hier gebe ich nur eine kurze Übersicht über die Argumentationskette.

13 Ich schließe mich der Definition von *Porter* (1992), S. 27, an, derzufolge eine *Branche* eine „Gruppe von Unternehmen (ist), die Produkte herstellen, die sich gegenseitig nahezu ersetzen können". Sie deckt sich einigermaßen mit der Branchenabgrenzung der Amtlichen Statistik, auf die im empirischen Teil zurückgegriffen wird. Zum Zusammenhang von Branchendefinition und Strukturanalyse vgl. *ebenda*, S. 60.

und / oder unzureichende Flexibilität der Mitarbeiter (hohe Anpassungskosten bzw. Fehlanpassungskosten).

Tabelle 2

Langfristige Entscheidungen der Unternehmungen

Zusammenhang der Entscheidungen	Langfristige Entscheidungen, die größtenteils erst unter den Annahmen des Transaktionskostenansatzes Bedeutung erhalten und interdependent sind
Stellung der Unternehmung an ihren Absatzmärkten	• Produktinnovationen und/oder Erschließung neuer Marktsegmente • Art, Qualität und Differenzierung der Produkte[a] • Aufbau längerfristiger Lieferbeziehungen und eines eigenen Vertriebssystems • Werbemaßnahmen zur Schaffung von Marken sowie zur Verbesserung ihres Bekanntheitsgrads und ihrer Reputation • Investitionen in Markteintrittsschranken gegenüber potentiellen Konkurrenten (neue Anbieter, Substitutionsprodukte) • Vergeltungsmaßnahmen gegenüber "Newcomern", die sich insbesondere bei Unternehmungen, die an mehreren Märkten anbieten, als "Investitionen in die Marktsicherung" interpretieren lassen
Leistungserstellung und Struktur der Unternehmung	• Eigene Forschung und Entwicklung • Bau von Produktionsanlagen mit sehr spezifischem Charakter • Aufbau von betriebsspezifischem Humankapital (u.a. Wissen über Herstellungsverfahren, Leistungsprogramm, Kunden und Lieferanten, die Organisation selbst) • Organisations- und Kommunikationsstruktur
Stellung der Unternehmung an ihren Beschaffungsmärkten	
– Arbeitsmarkt- und Personalpolitik	• Anteil und Ausgestaltung von Dauerarbeitsplätzen • Altersaufbau der Belegschaft • Qualifizierungsmaßnahmen und Beförderungspolitik • Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen • Lohnsetzung und -struktur sowie freiwillige soziale Leistungen
– Sonstige Beschaffungsmärkte	• Art und Spezifität der bezogenen Leistungen • Investitionen in dauerhafte Lieferbeziehungen

a Damit eng verknüpft ist die Heterogenität von Produkten und das Fehlen kurzfristigen (Preis-)Wettbewerbs.

c) Das erweiterte Modell und sein Erklärungsbeitrag zu den Kosten- und Erlösunterschieden bei der Dualen Ausbildung

Vor diesem Hintergrund bedarf der Humankapitalansatz zur Erklärung von „Ausbildung über oder unter Bedarf" der Modifikation und Erweiterung, die ich hier nicht mit dem entsprechenden „Formelapparat", sondern nur verbal und auch nur aus Sicht der Betriebe zusammenfassen möchte:[13a]

- Den Unternehmen entstehen im Zusammenhang mit der Ausbildung zusätzlich Kosten für die Suche und Auswahl geeigneter Auszubildender.
- Als umfassende Maßgröße für die Erlöse der Berufsausbildung wird die humankapitalbedingte *Erhöhung* des *Deckungsbeitrages* verwandt, die gleichzeitig Veränderungen der hergestellten Mengen, der Produktqualität, der Absatzpreise sowie der Produktions- und Transaktionskosten widerspiegeln soll.[14] Eine besondere Rolle spielen dabei Einsparungen von Transaktionskosten im Zusammenhang mit Arbeitsverträgen im Ausbildungsbetrieb oder einem anderen Betrieb.
- Entsprechend ist jetzt bei der Einstellung von Ausgebildeten anderer Betriebe zu unterscheiden, ob die anschließende Beschäftigung im erlernten Beruf oder als Hilfsarbeiter oder Angelernter erfolgt, denn niedrigere Transaktionskosten können auch bei unqualifizierten Tätigkeiten die Entscheidung für Arbeitnehmer mit Berufsausbildung lohnend machen.
- Für die Betriebe besteht Unsicherheit hinsichtlich ihres zukünftigen Fachkräfte- und Beschäftigtenbedarfs.

Dagegen möchte ich – zumindest in der schriftlichen Fassung – ausführlich begründen, warum vor dem Hintergrund des Transaktionskostenansatzes sehr große *berufs- und betriebsspezifische Unterschiede* bei den *Kosten* und *Erlösen* der Humankapitalinvestition auftreten und damit „Ausbildung über oder unter Bedarf" wahrscheinlicher wird.

Dazu knüpfe ich an Abbildung 2 an, die einen Überblick gibt, welche Kosten den Betrieben an den verschiedenen Lernorten entstehen und die auf dem Konzept der *„Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung"* basiert.

Die verschiedenen *Kosten* der betrieblichen Ausbildung werden zunächst wesentlich davon beeinflußt, welche Tätigkeiten im Mittelpunkt des angestrebten *Berufes* stehen und welche Kenntnisse und Fertigkeiten er erfordert. Davon hängt vor allem ab, in welchem Ausmaß die Ausbildung eine spezielle fachtheoretische Unterweisung und/oder bestimmte Maschinen, Anlagen oder EDV-Geräte nötig macht, und damit auch, ob ein großer Teil des Lernens am Arbeitsplatz erfolgen kann oder in betrieblichen Unterricht und Lehrwerkstätten „ausgelagert" werden muß. Aus der Kostenuntersuchung des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) von 1980 geht hervor, daß je nach Beruf (und Betrieb) die Anteile der beiden Lernorte „Lehrwerkstatt" und „fachtheoretischer Unterricht" ganz unterschiedlich ausfallen und davon die Ausbildungskosten wesentlich beeinflußt werden: Je höher diese Anteile sind, um so teurer ist die Lehre für die Betriebe. Ausbildung am Arbeitsplatz führt zum einen zu niedrigen Kosten, weil damit i.d.R. ein Produktions-

[13a] Vgl. ausführlich Neubäumer (1998).

[14] Dabei bleiben allerdings Veränderungen der Löhne aufgrund der Berufsausbildung unberücksichtigt, um die Aufteilung des Erlöses zwischen Betrieb und Ausgebildeten nicht vorwegzunehmen.

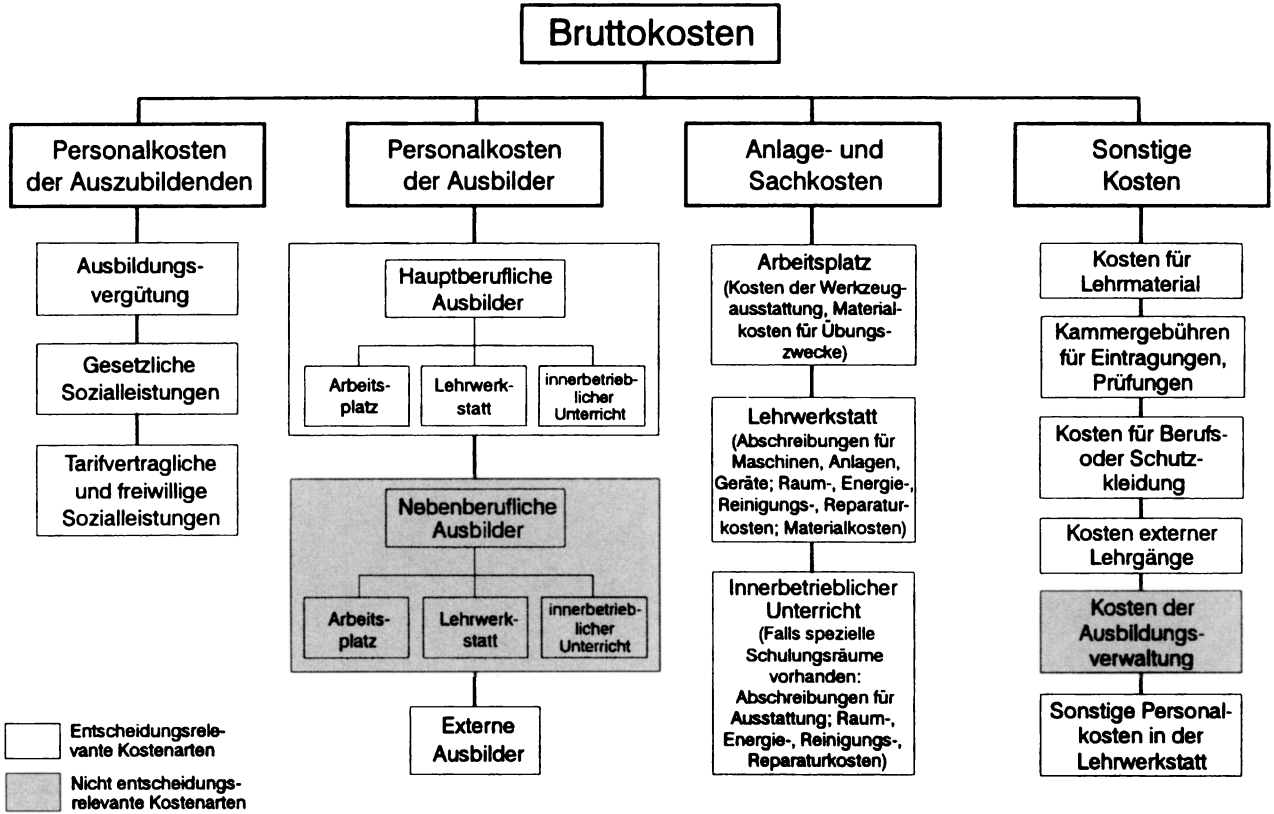


Abbildung 2: Die Kostenarten der betrieblichen Berufsausbildung[15]

[15] Vgl. *Bardeleben / Beicht / Fehér* (1995), S. 27.

beitrag der Lehrlinge verbunden ist, und zum anderen, weil die Kosten von Ausbildern und Anlagen in spezifischen Ausbildungseinrichtungen meist deutlich höher ausfallen als die entsprechenden Opportunitätskosten am Arbeitsplatz, denn dort lassen sich „Leerzeiten" für die Unterweisung von Lehrlingen nutzen. Allerdings dürfte in vielen Fällen durch betriebliche Schulung und Lehrwerkstätten auch die Ausbildungsqualität (und damit der zu erwartende Erlös der Humankapitalinvestition) erhöht werden.

Zusätzlich sind die *Größe* und – eng damit verknüpft – die *Branche* des *Ausbildungsbetriebs* wichtige Kostendeterminanten.[16] So herrschen in Klein- und Mittelbetrieben gut überschaubare Organisationsstrukturen und wenig(er) komplizierte und komplexe Arbeits- und Produktionsvorgänge vor, so daß die Auszubildenden leichter in den Prozeß der betrieblichen Leistungserstellung eingebunden werden können. Zudem ist dort eher mit einem unstetigen Arbeitsanfall aufgrund saisonaler und / oder konjunktureller Schwankungen zu rechnen, so daß die Opportunitätskosten der Betriebe für die Ausbildung gering ausfallen und umgekehrt Auftragsspitzen durch die produktive Leistung der Lehrlinge abgedeckt werden können. Demgegenüber sind in Großbetrieben überwiegend kapitalintensive(re) und häufig auch störanfällige Produktionsprozesse anzutreffen. Dann führt eine unsachgemäße Bedienung der Maschinen durch die Auszubildenden zu erhöhter Ausschußproduktion und / oder Schäden an den teuren Anlagen, oder ein Teil der Ausbildung muß auf Lehrwerkstätten mit hohen Personal- und Anlagekosten und wenig betriebsverwertbaren Leistungen verlagert werden. Aufgrund der hohen Kapitalintensität ist eine Schulung an Maschinen und EDV-Anlagen oft mit hohen Opportunitätskosten verbunden.

Zudem gewinnt für Unternehmen, bei denen die Modernität, Zuverlässigkeit und Qualität ihrer Güter und Dienstleistungen sowie die Anpassung an die spezialisierten Wünsche ihrer Kunden zählt, eine über die Mindestanforderungen des Dualen Systems hinausgehende allgemeine Ausbildung sowie die zusätzliche Vermittlung betriebsspezifischer Kenntnisse und Fertigkeiten an Bedeutung. (Nach meiner Einschätzung sind hier allgemeine und betriebsspezifische Kenntnisse und Fertigkeiten nicht substitutiv, sondern komplementär, und die gleichzeitige betriebsspezifische Qualifizierung erfordert kaum zusätzliche Kosten.[17])

Schließlich spielen *institutionelle Faktoren* eine Rolle; sie können nicht losgelöst vom *sozialen Kontext*, in den Transaktionen eingebettet sind, gesehen werden. So ist beipielsweise die Überwachung durch die Gewerbeaufsicht, daß die Vorschriften des Jugendschutzgesetzes eingehalten werden, in kleineren Betrieben und / oder Branchen mit wenig formalisierten Arbeitsabläufen und wechselnden Einsatzorten, wie dem Baugewerbe und dem Dienstleistungsbereich, schwieriger.

---

[16] Empirisch läßt der Einfluß von Größe und Branche des Betriebs auf die Kosten kaum von der des Ausbildungsberufs trennen, weil die Qualifizierung in bestimmten Berufen häufig auf Betriebe bestimmter Größe, Branche und Ausbildungsbereiche beschränkt bleibt.

[17] Vgl. ähnlich *Franz / Soskice* (1993).

Hinzu kommt, daß in diesen Betrieben zum Teil keine Arbeitnehmervertretung existiert oder der Betriebsrat im Zusammenhang mit der Berufsausbildung nicht aktiv wird, so daß Ausbildungsverordnungen weniger Aufmerksamkeit geschenkt werden kann; oft fehlt ein Ausbildungsplan.[18] In mittleren und insbesondere größeren Betrieben kommt der Kooperation mit den Arbeitnehmern und ihren Vertretern insbesondere dann Bedeutung zu, wenn betriebsspezifisches Wissen eine hohe Relevanz hat und nur dann „reibungslos" an neue, meist jüngere Beschäftigte weitergegeben wird, wenn bestimmte „Spielregeln" eingehalten werden. Dazu zählt häufig auch eine sorgfältige betriebliche Ausbildung mit hohem Formalisierungsgrad, zu der die Kinder von Mitarbeitern leichter Zutritt haben. Durch gezielte Ausbildungsanstrengungen kann ein Unternehmen darüber hinaus seine Reputation als Arbeitgeber verbessern und dadurch seine Transaktionskosten für Suche, Auswahl, Kontrolle und unvollständige Vertragserfüllung reduzieren.[19]

Auf der anderen Seite ergeben sich unter den Annahmen des Transaktionskostenansatzes größere Unterschiede bei den *Erlösen*, die die Unternehmen durch den Einsatz besser qualifizierter (und motivierter) Mitarbeiter erzielen können. Zunächst hängt wesentlich von den Beschäftigten, ihrem Wissen und ihrem Engagement ab, inwieweit die Umsetzung längerfristiger Entscheidungen, wie Innovationen, Inventionen oder Verbesserungen der Organisationsstruktur, gelingt und damit auch, ob das Unternehmen seine Marktstellung halten oder verbessern kann. Zudem spielt für die Möglichkeiten einer Unternehmung, durch die Beschäftigung von Fachkräften eine höhere Leistung zu erzielen und / oder die Produktionskosten zu senken, die Kapitalintensität eine wichtige Rolle. Bleiben – wie beim Transaktionskostenansatz – Investitionen nicht auf den Produktionsbereich beschränkt, sondern erfolgen z. B. auch in Forschung und Entwicklung, die Erschließung neuer Märkte oder das Organisations- und Informationssystem, so kommt es zu weit größeren Unterschieden in der Kapitalintensität, die eng mit der Größe und Branche der Unternehmung verknüpft sind.

Weiterhin – und das darf nicht unterschätzt werden – resultieren Erlöse der Berufsausbildung aus *niedrigeren ex-ante- und ex post-Transaktionskosten*

- bei der Suche von Fachkräften[20]
- bei der Auswahl von Mitarbeitern, bei der es nicht nur um ihre fachliche Eignung, sondern auch um ihre soziale Qualifikation geht[21]

---

[18] Über das Fehlen eines Ausbildungsplans beschweren sich in kleineren und mittleren Betrieben (weniger als 10 bzw. 10 bis 99 Beschäftigte) 25 % bzw. 29 % der Ausgebildeten, während es bei Großbetrieben nur 11 % sind. Vgl. *Hecker* (1989).

[19] Vgl. dazu den Ansatz von *Sadowski* (1980).

[20] In Kleinbetrieben fallen aufgrund eines hohen „Job-Turnovers" und „Labour-Turnovers" häufig Suchkosten an, die auch in Form eines entgangenen Gewinns aufgrund des Fachkräftemangels auftreten können. Vgl. *Neubäumer* (1995).

[21] *Blaschke* (1986) bezeichnet damit die Leistungsbereitschaft von Mitarbeitern, ihre Einstellung zu Arbeit und Beruf sowie ihre Fähigkeit im Umgang mit anderen.

- für Kontrollen, die besonders bei langen Kommunikationswegen und unübersichtlichen Leistungserstellungsprozessen schwierig sind, und
- durch unzureichende Arbeitsleistung.

Entsprechend läßt sich die *berufliche Ausbildung* nicht nur als Investition in Humankapital, sondern auch als *Prozeß der Gewinnung von Informationen* über Arbeitnehmer, ihre fachliche und soziale Qualifikation sowie ihre Eignung für bestimmte Arbeitsplätze interpretieren, so daß der Erlös einer eigenen Ausbildung auch im Wegfall von Auswahlkosten, einem besseren „Matching" und niedrigeren Kosten der Kontrolle und Anpassung sowie durch eine unvollständige Vertragserfüllung bestehen kann.

Vor diesem Hintergrund läßt sich „Ausbildung über oder unter Bedarf" darauf zurückführen, daß sich in den beiden Sektoren Betriebe mit deutlichen Unterschieden hinsichtlich der Größe und Kapitalintensität, der Ausgestaltung der Leistungserstellungsprozesse, des Produktprogramms und der Wettbewerbsstellung konzentrieren. Entsprechend haben Betriebsspezifität und – eng damit verknüpft – dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse nur bei einem Teil der Betriebe große Bedeutung, und auch innerhalb desselben Sektors und desselben Betriebs ergeben sich Unterschiede zwischen den Arbeitsplätzen. Die Folge sind Einkommensdifferentiale, die zwischen und innerhalb der Sektoren auftreten und sich auch auf längere Sicht nicht einebnen.

3. Die Anwendung des Modells auf segmentierte Arbeitsmärkte

Segmentationsansätze knüpfen an solche empirisch beobachtbaren Unvollkommenheiten von Arbeitsmärkten an. Sie werden mit dem Ansatz des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung (ISF), an den ich bei meiner Analyse anknüpfe, auf rationales Verhalten von Betrieben und Arbeitnehmern im Kontext der institutionellen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland zurückgeführt. Dabei wird deutlich, daß in der Bundesrepublik nicht – wie beispielsweise in den USA oder Japan[22] – zwischenbetriebliche, sondern innerbetriebliche Segmentation dominiert.

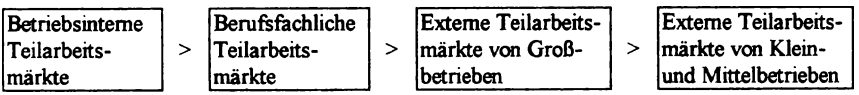
a) Realtypische Teilarbeitsmärkte und „Mobilitätspfade"

Aufgrund verschiedener empirischer Untersuchungen[23], die auf dem ISF-Ansatz basieren, lassen sich vier *realtypische Teilarbeitsmärkte* ableiten, die durch *Mobilitätsschranken* abgeschottet sind, so daß sich dauerhaft das folgende Attraktivitätsgefälle beobachten läßt:

---

22 Vgl. *Sengenberger* (1987) und auch *Lutz* (1987).

23 Vgl. *Biehler/Brandes* (1981), *Wenger* (1984) und *Szydlik* (1990).



Dabei unterscheiden sich die Arbeitsplätze nicht nur hinsichtlich der erzielbaren Einkommen, sondern auch hinsichtlich der Weiterqualifizierungs- und Aufstiegsmöglichkeiten, der Beschäftigungssicherheit und der Arbeitsbedingungen.

Um mein Modell zur Erklärung von „Ausbildung über oder unter Bedarf" auf segmentierte Arbeitsmärkte anzuwenden, habe ich zunächst die „Mobilitätspfade", die von den Ausbildungsstellen der verschiedenen Teilarbeitsmärkte zu Arbeitsplätzen mit ganz unterschiedlichen Chancen für das spätere Erwerbsleben führen, herausgearbeitet (Abbildung 3). Entsprechend wurde es notwendig, das Modell um den *Übergang in unqualifizierte Tätigkeiten* im externen Segment auszuweiten, der nicht das Ergebnis eines gezielten Wechsels der Lehrabsolventen aufgrund einer besseren Bezahlung und / oder einer höheren Arbeitsplatzsicherheit darstellt, sondern auf einen Mangel an adäquaten Beschäftigungsmöglichkeiten zurückzuführen ist.

Zudem führt das *Attraktivitätsgefälle* zwischen den verschiedenen Teilarbeitsmärkten zu einem *veränderten Entscheidungskalkül der Jugendlichen*: Bei einer Lehre bzw. einem Arbeitsplatzwechsel spielt nicht nur eine Rolle, ob die Berufsausbildung selbst zu Erlösen führt, sondern auch ob durch den Zutritt zu einem wettbewerbsfähigeren Arbeitsplatz ein *Wechselgewinn* erzielt werden kann bzw. ob der Übergang in einen weniger wettbewerbsfähigen Teilarbeitsmarkt und damit ein *Wechselverlust* „droht". Die Ausbildungsentscheidungen und anschließende Mobilitätsprozesse werden damit zusätzlich von segmentabhängigen Unterschieden in der Wettbewerbsfähigkeit von Arbeitsplätzen beeinflußt. Mobilitätsschranken machen eine Berufsausbildung auch deshalb lohnend, weil sie die Chancen für den Zutritt zu attraktiveren Teilarbeitsmärkten wesentlich verbessert, und führen damit gesamtwirtschaftlich zu einer höheren Nachfrage nach Lehrstellen.[24]

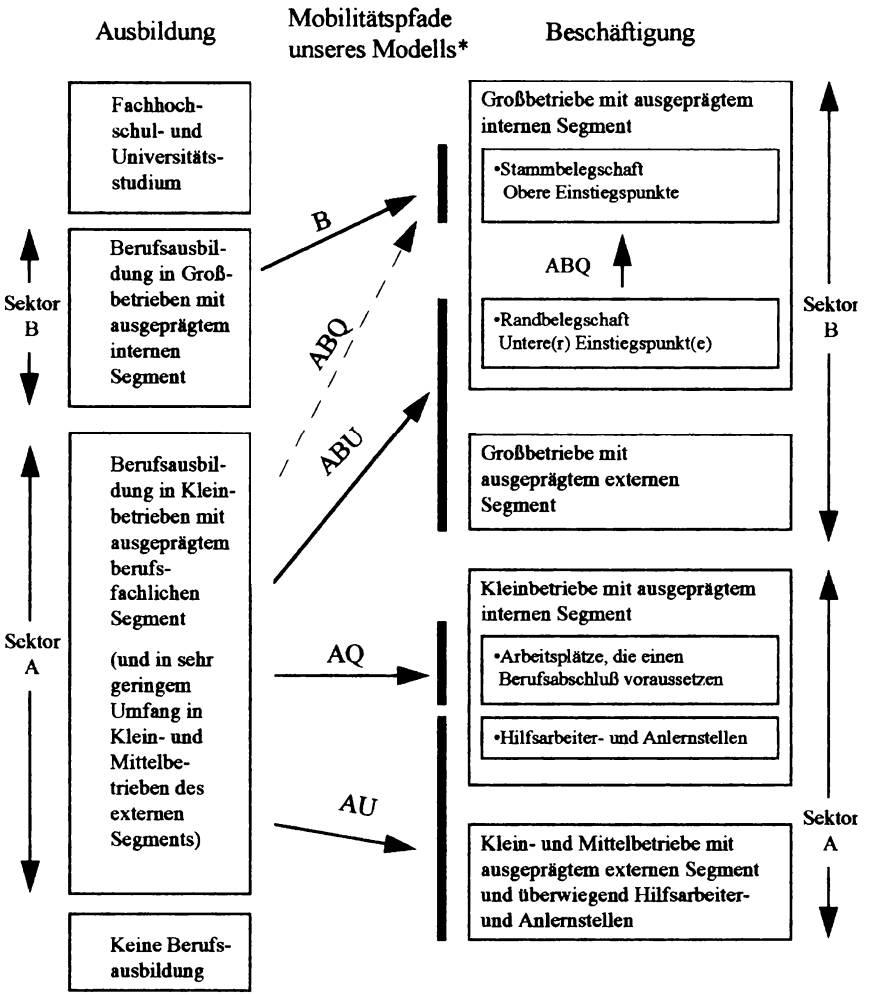
Ich möchte bereits an dieser Stelle darauf hinweisen, daß diese potentiellen Wechselgewinne durch eine Berufsausbildung weitreichende Konsequenzen haben:

- Einzelwirtschaftlich rationales Verhalten muß jetzt nicht mehr zum gesamtwirtschaftlich besten Ergebnis führen. Es sind jetzt Ausbildungsverhältnisse möglich, deren Kosten höher sind als ihre Erlöse in Form niedrigerer Produktions- und Transaktionskosten.

---

[24] Die Jugendlichen können mit einer betrieblichen Ausbildung – losgelöst von einem konkreten Beruf – bestimmte Eigenschaften, wie Arbeitsdisziplin, Durchhaltevermögen und Teamfähigkeit, signalisieren, die von den Unternehmen mit dem Abschluß einer Lehre in Verbindung gebracht werden. Umgekehrt wird vor dem Hintergrund einer zunehmenden beruflichen Qualifikation bei jüngeren Arbeitnehmern allein das fehlende Interesse an einer Berufsausbildung als negativ eingestuft.

– Für bestimmte Berufe und Wirtschaftsbereiche verliert die Qualität und Spezifität der betrieblichen Ausbildung an Bedeutung.



*B = Ausbildung und qualifizierte Beschäftigung in B
AB = Ausbildung in A, Beschäftigung in B
A = Ausbildung und Beschäftigung in A
Q, U = Qualifizierte bzw. unqualifizierte Beschäftigund in A oder B

Abbildung 3: Die modellmäßige Erfassung von Ausbildung, Beschäftigung und „Mobilitätspfaden" bei Arbeitsmarktsegmentation

b) Schlußfolgerungen aus dem Modell

Aus dem Rationalkalkül von Betrieben *und* Auszubildenden, bei dem die Kosten der Dualen Ausbildung den erwarteten Erlösen während des gesamten Erwerbslebens gegenübergestellt werden, läßt sich ableiten, daß zum einen sehr große *berufs- und betriebsspezifische Unterschiede* bei den *Kosten und Erlösen* der Unternehmen *"Ausbildung über oder unter Bedarf"* verursachen. Sie lassen sich vor dem Hintergrund des Transaktionskostenansatzes auf die *Größe und Branche* der Betriebe zurückführen. Zum anderen spielen Unterschiede in der *Wettbewerbsfähigkeit von Arbeitsplätzen*, dadurch ausgelöste Wanderungsprozesse sowie Mobilitätsschranken zwischen den Teilarbeitsmärkten, wie sie der Segmentationsansatz zum Gegenstand hat, eine nicht zu unterschätzende Rolle.

„Ausbildung unter Bedarf" ist charakteristisch für größere Unternehmen, für deren Wettbewerbsposition an ihren Absatz-, Beschaffungs- und Arbeitsmärkten neben einer hohen Kapitalintensität und modernen Produktionsverfahren sowie einer gleichbleibend hohen Qualität ihrer Güter und Dienstleistungen die Qualifikation und das Engagement ihrer Mitarbeiter eine wesentliche Rolle spielen, so daß i.S. von *Williamson* bei Arbeitsbeziehungen Fragen der Mitbestimmung und der Kooperation, die Identifikation mit dem Betrieb und der „Ruf" des Unternehmens als Arbeitgeber größere Bedeutung erhalten.[25] Sie repräsentieren in meinem Modell den *Sektor* B und lassen sich weitgehend mit empirisch beobachtbaren *Großbetrieben mit ausgeprägtem internen Segment* gleichsetzen. Eine Lehre hier verursacht so *hohe Kosten*, daß sie nicht über den Produktionsbeitrag der Lehrlinge gedeckt werden können und zum nicht unerheblichen Teil von den Betrieben getragen werden müssen. Dennoch erweist sich eine eigene qualitativ hochwertige Ausbildung als lohnend, wenn der Betrieb davon entsprechend *hohe Erlöse* erwarten kann und die Wahrscheinlichkeit, daß sich diese Erlöse auch realisieren lassen, hoch ist.[26] Bei Unsicherheit über ihren zukünftigen Fachkräftebedarf werden Unternehmen vor allem *„unter Bedarf"* ausbilden, wenn sie die betreffenden Arbeitsplätze ersatzweise mit anderen Beschäftigten besetzen können und eine Nichtübernahme von Ausgebildeten mit weiteren Kosten verbunden ist. Dies trifft insbesondere für Großbetriebe zu, die über verschiedene interne Teilarbeitsmärkte und damit über ein „Reservoir" von Beschäftigten mit allgemeiner und insbesondere betriebsspezifischer Qualifikation verfügen, so daß Personalengpässe durch schnellere Beförderungen ausgeglichen werden können. Hinzu kommt, daß sich aus Motivationsgründen einem bestimmten Anteil „weiter unten" eingestellter Arbeitnehmer der Aufstieg auf überwiegend mit selbst Ausgebildeten besetzten Arbeitsplätzen eröffnen muß. Solche Unternehmen unterliegen zudem einem gewissen „Zwang", jeweils alle geeigneten Ausgebildeten zu übernehmen, weil

---

25 Vgl. *Williamson/Wachtner/Harris* (1975).

26 Entsprechend werden solche Betriebe ihre Auszubildenden sehr sorgfältig auswählen und dafür relativ hohe Kosten in Kauf nehmen, so daß sie einen Jugendlichen nach Abschluß der Lehre selten als „ungeeignet" einstufen.

andernfalls ihr Ruf als guter Arbeitgeber und Ausbildungsbetrieb leiden würde und weil die Arbeitnehmervertreter – nicht zuletzt aufgrund des hohen Anteils von Mitarbeiterkindern – darauf drängen.

Die meisten der in Unternehmen und Berufen von Sektor B Ausgebildeten bleiben im Ausbildungsbetrieb oder wechseln in vergleichbare (Groß-)Betriebe desselben Wirtschaftsbereichs. Ihnen eröffnen sich Dauerarbeitsplätze mit ausbildungsadäquaten Tätigkeiten und vergleichsweise sehr guten Einkommensaussichten, die oft auch Weiterbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten bieten.

Auf der anderen Seite gibt es in Betrieben von Sektor B auch andersgeartete Arbeitsplätze, für die sich eine teure eigene Ausbildung nicht auszahlt *und* für die Lehrabsolventen aus A eingestellt werden. Neben Arbeitsplätzen, die keine hohen fachlichen Anforderungen stellen und vor allem aufgrund der starken Arbeitsteilung in B eine breite berufliche Ausbildung überflüssig machen, handelt es sich um Anlerntätigkeiten und einfache Angestelltenstellen, bei denen die notwendigen allgemeinen und betriebsspezifischen Kenntnisse und Fertigkeiten am Arbeitsplatz vermittelt werden; sie könnten gleichermaßen mit beruflich nicht Qualifizierten besetzt werden. Dennoch ziehen die Betriebe in B Arbeitnehmer mit Berufsausbildung aus A vor, weil sie mit *Transaktionskostenersparnissen* rechnen. Zudem kann der innerbetriebliche Aufstieg diese Mitarbeiter auf Arbeitsplätze führen, bei denen die Berufsausbildung als Basis für eine Weiterqualifizierung genutzt werden kann oder zumindest als Nachweis für die dort erforderliche Flexibilität gesehen wird. Für solche Stellen gibt es viele Bewerber mit abgeschlossener Lehre, die sich davon den „Sprung" in das interne Segment erhoffen, so daß ihnen keine oder kaum höhere Löhne als nicht beruflich Qualifizierten gezahlt werden müssen.

Bei *„Ausbildung über Bedarf"* und – eng damit verknüpft – hoher Abwanderung wäre es weder aus Sicht der Betriebe noch der ihrer qualifizierten Arbeitnehmer sinnvoll, wenn die Ausbildungsbetriebe einen Teil der Ausbildungskosten übernähmen. Denn das lohnte sich nur, wenn dem bei den anderen Fachkräften der Betriebe ein entsprechend höherer Erlös der Humankapitalinvestition gegenüberstünde. Somit erzielten die im Ausbildungsbetrieb Verbleibenden ein niedrigeres Einkommen und / oder hätten schlechtere Arbeitsbedingungen und bezahlten zumindest teilweise für die Ausbildung der „Abwanderer" mit. Dadurch würden die Arbeitsplätze dort (noch) weniger wettbewerbsfähig. Deshalb ist für die Unternehmen und Arbeitnehmer in A gleichermaßen rational, daß bei hoher Abwanderung die Lehrlinge ihre Ausbildungskosten selbst tragen.[27]

Entsprechend ist eine gemessen an der Beschäftigtenzahl „zu hohe" Lehrlingszahl typisch für Berufe mit arbeitsplatznaher Ausbildung, die vor allem in *Kleinbetrieben* mit ausgeprägtem *berufsfachlichen Segment* im Handwerks- und Dienstleistungsbereich stattfindet. Allerdings können oder wollen nicht alle Ausbildungsabsolventen im berufsfachlichen Segment bleiben. Ein Teil von ihnen muß direkt

[27] Bei den hier betrachteten unvollkommenen Märkten kann die Kostenbeteiligung auch zu Lasten der nicht beruflich qualifizierten Arbeitnehmer gehen.

oder nach Phasen der Arbeitslosigkeit und / oder Nichterwerbstätigkeit eine Hilfsarbeiter- oder Anlernstelle in Betrieben mit berufsfachlichem Segment oder in Betrieben mit ausgeprägtem externen Segment akzeptieren. Andere wandern auf wettbewerbsfähigere Stellen in betriebsinternen Arbeitsmärkten von Großbetrieben ab. Dabei läßt sich zwischen den im berufsfachlichen Segment ausgebildeten *Berufen* eine *Rangfolge* ausmachen, die in engem Zusammenhang mit der Höhe der Ausbildungskosten und der sie beeinflussenden Faktoren, aber auch mit der Relevanz dieser beruflichen Kenntnisse und Fertigkeiten für die Leistungserstellung im berufsfachlichen Segment sowie mit der Nachfrage bestimmter Qualifikationen durch Großbetriebe aus B steht.

Betriebe in A werden für *die Berufe* unabhängig von späterem Bedarf und Beschäftigungsmöglichkeiten ausbilden, bei denen der Produktionsbeitrag der Lehrlinge die gesamten Ausbildungskosten deckt oder sogar übersteigt. Dazu können neben *bestimmten Eigenschaften der Betriebe*, wie eine übersichtliche nachvollziehbare Leistungserstellung und starke Nachfrageschwankungen, die zu einer arbeitsplatznahen kostengünstigen Lehre führen, auch *institutionelle Rahmenbedingungen* beitragen, zu denen keine tarifvertraglich vereinbarten Ausbildungsvergütungen, vergleichsweise geringe Anforderungen an den Ablauf der Berufsausbildung und die dabei vermittelten Qualifikationen und wenig Kontrollen der Einhaltung gesetzlicher Vorschriften zählen. Aufgrund der niedrige(re)n Qualität der vermittelten Kenntnisse und Fertigkeiten, aber insbesondere aufgrund der hohen Ausgebildetenzahlen führen solche Lehrstellen und Berufe häufig nicht in das berufsfachliche Segment, sondern auf externe Teilarbeitsmärkte (und von dort nur in wenigen Fällen in das interne Segment von Großbetrieben). Die Ausgebildeten üben dort meist Hilfsarbeitertätigkeiten aus und konkurrieren mit beruflich nicht Qualifizierten, so daß sie einem ähnlich hohen Arbeitslosigkeitsrisiko ausgesetzt sind und sich ihnen schlechte Einkommensaussichten eröffnen.

Es kommt allerdings nur zu „Ausbildung über Bedarf" in größerem Umfang, wenn die Betriebe ausreichend Jugendliche zur Besetzung solcher wenig attraktiven Lehrstellen finden. Dies wird vor dem Hintergrund von Arbeitsmarktsegmentation wesentlich wahrscheinlicher, wenn aus Sicht der Lehrlinge zum Erlös der „eigentlichen" Humankapitalinvestition noch ein „potentieller Wechselgewinn" kommt, der aus der Überwindung von Mobilitätsschranken resultiert. Entsprechend muß *einzelwirtschaftlich* rationales Verhalten *nicht* zum *gesamtwirtschaftlich besten Ergebnis* führen. Es sind Ausbildungsverhältnisse möglich, bei denen die – vom Lehrling zu tragenden – Ausbildungskosten die Erlöse in Form von später höheren Deckungsbeiträgen von Unternehmen übersteigen. Dies liegt besonders nahe, wenn die Ausgebildeten später Hilfsarbeitertätigkeiten ausüben, bei denen sie ihre beruflichen Kenntnisse und Fertigkeiten nicht anwenden können. Ex post zahlt sich dann für sie die Lehre nicht aus, weil sie keinen Gewinn durch einen wettbewerbsfähigeren Arbeitsplatz verbuchen konnten. Zusätzlich spielen demographische und konjunkturelle Entwicklungen, die die Angebots- und Nachfrage-Relation am Ausbildungsstellenmarkt bestimmen, eine Rolle. In Zeiten eines

Lehrlingsmangels werden die Betriebe für die Besetzung solcher wenig attraktiven Ausbildungsstellen nicht ausreichend viele Bewerber finden.

Bei anderen überwiegend in A ausgebildeten Berufen lassen betriebliche und institutionelle Faktoren eine *vollständige „Überwälzung" der Kosten* auf die Auszubildenden *nicht* oder nur für eine begrenzte Zahl von Lehrstellen zu. Das stellt Betriebe im berufsfachlichen Segment vor allem vor Probleme, wenn in diesen Berufen Ausgebildete eine wichtige Rolle für ihr Güter- und Dienstleistungsangebot spielen, beispielsweise weil sie sich gerade durch Facharbeit von anderen Anbietern unterscheiden, und ein Fachkräftemangel auftritt. Eine wesentliche Ursache dafür kann die Abwanderung in Großbetriebe in B sein, die allgemein wettbewerbsfähigere Arbeitsplätze bieten, insbesondere wenn auch Beschäftigungssicherheit, Aufstiegsmöglichkeiten oder das Prestige, Mitarbeiter bestimmter Großbetriebe zu sein, in das Kalkül einbezogen werden. Dazu kann es auch kommen, obwohl der durch die Ausbildung zusätzlich erzielbare Deckungsbeitrag in A größer als in B ist.[28] Entscheidend dafür ist, daß die Ausgebildeten zusätzlich noch einen Wechselgewinn erzielen, der für sie einen Weggang lohnend macht. Auch in diesem Fall führt *einzelwirtschaftlich rationales Verhalten nicht* zum *gesamtwirtschaftlich besten Ergebnis*. Betriebe mit ausgeprägtem berufsfachlichen Segment können trotz guter Ausbildung und hohem humankapitalbedingten Deckungsbeitragsanstieg ihre Lehrabsolventen teilweise „nicht halten", so daß ihnen in diesen Berufen auch bei „Ausbildung über Bedarf" Fachkräfte fehlen.[29]

Solche Berufe eröffnen den Lehrlingen trotz hoher Ausbildungsleistung vergleichsweise gute Chancen für das spätere Erwerbsleben, weil die betreffende fachliche Qualifikation gesucht ist. Wie empirische Ergebnisse zeigen, ist ein Verbleib im erlernten Beruf meist mit hoher Zufriedenheit mit der ausgeübten Tätigkeit verbunden[30] und mit Einkommen, die zwar deutlich unter denen von selbst Ausgebildeten in Großbetrieben, aber z.T. über denen der Randbelegschaft in Großbetrieben liegen und vor allem höher als bei Berufen mit hoher Arbeitslosigkeit von Fachkräften sind. Der Wechsel in einen Großbetrieb bietet nach einer bestimmten Zeit auch beim Verbleib in der Randbelegschaft Beschäftigungssicherheit, und ein beruflicher Aufstieg ist mit zunehmendem Einkommen und Status verbunden.

---

[28] Empirisch spricht dafür, daß die Ausgebildeten in diesen Berufen die Anwendbarkeit ihrer erlernten Kenntnisse und Fertigkeiten bei einem Verbleib als hoch einstufen.

[29] Dabei spielt allerdings auch eine Rolle, daß sich zeitweilig aus konjunkturellen und zum Teil auch saisonalen Gründen die aggregierte Nachfrage auf bestimmten berufsfachlichen Teilarbeitsmärkten stark rückläufig entwickelt, so daß den betreffenden Fachkräften der Wechsel in eine Hilfsarbeitertätigkeit und / oder Arbeitslosigkeit droht. Deshalb wechseln sie häufig bereits in konjunkturell günstigen Zeiten auf stabilere Arbeitsplätze in Großbetrieben. Zudem steht einem Wiedereinstieg in den alten Beruf nach Phasen von Arbeitslosigkeit oder nicht qualifizierter Tätigkeit der damit verbundene Humankapitalverlust entgegen. In den betreffenden Berufen tritt nur zeitweilig – bei konjunkturbedingt hoher oder zumindest durchschnittlicher Arbeitskräftenachfrage – ein Fachkräftemangel auf.

[30] Die Auswertung meines Datensatzes hat ergeben, daß in solchen Berufen vor allem die Zufriedenheit mit Art und Inhalt der Tätigkeit und dem Betriebsklima hoch ist.

Schließlich ist „Ausbildung unter Bedarf" allein noch kein Indikator für gute Arbeitsmarktchancen; dies gilt nur, wenn sie mit hohen Kosten und einem entsprechend hohen Finanzierungsbeitrag von (Groß-)Betrieben verbunden ist. Es gibt auch Berufe mit wenig Ausgebildeten und vergleichsweise vielen Beschäftigten in kleinen und mittleren Betrieben mit ausgeprägtem externen Segment. Ihre Ausbildung verursacht *keine hohen Kosten* bzw. unterbleibt, wenn aufgrund der Produktionsbedingungen eine kostengünstige, arbeitsplatznahe Lehre unmöglich ist.[31] Zudem wird eine Ausbildung oft als überflüssig angesehen, weil diese Betriebe und Berufe das „Auffangbecken" für Ausgebildete, für die Arbeitsplätze im berufsfachlichen Segment fehlen, darstellen.

Insgesamt zeigt mein Modell, daß es nicht ausreicht, nur zwischen „über Bedarf" und „unter Bedarf" ausgebildeten Berufen zu unterscheiden, sondern daß die von den Unternehmen zu leistenden Finanzierungsbeiträge und damit die Höhe der Ausbildungskosten eine wesentliche Rolle für die Arbeitsmarktchancen der Ausgebildeten spielen. Ich habe das in Tabelle 3 noch einmal zusammengefaßt. Danach eröffnen die Berufe mit dem *höchsten Finanzierungsbeitrag* auch die *besten Chancen* für das zukünftige Erwerbsleben, nicht zuletzt weil sie zu Arbeitsplätzen im betriebsinternen Segment von (Groß-)Unternehmen führen. Umgekehrt besteht bei Berufen mit niedrigen Ausbildungskosten, bei denen *kein Finanzierungsbeitrag* der Betriebe erforderlich ist und sogar Nettoerlöse anfallen können, die Gefahr, daß die Unternehmen unabhängig davon Lehrstellen schaffen, ob sich damit später auch ein höherer Deckungsbeitrag realisieren läßt, d. h. insbesondere in Berufen und Wirtschaftsbereichen ausbilden, in denen die Zahl der arbeitslosen oder als Hilfsarbeiter beschäftigten Fachkräfte bereits hoch ist. Entsprechend schlecht sind die *Arbeitsmarktchancen* der Ausgebildeten. Sie finden häufig nur eine Anstellung im externen Segment als Hilfsarbeiter oder in „Aufnahmeberufen", wie Berufskraftfahrer oder Reinigungskraft, für die „unter Bedarf" ausgebildet wird. Eine *mittlere* Position hinsichtlich der *Chancen* für das spätere Erwerbsleben eröffnen schließlich Berufe, bei denen eine vollständige Überwälzung der Kosten auf die Auszubildenden nicht oder nur für eine begrenzte Zahl von Lehrstellen möglich ist, so daß bei Abwanderung in Großbetriebe ein Fachkräftemangel auftreten kann.

Bereits an dieser Stelle möchte ich festhalten, daß es eine „Hierarchie der Berufsbildungsgrade" gibt, die mit Finanzierung der Dualen Ausbildung eng verknüpft ist und aus der „eine Hierarchie der Beschäftigungschancen resultiert"[32].

---

31 Dies gilt insbesondere bei Industriebetrieben mit Massenproduktion und entsprechend streng reglementierten Arbeitsabläufen.

32 *Sengenberger* (1987), S. 312.

Tabelle 3: **Charakteristika von Berufen je nach „Ausbildung über oder unter Bedarf" und dem Finanzierungsbeitrag der Betriebe**

Kombination aus "Ausbildung über oder unter Bedarf" und Finanzierung der Ausbildung		Chancen für das spätere Erwerbsleben	
Ausbildungsverhältnisse	Finanzierung	Arbeitsplätze	Arbeitsplatzcharakteristika
Berufe mit "Ausbildung unter Bedarf"			
• in Großbetrieben (oder größeren Mittelbetrieben) mit betriebsinternem Segment	• Hoher Finanzierungsbeitrag der Betriebe aufgrund hoher Ausbildungskosten, denen hohe Erlöse durch die Ausbildung gegenüberstehen.	• Arbeitsplätze im oberen Bereich des betriebsinternen Segments des Ausbildungsbetriebs oder anderer (Groß-)Betriebe desselben Wirtschaftsbereichs, auf die auch betriebsinterne "Aufstiegsleitern" führen.	– Hohe Beschäftigungssicherheit – gute Einkommensaussichten – ausbildungsadäquate Tätigkeit – gute Weiterbildungs- und Aufstiegschancen.
• in Klein- und insbesondere Mittelbetrieben mit externem Segment ("Aufnahmeberufe").	• Kein Finanzierungsbeitrag der Betriebe (dort, wo betriebsbedingt hohe Kosten entstehen würden, unterbleibt eine Ausbildung).	• Arbeitsplätze in Betrieben mit ausgeprägtem externen Segment, die auch Ausgebildeten anderer (meist fachfremder) Berufe sowie beruflich nicht Qualifizierten offenstehen.	– Meist Hilfsarbeitertätigkeit – hohes Arbeitslosigkeitsrisiko – schlechte Einkommensaussichten.
Berufe mit "Ausbildung über Bedarf"	Ein Finanzierungsbeitrag der Betriebe ist weder aus Sicht der Betriebe noch aus der der verbleibenden Ausgebildeten ökonomisch sinnvoll.		
• in Klein- und Mittelbetrieben mit ausgeprägtem berufsfachlichen Segment	• Aufgrund niedriger Ausbildungskosten kein Finanzierungsbeitrag der Betriebe erforderlich; z.T. erzielen die Betriebe Nettoerlöse (insbesondere in Zeiten eines Lehrlingsmangels).	• Mangel an adäquaten Beschäftigungsmöglichkeiten – kaum (offene) Stellen im berufsfachlichen Segment – Arbeitsplätze in Klein- und Mittelbetrieben des externen Segments – Arbeitsplätze im externen Segment von Klein- und Mittelbetrieben mit internem Segment	– Hohes Arbeitslosigkeitsrisiko – Gefahr von "beruflichem Abstieg" – schlechte Einkommensaussichten.
• in Klein- und Mittelbetrieben mit ausgeprägtem berufsfachlichen Segment, das oft mit einem betriebsinternem Segment verknüpft ist.	• Höhere Ausbildungskosten, aufgrund derer zumindest für zusätzliche Lehrstellen ein Finanzierungsbeitrag der Betriebe erforderlich ist.	• Ausreichend Arbeitsplätze – im erlernten Beruf im berufsfachlichen Segment (zumindest zeitweise Fachkräftemangel) und – in Großbetrieben, bei denen der Einstieg meist über die Randbelegschaft erfolgt und von dort z.T. ein Aufstieg im internen Arbeitsmarkt gelingt.	– Mittlere Einkommen – ausbildungsadäquate Tätigkeit und hohe Berufszufriedenheit – z.T. Risiko saisonaler und konjunktureller Arbeitslosigkeit. – Nach bestimmter Zeit hohe Beschäftigungssicherheit – höheres Einkommen und Statusgewinn bei Aufstieg im Betrieb.

III. Empirische Ergebnisse zur Finanzierung der Berufsausbildung und deren Folgen

Im theoretischen Teil wurde abgeleitet, daß die Höhe der Ausbildungskosten und – eng damit verknüpft – die Finanzierungsbeiträge der Betriebe wesentlichen Einfluß darauf haben, wieviele Lehrstellen für einen bestimmten Beruf gemessen an den späteren Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten werden, und daß sie gleichzeitig auch ein „Indikator" dafür sind, zu welcher Art von Arbeitsplätzen die verschiedenen Berufe führen und welche Chancen sie damit für das spätere Erwerbsleben eröffnen.

Vor diesem Hintergrund gilt es, in der Empirie zwei Fragen zu beantworten:

- Inwieweit lassen sich große berufsspezifische (und betriebsspezifische) Kostenunterschiede nachweisen?
- Inwieweit läßt sich ein Zusammenhang zwischen solchen Kostenunterschieden und „Ausbildung über Bedarf" sowie den Chancen für das spätere Berufsleben belegen?

1. Die Datenbasis

Im Mittelpunkt des empirischen Teils steht die *Untersuchung* des *BIBB* zu den *Kosten und Erträgen* der betrieblichen Ausbildung von 1980, bei der berufsspezifische Kostenunterschiede im Mittelpunkt standen. Die Grundlage dieser detaillierten Kostenuntersuchung bildete das Modell der *Sachverständigenkommission* (1974).[33] Bei der Erhebung der verschiedenen Kostenkomponenten (Abbildung 2) bereiteten dem einzelnen Auszubildenden unmittelbar zurechenbare Kosten, wie Personalausgaben, Gebühren für externe Kurse oder Ausgaben für Lehrmaterialien, keine großen Probleme. Die entsprechenden Zahlen konnten dem Rechnungswesen entnommen werden und dürften relativ genau sein. Schwieriger gestaltete sich die Schätzung von Kosten, die dem einzelnen Auszubildenden nur mit Hilfe von Schlüsseln zugerechnet werden können, vor allem die anteiligen Kosten von haupt- und nebenberuflichen Ausbildern sowie anteilige Anlage- und Sachkosten. Diese Kosten setzen sich aus einer Preis- und einer Mengenkomponente zusammen. Während die Preiskomponente – bei einem ausbildenden Mitarbeiter beispielsweise sein Bruttolohn und seine Personalnebenkosten – meist wieder dem Rechnungswesen entnommen werden kann, ist die Angabe der Mengenkomponente – beispielsweise die kostenrelevante Zeit des für die Ausbildung zuständigen Mitarbeiters – weit schwieriger. Da es dazu i.d.R. keinerlei Aufzeichnungen gibt, ist man auf subjektive Schätzwerte, die durch Befragung von mit der Ausbildung Betrauten (Inhaber, Ausbilder) gewonnen wurden, angewiesen.

---

[33] Vgl. *Sachverständigenkommission* (1974), S. 42 ff., und *Noll* u.a. (1983), S. 37 ff.

Untersuchungseinheiten:

45 stark besetzte Ausbildungsberufe des 3-Stellers, die 74% der bei den Kammern am 31.12.1980 erfaßten Ausbildungsverhältnisse repräsentieren.

Untersuchungsmethode:

- Kombiniert schriftliche und mündliche Befragung von 2 141 Ausbildungsbetrieben, die nach einem zweistufigen Verfahren zufällig ausgewählt worden waren.
- Rücklaufquote von 65%, der bei der Hochrechnung durch vom Wirtschaftszweig und der Betriebsgrößenklasse abhängige Gewichtungsfaktoren Rechnung getragen wurde.

Theoretischer Hintergrund:

Kostenmodell der *Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung.*

Untersuchungsmerkmale:

- Bruttokosten der Ausbildung
  - Personalkosten des Auszubildenden
    - Ausbildungsvergütung
    - Gesetzliche, tarifvertragliche und freiwillige Sozialleistungen
  - Kosten des Ausbildungspersonals
  - Anlage- und Sachkosten
  - Sonstige Kosten (u.a. Lehrmaterialien, Berufskleidung, Kosten externer Kurse)
- Erträge der Ausbildung durch den Produktionsbeitrag des Auszubildenden

Abbildung 4: Die Untersuchung des BIBB zu den Kosten und Erträgen der betrieblichen Ausbildung 1980[33a]

Für *1991* hat das BIBB ein weiteres Mal die Kosten der betrieblichen Ausbildung erhoben und dabei weitgehend auf das gleiche theoretische Konzept zurückgegriffen und die gleichen Untersuchungsmethoden und -merkmale verwandt.[34] Zusätzlich zu den *Vollkosten* wurden auch *Teilkosten*, „die unmittelbar durch die Ausbildung verursachten Kosten, d. h. im wesentlichen die variablen Kosten"[35], erhoben, und die Angaben liegen für vier Beschäftigtengrößenklassen sowie nach ausgewählten Wirtschaftsgruppen vor. Allerdings kann diese Erhebung die Ergebnisse der Untersuchung von 1980 nicht ersetzen, weil sie zu wenige Ausbildungsberufe repräsentiert; sie umfaßt nur die Ausbildungsbereiche „Industrie und Handel" und „Handwerk".

Die Erfassung von „Ausbildung über oder unter Bedarf" erfolgt anhand einer Untersuchung des IAB: Aus der Beschäftigtendatei wurden *alle Personen* ausgewählt, für die erfaßt werden konnte, daß sie 1984 eine *betriebliche Berufsaus-*

33a Vgl. *Noll* u.a. (1983).

34 Vgl. *Bardeleben/Beicht/Stockmann* (1991) sowie *Bardeleben/Beicht/Fehér* (1995).

35 *Bardeleben/Beicht/Fehér* (1993), S. 4.

bildung mit Erfolg abgeschlossen hatten.[36] Für verschiedene spätere Zeitpunkte – jeweils Ende 1984, 1985 und 1989 – wurde erfaßt, ob die Ausbildungsabsolventen zu dem Zeitpunkt *beschäftigt*, *arbeitslos* oder aus anderen Gründen *nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt* waren; bei den Beschäftigten konnten weitere Merkmale, wie Bruttoarbeitsentgelt, Stellung im Betrieb, Branchenzugehörigkeit und vor allem der von ihnen *ausgeübte Beruf* erhoben werden. Daraus wurden für die verschiedenen Ausbildungsberufe Kennziffern, wie z. B. der Anteil von Abiturienten an den Auszubildenden, das später erzielte Durchschnittseinkommen oder der Anteil als Hilfsarbeiter Beschäftigter, sowie eine Maßzahl für „Ausbildung über oder unter Bedarf" berechnet.[37] Zusätzlich wurden aus der Untersuchung des BIBB und des IAB zur Erwerbstätigkeit[38] für die verschiedenen (Beschäftigungs-)Berufe das Auftreten belastender Arbeitsbedingungen, die Zufriedenheit mit der beruflichen Tätigkeit und die Verwertbarkeit der während der Ausbildung erworbenen Kenntnisse und Fertigkeiten erfaßt.

2. Berufs- und betriebsspezifische Unterschiede bei den Ausbildungskosten

Bei den von uns erfaßten Ausbildungsberufen[39] entstanden für die Ausbildung 1980 im Durchschnitt Bruttokosten in Höhe von fast 18 000 DM pro Jahr, von denen der Hauptanteil mit 47 % bzw. 41 % auf die Personalkosten des Auszubildenden sowie die seiner haupt- und nebenberuflichen Ausbilder entfiel. Nach dem Abzug von 7 000 DM für die produktive Leistung während der Lehre blieben immer noch Nettokosten von 11 000 DM pro Jahr, die sich während der gesamten Ausbildung zu rund 33 000 DM addierten. Dabei traten große berufsspezifische Kostenunterschiede auf, die sich zunächst an hohen Spannweiten (19 300 bei den Bruttokosten, 22 500 bei den Nettokosten) und Variationskoeffizienten von 22 % bzw. 38 % ablesen lassen.

Hohe Nettokosten zwischen 18 000 und mehr als 25 000 DM verursacht vor allem die Ausbildung in Berufen des Öffentlichen Dienstes sowie in technischen und bestimmten, nur in der Industrie vorkommenden Facharbeiterberufen. Dagegen ist insbesondere die Lehre in landwirtschaftlichen Berufen und als Verkäufer sowie die Ausbildung in einer Reihe von Handwerksberufen mit niedrigen Nettokosten verbunden (Tabelle 4).[40]

---

36 Personen, für die in der Jahresmeldung von 1983 im Tätigkeitsschlüssel „in Ausbildung" angegeben war und bei denen 1984 aus einer Meldung eindeutig zu erkennen war, daß sie die Ausbildung mit Erfolg abgeschlossen hatten.

37 Die Auswertung erfolgte nur für männliche Ausgebildete.

38 Vgl. *Jansen/Stooss* (1993).

39 Die sich bei uns ergebenden Kostenwerte liegen um etwa 5 % über denen des BIBB, weil die Ergebnisse über die Berechnung von Näherungswerten auf alle Berufe unseres Datensatzes ausgeweitet wurden.

Tabelle 4

Die Berufe mit den höchsten und den niedrigsten Ausbildungskosten

Ausbildungsberuf	Bruttokosten in DM	Erträge in DM	Nettokosten in DM
Fernmeldehandwerker	25 965	764	25 201
Dreher	30 698	5 720	24 987
Chemielaboranten	27 101	5 234	21 867
Sozialversicherungsfachangestellte	27 754	6 230	21 525
Industriemechaniker Betriebstechnik	26 257	6 332	19 925
Werkzeugmacher	23 743	5 654	18 089
Apothekenhelfer	12 505	6 637	5 868
Verkäufer im Nahrungsmittelhandwerk	13 693	7 886	5 807
Maler und Lackierer	14 622	9 492	5 130
Einzelhandelskaufmann	13 528	8 441	5 087
Landwirte	15 525	10 809	4 716
Gärtner	11 858	9 453	2 405

Quelle: BIBB-Kostenuntersuchung 1980 (*Noll* u.a. [1983]).

Von noch größeren Diskrepanzen zwischen den verschiedenen Ausbildungsberufen (und Ausbildungsstellen) ist auszugehen, wenn man

- Problemen bei der Messung der Kosten Rechnung trägt und
- von den entscheidungsrelevanten Kosten ausgeht.

Bei der in Abschnitt III.1 beschriebenen Methode der Kostenerfassung durch das BIBB eröffneten sich immer dann Fehlerspielräume, wenn nicht auf Zahlen des Rechnungswesens oder andere Aufzeichnungen zurückgegriffen werden konnte, sondern Schätzungen der für die Ausbildung verantwortlichen Personen notwendig wurden. Ihre subjektiven Vorstellungen über Aufbau und Ablauf einer „guten Berufsausbildung" dürften dazu geführt haben, daß die Dauer der Unterweisungen und Übungen der Lehrlinge über- und der Zeitanteil für ihre produktive Tätigkeit unterschätzt wurde. Dafür spricht auch die Untersuchung der *Sachverständigenkommission* (1974), bei der neben Ausbildungsleitungen und Ausbildern auch Lehrlinge befragt worden waren; deren Angaben über den Zeitanteil für Ausbildungsmaßnahmen lagen einheitlich immer unter denen der mit der Ausbildung Betrauten, während sie ihre produktive Zeit höher ansetzten. Dabei erwies es sich insbesondere in kleineren Betrieben als schwierig, zuverlässige Angaben zu erhalten, weil es selten einen Ausbildungsplan gab und die Ausbildungsprozesse nicht räumlich getrennt von der Leistungserstellung stattfanden.[41]

---

[40] Im Handwerk verursachen auch die Berufe Bäcker, Elektroinstallateur, Landmaschinenmechaniker, Radio- und Fernsehtechniker und Tischler Nettokosten von unter 7 000 DM.

[41] Vgl. *Sachverständigenkommission* (1974), S. 49 ff.

Der idealtypischen Sichtweise meines Modells zufolge sind nur die *Kosten entscheidungsrelevant*, die entweder der Ausbildung direkt zugerechnet werden können – wie Personalkosten hauptberuflicher Ausbilder, Kosten der Lehrwerkstatt, Ausbildungsvergütungen – oder in Form von Opportunitätskosten entstehen, wenn durch die Ausbildung der Deckungsbeitrag sinkt, weil die Lehrlinge EDV-Geräte oder Maschinen belegen und insbesondere die Zeit anderer Arbeitnehmer beanspruchen. Sie dürften vor allem in den Betrieben unter den statistisch erfaßten Kosten liegen, bei denen die Lehrlinge in starkem Maße an der Produktion von Gütern und Dienstleistungen beteiligt sind, der Anteil nebenberuflicher Ausbilder hoch ist und Nachfrageschwankungen einerseits Raum für Ausbildung lassen und andererseits die Mitarbeit des Lehrlings erfordern.[42] Dies ist insbesondere bei kleinen und mittleren Betrieben und damit im Handwerk und den Freien Berufen der Fall, so daß bei dort überwiegend anzutreffenden Ausbildungsberufen die entscheidungsrelevanten Kosten in stärkerem Maße überschätzt werden.

Das verdeutlicht zum einen eine Modellrechnung des BIBB, bei der von der Annahme ausgegangen wurde, daß für die Ausbildung am Arbeitsplatz meist auf das vorhandene Personal und die bestehenden Anlage- und Sachmittelkapazitäten zurückgegriffen werden kann, und die Bruttokosten entsprechend um die Personal- und Sachkosten am Arbeitsplatz gekürzt wurden. Dadurch ergaben sich im Handwerk um 45 % und den Freien Berufen um 49 % niedrigere „variable Bruttokosten", während die Reduktion in der Industrie und im Handel nur 35% und im Öffentlichen Dienst nur 20 % betrug.[43]

Zum anderen legen das die Ergebnisse der zweiten Kostenuntersuchung des BIBB für 1991 nahe, bei der zwischen Voll- und Teilkosten unterschieden wird; bei den Teilkosten bleiben die gesamten Kosten nebenberuflicher Mitarbeiter sowie die Kosten der Ausbildungsverwaltung unberücksichtigt, so daß sich eine Annäherung an meinen Kostenbegriff ergibt (Abbildung 2). Wie Tabelle 5 zeigt, besteht 1991 nicht nur ein enger Zusammenhang zwischen der Betriebsgröße und den Vollkosten der Ausbildung, sondern sinkt auch der Anteil der (entscheidungsrelevanten) Teilkosten an den Vollkosten mit der Beschäftigtenzahl: Während bei Großbetrieben die Teilkosten knapp vier Fünftel der Vollkosten ausmachen, sind es bei kleinen und mittleren Betrieben nur noch gut die Hälfte. Der Hauptgrund dafür ist, daß es in Betrieben mit weniger als 50 Beschäftigten fast keine hauptberuflichen Ausbilder gibt und entsprechend bei der Teilkostenrechnung Kosten des Ausbildungspersonals nahezu vollständig entfallen.[44] Weiterhin tragen zu den

---

[42] Entsprechend wurde in den österreichischen Studien zu den Kosten der betrieblichen Ausbildung für 1981 und 1991 auch der Auslastungsgrad des Betriebes erhoben und in die Berechnung der für das Ausmaß der Lehrlingsausbildung relevanten Kosten einbezogen. Vgl. *Bardeleben/Beicht/Stockmann* (1991) sowie *Stephan/Ortner* (1995).

[43] Vgl. *Noll* (1986), S. 147 f.

[44] Gemessen mit dem Kostenbegriff unseres Modells werden die Kosten in Klein- und Mittelbetrieben nicht ganz so stark überschätzt, weil die nebenberufliche Ausbildung mit Opportunitätskosten verbunden ist.

niedrigeren Kosten kleiner und mittlerer Betriebe im Bereich des Handwerks auch überbetriebliche Ausbildungsstätten bei; deren Kosten werden überwiegend nicht direkt vom ausbildenden Betrieb, sondern in erster Linie von Kammern, Kreishandwerkschaften und Innungen sowie von der Arbeitsverwaltung und der öffentlichen Hand, die Zuschüsse zahlt, getragen.[45]

Tabelle 5

Voll- und Teilkosten der betrieblichen Ausbildung 1991

Anzahl der Beschäftigten	Vollkosten in DM	Teilkosten in DM[a b]	Erträge in DM	Teilkosten in % der jeweiligen Vollkosten		
				Kosten des Ausbildungspersonals[a]	Sonstige Kosten[b]	Insgesamt
1 bis 9	27 473	13 868	12 221	1,0	38,3	50,5
10 bis 49	28 176	15 075	11 465	1,1	37,1	53,5
50 bis 499	30 344	20 283	12 099	16,4	64,3	66,8
500 und mehr	35 692	28 197	10 311	51,3	54,0	79,0
Insgesamt	29 573	18 051	11 711	11,8	49,1	61,0

a Ohne Kosten für nebenberufliche Ausbilder
b Ohne Kosten der Ausbildungsverwaltung

Quelle: BIBB-Kostenuntersuchung 1991 (*Bardeleben/Beicht/Fehér* [1995]).

Insgesamt kommt die BIBB-Untersuchung von 1991 bei Zugrundelegung von Teilkosten zu dem Resultat, daß die Ausbildung in gewerblich-technischen Berufen in Industrie und Handel 11 600 DM kostet, während bei den kaufmännischen Berufen im Handwerk die Betriebe jährlich einen „Ausbildungsgewinn" von fast 3 000 DM erzielen.[46] Ähnlich kommt *Maier* (1986) aufgrund von Expertenbefragungen zu dem Ergebnis, „daß sich [...] im Durchschnitt aller Handwerksberufe die Kosten der Ausbildung bereits im Verlauf der Lehrzeit in etwa amortisieren".

Damit lassen sich die in meinem Modell für die Erklärung von „Ausbildung über oder unter Bedarf" „notwendigen" berufsspezifischen Kostenunterschiede in der Realität beobachten, und es wird auch deutlich, daß bei vielen Ausbildungsverhältnissen die Betriebe keinen oder zumindest keinen bedeutsamen Beitrag zur Finanzierung leisten.

---

45 Vgl. *Kath* (1981).

46 Vgl. *Bardeleben/Beicht/Fehér* (1995), S. 131 f. (Tabellen 7 und 8).

3. Der Zusammenhang zwischen den Kosten, „Ausbildung über Bedarf" und den Chancen für das spätere Erwerbsleben

Um den Einfluß der Kosten auf die Relation von für einen bestimmten Beruf Ausgebildeten zu den in diesem Beruf später Beschäftigten zu untersuchen, wurden verschiedene gewichtete Regressionsrechnungen durchgeführt, bei denen die zu erklärende Variable (y_i) die Maßzahl für „Ausbildung über oder unter Bedarf" in den 62 untersuchten Ausbildungsberufen des 2-Stellers ist:

$$y_i = \frac{A84_i - B89_i}{A84_i + B89_i} \; ; -1 < y_i < 1$$

mit $A84_i$ = Zahl der Ausbildungsabsolventen 1984 im i-ten Beruf
$B89_i$ = Zahl der Beschäftigten 1989 im i-ten Beruf.[47]

Aufgrund des Modells müßte „Ausbildung über Bedarf" um so eher auftreten und die abhängige Variable um so größere positive Werte annehmen, je niedriger die Kosten sind, so daß für die *verschiedenen Kostenkomponenten negative Vorzeichen* zu erwarten sind. Dies trifft für die Bruttokosten ohne Ausbildungsvergütung (und auch für die gesamten Bruttokosten[48]) zu, deren Erklärungsbeitrag in der Regressionsgleichung dominiert (mit einem Beta von – 0,56 gegenüber – 0,14 bei den Erträgen [Tabelle 6]).

Bei etwas detaillierterer Analyse, bei der die Bruttokosten durch ihre Bestandteile – Kosten für Ausbildungspersonal, Anlage- und Sachkosten, sonstige Kosten und Personalkosten des Auszubildenden – ersetzt werden, steigt der Anteil der durch die Regressionsgleichung erklärten Streuung noch ($R^2 = 0,40$ bzw. $R_a^2 = 0,35$). Dabei ist der Einfluß der Kosten des Ausbildungspersonals am größten. Das „falsche" Vorzeichen beim Regressionskoeffizienten für die Anlage- und Sachkosten führen wir darauf zurück, daß keine Messung von Opportunitätskosten möglich ist, so daß am Arbeitsplatz (und nicht in Lehrwerkstätten) Ausgebildeten auch Leerkosten der Werkzeuge und Anlagen zugerechnet werden, wie sie insbesondere bei starken Nachfrageschwankungen auftreten.[49]

---

[47] Diese Maßzahl nimmt positive (negative) Werte an, wenn die Zahl der Ausgebildeten größer (kleiner) als die der Beschäftigten ist. Sie ist um den Nullpunkt symmetrisch und hat den Vorteil, daß sich bei zunehmender Abweichung zwischen Ausgebildeten und Beschäftigten in einem Beruf ein weiterer Anstieg immer weniger auswirkt. Vor diesem Hintergrund wurde ein linearer Regressionsansatz gewählt, bei dem mit Ausgebildeten gewichtet wird.

[48] Eine weitere nicht abgedruckte Regressionsrechnung mit den gesamten Bruttokosten ergab für den Regressionskoeffizienten (– 2,98), sein Beta (– 0,567) und den Erklärungswert der gesamten Gleichung ($R_a^2 = 0.299$) nahezu die gleichen Werte.

[49] Das zunächst nicht plausible Ergebnis, daß „Ausbildung über Bedarf" sich um so häufiger beobachten läßt, je niedriger der Ertrag der Ausbildung, d. h. der Produktionsbeitrag der Lehrlinge, ist, läßt sich vor allem auf die Messung der Erträge zurückführen: Sie ergeben sich aus einer Mengenkomponente, dem Zeitanteil des Lehrlings für produktive Tätigkeiten und seinem Leistungsgrad, sowie einer Preiskomponente, den Personalkosten eines vergleich-

Tabelle 6

Der Einfluß von Kosten und Erträgen der betrieblichen Ausbildung, Gewichtung mit Ausgebildeten

Variable	Regressions-koeffizient	Beta	Toleranz	Regressions-koeffizient	Beta	Toleranz
KBoAv	-3,59968 E-5	-,564378	,817530			
KAv	* -1,12110 E-5	-,078093	,806251			
KAvV				-1,51083 E-5	-,135601	,836889
KMa				-5,82193 E-5	-,679016	,389037
KAnl				8,46775 E-5	,253685	,438077
KSo				-9,78033 E-5	-,150468	,770677
KE	-2,28490 E-5	-,139072	,805326	-1,78062 E-5	-,108379	,807982
Konstante	,930831			,934858		
	R^2 = ,3321 R^2a = ,2976 F = 9,6167			R^2 = ,4032 R^2a = ,3499 F = 7,568		

KBoAv = Bruttokosten ohne Ausbildungsvergütung
KAv = Ausbildungsvergütung
KAvV = Personalkosten des Auszubildenden (Ausbildungsvergütung + Sozialleistungen)
KMa = Kosten für Ausbildungspersonal
KAnl = Anlage- und Sachkosten
KSo = Sonstige Kosten
KE = Erträge der Ausbildung.

* Nicht signifikant auf dem 5%-Niveau
R_a^2 = Korrigiertes Bestimmtheitsmaß nach Theil.

Insgesamt ist von einem eindeutigen Zusammenhang zwischen „Ausbildung über Bedarf" und den Kosten der Ausbildung auszugehen. Dennoch ist dem Vorwurf zu begegnen, daß bei Berufen mit einer (zu) hohen Ausbildungsleistung die Betriebe Lehrlinge allgemein als „billige Arbeitskräfte" nutzen. Mein Modell hat deutlich gemacht, daß es auch aus Sicht der qualifizierten Arbeitnehmer in A nicht sinnvoll wäre, wenn die Ausbildungsbetriebe bei hoher Fluktuation nach B einen Teil der Ausbildungskosten übernähmen.

Niedrige Kosten für die Lehre in bestimmten Berufen und eine fehlende Finanzierungsbeteiligung der Betriebe sind nicht generell als problematisch einzustufen, sondern nur, wenn die Ausbildung losgelöst von der Existenz adäquater Beschäftigungsmöglichkeiten sowohl im Ausbildungsberuf als auch in anderen Berufen und Wirtschaftsbereichen und damit unabhängig von der Realisierbarkeit der Erlöse der Humankapitalinvestition erfolgt. Entsprechend gilt es, empirisch zu überprüfen, inwieweit die Ausbildungskosten in Kombination mit „Ausbildung über oder

---

baren Facharbeiters. Eröffnet der Lehrberuf schlechte Einkommensaussichten, wie das bei „Ausbildung über Bedarf" tendenziell der Fall ist, so fällt die Preiskomponente der Erträge niedrig aus. Hinzu kommt, daß relativ hohe Erträge zumindest teilweise durch eine höhere Ausbildungsvergütung abgegolten werden.

unter Bedarf" einen „Indikator" für die mit der Ausbildung in einem bestimmten Beruf verbundenen Arbeitsmarktchancen darstellen.

Zunächst ließ sich beobachten, daß bei vielen der „über Bedarf" ausgebildeten Berufe das Risiko von Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich hoch ist. Von allen Ausgebildeten meines Datensatzes waren 10,5% am Ende des Jahres des Berufsabschlusses arbeitslos. Bei 5 der 15 am stärksten „über Bedarf" ausgebildeten Berufe lag dieser Anteil um 30% höher, und bei 2 war er sogar mehr als doppelt so hoch (Tabelle 1). Dagegen lag diese Arbeitslosenquote bei keinem der Berufe, in denen etwa „dem Bedarf" entsprechend oder weniger ausgebildet wurde, so stark über dem Durchschnitt. Daß dabei auch den betrieblichen Ausbildungskosten Bedeutung zukommt, spiegelt die negative Korrelation zwischen den Bruttokosten und dem Anteil der nach der Lehre Arbeitslosen wider ($r_{\mathrm{KB,QAL1}} = -0,372$).[50]

Zudem besteht ein enger Zusammenhang zwischen den Ausbildungskosten und den Einkommensaussichten. Bei niedrigen Kosten muß, insbesondere bei einem Verbleib im Ausbildungsberuf, längerfristig mit einem niedrigen Arbeitsentgelt gerechnet werden ($r_{\mathrm{KB,EVBf3}} = 0,663$), aber auch bei einem Wechsel wird nur ein unterdurchschnittliches Einkommen erzielt ($r_{\mathrm{KB,EWBf3}} = 0,528$). Lediglich bei einer Tätigkeit als Hilfsarbeiter spielen die Kosten der Lehre für das spätere Einkommen nahezu keine Rolle ($r_{\mathrm{KB,EHa3}} = 0,164$).[51]

Schließlich ist bei „Ausbildung über Bedarf" ein Berufswechsel überdurchschnittlich häufig mit dem Wechsel in eine Hilfsarbeitertätigkeit kurz nach dem Lehrabschluß verbunden, so daß die erlernten beruflichen Kenntnisse und Fertigkeiten nicht angewandt und damit gefestigt und ausgebaut werden können. Dies belegt eine Faktorenanalyse für die verschiedenen Merkmale für Mobilität und Mobilitätsgründe sowie die Verwertbarkeit der beruflichen Qualifikation (Faktor 1 in Tabelle 7).

Ein solcher „beruflicher Abstieg" tritt verstärkt bei Berufen mit niedrigen Ausbildungskosten auf ($r_{\mathrm{KB,MHa1}} = -0,234, r_{\mathrm{KB,MHa3}} = -0,443$) und bestätigt das Ergebnis meines Modells, daß es eine Reihe von Berufen gibt, bei denen die Unternehmen sich nicht an den Kosten der Ausbildung beteiligen *und* es nicht ausreichend viele adäquate Beschäftigungsmöglichkeiten gibt, so daß die Absolventen

---

[50] r steht für einen gewichteten Korrelationskoeffizienten zwischen den Bruttokosten (KB) der verschiedenen Ausbildungsberufe und dem Anteil der Ausbildungsabsolventen dieser Berufe, die im Zeitpunkt 1 (Ende 1984, dem Jahr, in dem die Ausbildung abgeschlossen wurde) arbeitlos waren (QAL1).

[51] E.3 = Durchschnittseinkommen im Zeitraum 3 (5 Jahre nach Abschluß der Ausbildung) bei einem Verbleib im Beruf (VBf), bei einem Berufswechsel (WBf) und/oder der Annahme einer Hilfsarbeitertätigkeit (Ha). Zum gleichen Ergebnis führt eine Faktorenanalyse, die ich mit allen Merkmalen meines Datensatzes durchgeführt habe. Dort lädt der Faktor, der hoch auf die Bruttokosten lädt, gleichzeitig hoch auf die verschieden abgegrenzten Durchschnittseinkommen (mit/ohne Wechsel des Berufs, des Betriebs und der Wirtschaftsgruppe) sowie – mit negativem Vorzeichen – auf den Anteil von Betrieben mit weniger als 50 Beschäftigten.

verstärkt mit Arbeitslosigkeit und/oder einer Tätigkeit als Hilfsarbeiter rechnen müssen. Wie die Korrelationsbeziehungen zu anderen Merkmalen zeigen, handelt es sich dabei überwiegend um in den Wirtschaftsbereichen „Stahl- und Maschinenbau" und „Fahrzeugbau und -reparatur" ausgebildete Berufe, die vor allem jüngeren Jugendlichen mit Haupt- und Realschulabschluß offenstehen.

Tabelle 7

Faktorenanalyse von Mobilität und Mobilitätsgründen[a]

Variable	Faktoren[b]			
	1	2	3	4
MWBf1	**,90141**	,12948	-,17082	-,12230
MWBf3	**,87121**	,27079	,05617	,16125
MHa1	**,69919**	,18199	,46053	-,19870
WGhEin	,11976	**,83198**	,23448	,03569
MWWg3	,43342	**,80374**	,19128	-,06275
MWWg1	**,47101**	**,78775**	,02804	-,24122
VQV	-,16811	**,58701**	-,10182	**,52956**
WGaInt	-,00743	-,23005	**-,82660**	,22794
VbSdW	,04566	,01578	**-,77257**	,01869
MHa3	**,44865**	,27154	**,73884**	,26758
WGkSt	-,14480	,10751	,28083	**-,76364**
VQAW	-,27980	-,00414	,45608	**,68820**

a Gewichtung mit Ausgebildeten und Beschäftigten.
b Faktoren mit einem Eigenwert > 1.

MWBf. MWWg. = Wechsel des Ausbildungsberufs bzw. der Wirtschaftsgruppe
MHa. = Wechsel in eine Hilfsarbeitertätigkeit
1 bzw. 3 steht für einen Wechsel bis Ende 1984 bzw. bis Ende 1989.
WG.. = Mobilitätsgründe
..hEink = höheres Einkommen
..aInt = andere Interessen
..kSt = keine Stelle im Ausbildungsberuf.
VbSdW = Verbesserung der beruflichen Situation durch den Wechsel.
VQ.. = Verwertbarkeit der beruflichen Qualifikation
..V = beim Verbleib im Beruf
..AW = Abnahme bei Wechsel.

„Ausbildung über Bedarf" findet aber umgekehrt auch deshalb statt, weil Berufsabsolventen in andere Branchen mit besseren Einkommenschancen abwandern, obwohl bei einem Verbleib im Ausbildungsberuf die erworbene Qualifikation in hohem Maße verwertbar ist (Faktor 2 in Tabelle 7). Meinem Modell zufolge verursacht in diesen Fällen die Lehre zwar deutlich niedrigere Kosten als eine Ausbildung in der Beschäftigungsbranche erfordern würde, aber dennoch muß ein Teil

der Betriebe einen Finanzierungsbeitrag leisten bzw. die Ausweitung des Lehrstellenangebots mit Kosten verbunden sein. (Andernfalls käme es in diesen Berufen nicht zu einem Fachkräftemangel.) Diese Form von „Ausbildung über Bedarf" läßt sich vor allem bei Berufen beobachten, die verstärkt in ganz kleinen Betrieben (bis zu 9 Beschäftigten) ausgebildet werden und häufig mit belastenden Arbeitsbedingungen verbunden sind.

Auf der anderen Seite bestätigen die empirischen Ergebnisse die Schlußfolgerungen, daß mit hohen Kosten verbundene Ausbildungsverhältnisse gleichbedeutend mit guten Einkommensaussichten, niedrigem Arbeitslosigkeitsrisiko und Weiterbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten sind. In den betreffenden Lehrberufen ist die Zahl der Ausgebildeten gemessen an der Zahl der dort später Beschäftigten relativ gering. Absolventen wechseln ihren Beruf meist nur, wenn sie sich davon eine Verbesserung ihrer beruflichen Situation versprechen, nicht zuletzt, weil die neue Tätigkeit mehr ihren persönlichen Interessen entgegenkommt (Faktor 3).[52]

Schließlich sei betont, daß „Ausbildung unter Bedarf" allein nicht als Beleg für gute Arbeitsmarktchancen ausreicht. Hinzukommen muß eine qualifizierte und meist mit hohen Kosten verbundene Ausbildung der Lehrlinge, die i.d.R. auch betriebsspezifische Kenntnisse und Fertigkeiten umfaßt. Andernfalls handelt es sich um im externen Arbeitsmarktsegment angesiedelte Berufe, die die Ausgebildeten aller möglichen anderen Berufe mit zu wenigen Beschäftigungsmöglichkeiten „aufnehmen"; in der Empirie gilt das beispielsweise für die Berufe Reinigungskraft und Berufskraftfahrer[53]. Entsprechend erfolgt ein Wechsel dorthin meist, weil die betreffenden Arbeitnehmer ansonsten keine Stelle bekommen hätten (Faktor 4). Häufig werden sie als Hilfsarbeiter eingestellt und konkurrieren anschließend mit Beschäftigten ohne Berufsausbildung.

Insgesamt hat die empirische Analyse das Ergebnis meines Modells bestätigt, daß „Ausbildung über oder unter Bedarf" in einem Beruf erst in Kombination mit der Höhe der Ausbildungskosten eine Aussage über die mit diesem Beruf verbundenen Chancen für das spätere Erwerbsleben erlaubt.

IV. Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen

Vor dem Hintergrund meiner theoretischen (Vor-)Überlegungen und der empirischen Ergebnisse möchte ich im folgenden deutlich machen, warum eine Förderung der Dualen Ausbildung, die *pauschal* auf eine Senkung der Ausbildungs-

---

52 Die Untersuchung der Korrelationsbeziehungen (u.a. mit einer Faktorenanalyse) zeigt, daß diese Art des Berufswechsels vor allem bei Abiturienten und Ausgebildeten der Altersgruppe 20 bis 24 Jahre auftritt und mit einer hohen Zufriedenheit, was Aufstiegs- und Weiterbildungsmaßnahmen betrifft, sowie überdurchschnittlichen Einkommen einhergeht.

53 Die geringe Auszubildendenzahl bei Berufskraftfahrern ist auch auf das Mindestalter von 18 Jahren für eine Lehre zurückzuführen.

kosten oder ihre teilweise Verlagerung auf nicht oder wenig ausbildende Betriebe oder den Staat abzielt, ungeeignet ist. Sie kann keinen Beitrag leisten, um das Duale System auf Dauer attraktiv für Betriebe *und* Auszubildende zu machen.

Dazu beschreibe ich zunächst drei häufig diskutierte wirtschaftspolitische Vorschläge und gehe dabei auf die institutionellen Rahmenbedingungen der Berufsausbildung ein:

- den Abbau von gesetzlichen Regulierungen der Dualen Ausbildung
- eine Ausbildungsumlage
- eine stärkere Beteiligung des Staates an den Kosten der Berufsausbildung.

Anschließend analysiere ich, wie sich diese Maßnahmen auf die Ausbildung in den von mir theoretisch und empirisch herausgearbeiteten „Arten" von Berufen auswirken würden, auf

- Berufe, bei denen losgelöst von späteren Beschäftigungsmöglichkeiten ausgebildet wird und die schlechte Arbeitsmarktchancen bieten
- Berufe, bei denen trotz „Ausbildung über Bedarf" ein Fachkräftemangel auftreten kann
- Berufe, die in Großbetrieben „unter Bedarf" ausgebildet werden und gute Chancen für das spätere Erwerbsleben eröffnen.[54]

1. Verschiedene wirtschaftspolitische Maßnahmen

a) Deregulierung und der institutionelle Hintergrund

Unter *Deregulierung* der *Dualen Ausbildung* verstehe ich den Abbau gesetzlicher Vorschriften, die es für einen Teil der Betriebe unmöglich oder „unattraktiv" machen, Ausbildungsstellen anzubieten,

- weil sie die Vorschriften nicht erfüllen können oder
- weil die Erfüllung der Vorschriften nur mit hohen betrieblichen Kosten möglich ist und / oder den Produktionsbeitrag der Auszubildenden senkt.

Dabei möchte ich betonen, daß die Duale Ausbildung genauso aus Sicht der Jugendlichen lohnen muß, so daß nicht unberücksichtigt bleiben darf, inwieweit eine Deregulierung den Spielraum für höhere Ausbildungsvergütungen erhöht und / oder zu einer niedrigeren Qualität der Ausbildung führt und damit die potentiellen Erlöse der Humankapitalinvestition senkt.

---

[54] Nicht in meine Analyse einbeziehen möchte ich Berufe, die die „zuviel" Ausgebildeten anderer Berufe „aufnehmen" und ihnen meist nur Hilfsarbeiter- und Anlernstellen bieten, um die Lehrabsolventen mit beruflich nicht Qualifizierten konkurrieren.

Diese Definition ist vor dem Hintergrund der *institutionellen Rahmenbedingungen* für die Ausbildung im Betrieb zu sehen, die vor allem im *Berufsbildungsgesetz* von 1969 (BBiG) festgelegt sind.[55] Mit der Berufsausbildung wird nach §1 (2) BBiG eine „breit angelegte berufliche Grundbildung" intendiert, bei der die „für die Ausübung einer qualifizierten beruflichen Tätigkeit notwendigen fachlichen Fertigkeiten und Kenntnisse" sowie „die erforderliche Berufserfahrung" vermittelt werden. Das Ausbildungsverhältnis basiert auf einem *Vertrag* zwischen Ausbildendem und Auszubildendem (§3 BBiB), bei dem bestimmte Auflagen hinsichtlich des Vertragsinhalts, wie beispielsweise die Vereinbarkeit mit Vorschriften des Jugendarbeitsschutzgesetzes, einzuhalten sind, und der den Betrieb dazu verpflichtet, die Lehre entsprechend der Ausbildungsverordnung durchzuführen. Es gibt für jeden anerkannten Ausbildungsberuf eine detaillierte *Ausbildungsverordnung*, die eine geordnete und einheitliche Berufsausbildung sicherstellen soll, indem sie

- die Bezeichnung des Ausbildungsberufs
- die Ausbildungsdauer
- die Fertigkeiten und Kenntnisse, die Gegenstand der Berufsausbildung sind (Ausbildungsberufsbild)
- die Anleitung zur sachlichen und zeitlichen Gliederung der Ausbildung (Ausbildungsrahmenplan)
- die Prüfungsanforderungen

festlegt.

Mit der Regelung und Kontrolle der betrieblichen Ausbildung sind die *„Zuständigen Stellen"* – Industrie- und Handelskammern, Handwerks- und Landwirtschaftskammern, Ärzte- und Rechtsanwaltskammern – beauftragt, denen paritätisch mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern sowie Lehrern besetzte *Berufsausbildungsausschüsse* zugeordnet sind.[56] Die Zuständigen Stellen überprüfen, ob die Ausbildungsstätten und die Ausbilder geeignet sind[57] und ob die Ausbildungsbestimmungen eingehalten werden. Weiterhin zählt zu ihren Aufgaben, durch Beratung der Betriebe und der Auszubildenden die Berufsausbildung zu fördern und Prüfungen durchzuführen. Auf diese Weise wird nicht nur eine Selbstkontrolle

---

55 Ergänzende Anordnungen sind in den Berufseignungsanforderungen, den Prüfungsanforderungen und den vom BIBB erstellten Berufsbildungsplänen enthalten. Für Auszubildende in Betrieben des Handwerks kommt die Handwerksordnung (HWO) hinzu.

56 Nach *Münch* (1987), S. 79ff., haben die Arbeitgebervertreter trotz der paritätischen Besetzung des Berufsausbildungsausschusses potentiell eine stärkere Stellung als die Arbeitnehmervertreter, weil sie über den Haushalt der Zuständigen Stelle entscheiden und damit kostenverursachende Beschlüsse des Ausschusses aufheben können.

57 §20 BBiG fordert vom Ausbilder eine persönliche und fachliche Eignung. Die notwendige fachliche Qualifikation ist in den Bestimmungen der Ausbildereignungsverordnung näher erläutert und kann im Rahmen der Meisterprüfung nachgewiesen werden. Nach §22 BBiG gelten Eignungsanforderungen auch hinsichtlich der betrieblichen Ausbildungsstätten.

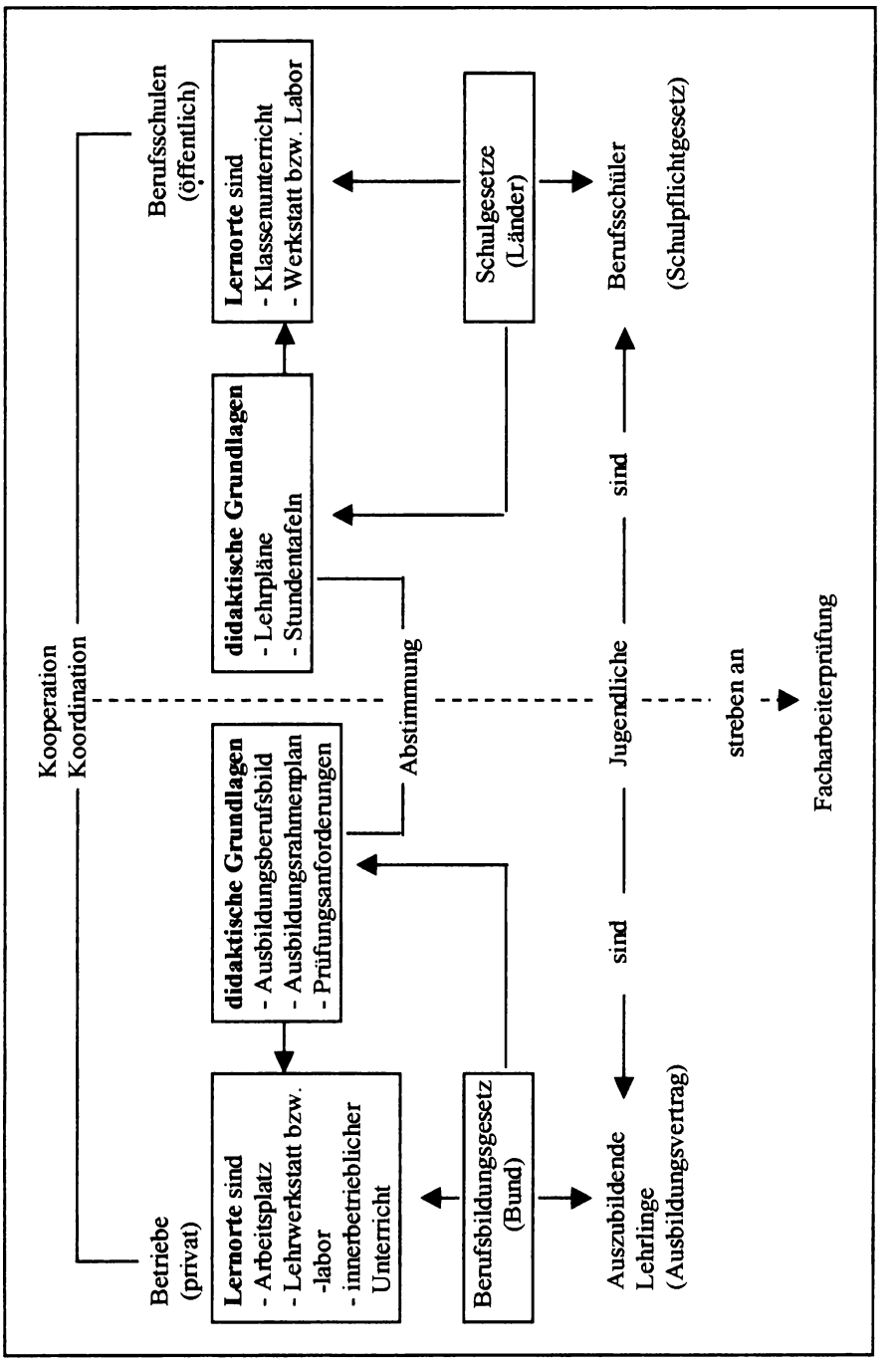


Abbildung 5: Das Duale System der Berufsausbildung[58]

[58] *Münch* (1987), S. 48.

der Wirtschaft gewährleistet, das Bestehen der Abschlußprüfung dokumentiert auch eine Mindestqualifikation für einen bestimmten Beruf und führt zu einem allgemein anerkannten Zertifikat.

Die *Ausbildung in der Berufsschule* wird in den Schulgesetzen der Länder geregelt. Bis zum 18. Lebensjahr besteht *Schulpflicht*, auch wenn keine Berufsausbildung absolviert wird. Die berufstheoretischen und -praktischen sowie die allgemeinbildenden Inhalte sind Gegenstand von *Rahmenlehrplänen*.[59] Da die Ausbildungsinhalte für die beiden Lernorte des Dualen Systems von verschiedenen Stellen festgelegt werden, müssen die Ausbildungsverordnungen für den betrieblichen Bereich und die Rahmenlehrpläne für die Berufsschulen aufeinander abgestimmt werden. Diese Aufgabe wird von einem *Koordinierungsausschuß* von Bundes- und Ländervertretern wahrgenommen. Abbildung 5 faßt die grundlegenden Charakteristika des Dualen Systems der Berufsausbildung und seine pädagogische Struktur zusammen.

Daraus ergeben sich als Ansatzpunkt für eine Deregulierung vor allem

- das Jugendarbeitsschutzgesetz
- die Schulgesetze der Länder und vor allem
- das Berufsbildungsgesetz und die es ergänzenden Anordnungen, wie z. B. die Ausbildereignungsverordnung, Berufsbildungspläne oder Prüfungsordnungen.

Sowohl bei der Lockerung des Jugendarbeitsschutzgesetzes als auch bei den vorgeschlagenen Veränderungen der Schulgesetze der Länder geht es vor allem darum, die Anwesenheitszeit der Lehrlinge im Betrieb zu verlängern, indem

- die Jugendlichen morgens früher und insgesamt länger arbeiten
- die Befreiung von der Anwesenheitspflicht im Betrieb an Berufsschultagen aufgehoben wird[60]
- der Berufsschulunterricht verkürzt wird.

Damit würde mehr Zeit für das Lernen im Betrieb zur Verfügung stehen und gleichzeitig der Produktionsbeitrag der Lehrlinge erhöht werden. Entsprechend würden die Nettokosten der Berufsausbildung sinken, und/oder es wären höhere Ausbildungsvergütungen möglich. Allerdings würde eine Verkürzung des Berufs-

---

[59] Die Ausbildungsinhalte werden zunächst von den einzelnen Ländern festgelegt und können daher von Bundesland zu Bundesland variieren. Eine Vereinheitlichung erfolgt durch die Ständige Konferenz der Kultusminister, die für alle Länder Rahmenlehrpläne verabschiedet, die allerdings nicht verbindlich sind.

[60] Am 31. 1. 1997 wurde das Jugendarbeitsschutzgesetz u.a. dahingehend geändert, daß volljährige Lehrlinge vor und nach der Berufsschule am gleichen Tag auch noch im Betrieb beschäftigt werden können. Die Freistellung von der Arbeit im Betrieb vor dem Berufsschulunterricht bleibt allerdings erhalten, wenn der Unterricht vor 9 Uhr beginnt, was vor allem für das Bäckerhandwerk von Bedeutung ist. Die neue Vorschrift wird voraussichtlich am 1. 3. 1997 in Kraft treten.

schulunterrichts die Vermittlung bestimmter berufstheoretischer und -praktischer sowie allgemeinbildender Kenntnisse und Fertigkeiten ausschließen und damit zu Lasten der Ausbildungsqualität gehen.[61]

Der Zweck des Berufsbildungsgesetzes, eine geordnete und für die verschiedenen Berufe einheitliche Ausbildung sicherzustellen, so daß das Bestehen der Abschlußprüfung eine bestimmte Mindestqualifikation belegt, ist allgemein anerkannt. Umstritten ist dagegen, inwieweit die Vorgaben, insbesondere durch die Ausbildungsordnungen für die verschiedenen Berufe, zu detailliert und „betriebsfremd" sind, so daß sie die Ausbildung in bestimmten Betrieben (zusammen mit überhöhten Anforderungen an die Ausbildungsstätten und die Qualifikation der Ausbilder) ganz ausschließen und damit zu einem niedrigeren Ausbildungsstellenangebot führen würden. Zudem erschwerten sie eine arbeitsplatznahe Ausbildung und machten eine Auslagerung, z. B. in Lehrwerkstätten oder betrieblichen Unterricht, notwendig und führten dadurch zu unnötig hohen Ausbildungskosten und zu geringeren Produktionsbeiträgen der Auszubildenden.[62] Dem wird entgegengehalten, daß die Nichteinhaltung dieser Vorschriften die Qualität der Ausbildung mindere, indem beispielsweise bestimmte für die spätere Berufsausübung notwendige Kenntnisse und Fertigkeiten nicht oder nur unzureichend vermittelt würden.

Diese Diskussion ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund zu sehen, daß die Regelung und (Selbst-)Kontrolle der Berufsausbildung vor allem durch die Zuständigen Stellen erfolgt und damit auch unterschiedliche Interessen der verschiedenen Betriebe in den einzelnen Kammerbereichen (sowie in den Gremien, die Einfluß auf die Ausbildungsordnungen haben) widerspiegeln. Welche Inhalte und welchen Ablauf der Ausbildung verschiedene Betrieb als adäquat einstufen, hängt in starkem Maße von Faktoren, wie Größe, Produkt- und Dienstleistungsprogamm, technische Ausstattung und Leistungserstellungsprozeß ab.

Insgesamt gilt festzuhalten, daß Lockerungen bei der Anwendung des Berufsbildungsgesetzes die Durchführung einer Ausbildung erleichtern und billiger machen würde, so daß sowohl die Zahl der ausbildenden Betriebe als auch ihr Lehrstellenangebot steigen dürfte. Der Preis dafür wäre in vielen Fällen eine niedrigere Ausbildungsqualität.

b) Ausbildungsumlage

Der Vorschlag einer allgemeinen Ausbildungsumlage knüpft an die Vorstellung an, daß nicht ausbildende Betriebe gegenüber Ausbildungsbetrieben Wettbewerbsvorteile haben. Entsprechend soll die Duale Ausbildung teilweise über eine Umla-

---

[61] Allerdings geht es in der Diskussion um die Verkürzung des Berufsschulunterrichts auch darum, inwieweit die Vermittlung der in den Rahmenlehrplänen vorgegebenen Lehrinhalte notwendig und sinnvoll ist.

[62] In diesem Zusammenhang wird auch die Unzulässigkeit ausbildungsfremder Tätigkeiten nach § 6 (2) BBiG diskutiert.

ge finanziert werden, die alle Betriebe oder Betriebe mit unterdurchschnittlicher Ausbildungsleistung zahlen. Die Berufsbildungsabgabe, die im 1976–1980 gültigen Ausbildungsplatzförderungsgesetz (APLFG) vorgesehen war, und andere Vorschläge möchte ich hier nicht diskutieren,[63] sondern nur das grundsätzliche Ergebnis einer *allgemeinen Ausbildungsumlage* festhalten:

- Sie führt zu niedrigeren Nettokosten der betrieblichen Ausbildung und damit zu einem höheren Lehrstellenangebot.[64]
- Dabei werden alle Ausbildungsverhältnisse unabhängig davon gefördert, wie hoch ihre Kosten und die von ihnen zu erwartenden Erlöse sind und welche Chancen sie den Ausgebildeten für ihr späteres Erwerbsleben eröffnen.

Als Alternative zu einer im Gesetz geregelten allgemeinen Ausbildungsumlage wurde eine *tarifvertraglich ausgehandelte Umlagefinanzierung* der Dualen Ausbildung vorgeschlagen[65] und in der Bauindustrie auch realisiert. Den Vorteil dieser „Verhandlungslösung" sehe ich darin, daß dabei die Förderung von Ausbildungsverhältnissen und Berufen, bei denen in vielen Fällen später keine oder nur sehr niedrige Erlöse realisiert werden können, weil die Absolventen in fachfremde Hilfsarbeitertätigkeiten wechseln (müssen), wesentlich unwahrscheinlicher wird; es dürfte dann kaum (Beschäftigungs-)Betriebe geben, die zu einem Finanzierungsbeitrag bereit sind.

c) Höhere staatliche Zuschüsse

Der Staat trägt die Kosten der Berufsschulen und leistet Zuschüsse zu überbetrieblichen Ausbildungsstätten.[66] Demgegenüber wird gefordert, daß die öffentliche Hand sich stärker an den Kosten der betrieblichen Ausbildung, die sich *nicht am Arbeitsplatz*, sondern in

- überbetrieblichen Ausbildungsstätten
- Lehrwerkstätten und -labors der Betriebe
- innerbetrieblichem Unterricht

---

63 Die Berufsbildungsabgabe sollte nur bei einem Ausbildungsplatzmangel in Form einer Steuer von 0,25 v.H. auf die gesamten Lohnzahlungen der Unternehmen erhoben werden und den Betrieben zufließen, die *zusätzliche Ausbildungsstellen* anbieten. Eine allgemeine Ausbildungsumlage könnte jedoch auch fortwährend erhoben werden, und es könnte für alle Ausbildungsplätze ein Finanzierungsbeitrag geleistet werden. Gleichermaßen könnte eine Umlage nur bei Betrieben mit unterdurchschnittlicher Auszubildendenzahl erhoben werden und Betrieben mit überdurchschnittlicher Auszubildendenzahl zufließen.

64 *Kempf* (1985) macht allerdings deutlich, daß durch die Androhung der Berufsbildungsabgabe 1976 - 1980 keine zusätzlichen, sondern eher weniger Ausbildungsstellen angeboten wurden.

65 Vgl. *Sadowski* (1981b) und zur Übersicht *Kempf* (1985), S. 272 ff.

66 Deren Kosten tragen neben der Arbeitsverwaltung Kammern, Kreishandwerkschaften und Innungen. Vgl. *Kath* (1981) und *Maier* (1986), S. 9.

vollzieht, beteiligen sollte. Damit ließen sich auf der einen Seite die Qualität der Dualen Ausbildung in einer Reihe von Berufen verbessern und auf der anderen Seite die sehr hohen betrieblichen Kosten bestimmter Ausbildungsgänge reduzieren.

2. Auswirkungen der Maßnahmen vor dem Hintergrund des Modells und der empirischen Ergebnisse

a) Berufe mit schlechten Arbeitsmarktchancen

Es handelt sich vor allem um Berufe, wie Landwirt, Bäcker und Fleischer, Maler und Lackierer sowie Friseur, bei denen niedrige Bruttokosten und / oder hohe Produktionsbeiträge der Lehrlinge vermuten lassen, daß den meisten Betrieben durch die Lehre keine Kosten entstehen, und die weit „über Bedarf" ausgebildet werden (Tabelle 1).[67] (Bei Frauen, die wir in einem analogen Datensatz untersucht haben, lassen sich „Ausbildung über Bedarf", niedrige Ausbildungskosten und schlechte Arbeitsmarktchancen vor allem für die Berufe Friseurin, Apotheken- und Arzthelferin und Verkäuferin im Nahrungsmittelhandwerk beobachten.[68])

Durch *Deregulierung* würden die betrieblichen Bruttokosten noch sinken, so daß die Beteiligung an der Dualen Ausbildung für mehr Betriebe lohnen und das Lehrstellenangebot steigen würde. Damit wären aus meiner Sicht zwei Gefahren verbunden:

- ein gleichzeitiges Sinken der Ausbildungsqualität
- eine noch stärkere Entkoppelung der Ausbildung und der späteren Beschäftigungsmöglichkeiten in diesen Berufen.

Wie verschiedene empirische Ergebnisse belegen, kann die *Qualität der Berufsausbildung* nicht unabhängig von ihren Kosten gesehen werden. Dies zeigt die Untersuchung der Sachverständigenkommission in Kombination mit der Kosten-Untersuchung des BIBB von 1980.[69] Von niedrigen Kosten und einer geringen

---

[67] Dies belegen die Kosten-Untersuchungen des BIBB 1980 und 1991. Für das Nichtentstehen von (Opportunitäts-)Kosten spricht auch, daß in diesen Ausbildungsberufen (mit Ausnahme von Friseuren) die Produktionsbeiträge der Lehrlinge um 30 - 85 % über den Ausbildungsvergütungen liegen.

[68] Vergleichsweise hohe Brutto- und Nettokosten hat das BIBB nur für die Ausbildung von Arzthelferinnen ermittelt. Allerdings dürften hier die Opportunitätskosten deutlich niedriger liegen, nicht zuletzt weil die Stundensätze der ausbildenden Ärzte hoch sind.

[69] Die *Sachverständigenkommission* (1974) hat aufbauend auf einem *inputbezogenen* Qualitätsmodell repräsentative Ergebnisse für die Ausbildungsqualität (Q) in den elf am stärksten besetzten Ausbildungsberufen ermittelt. Sie sind mit den Bruttokosten (KB) bzw. den Nettokosten (KN) dieser Berufe aus der BIBB-Untersuchung deutlich korreliert ($r_{Q,KB} = 0,59$; $r_{Q,KN} = 0,75$). Zudem hat die Kommission für jeden der 11 Ausbildungsberufe getestet, ob die Qualität der Berufsausbildung eine signifikante Kosteneinflußgröße ist;

Qualität der Lehre ist vor allem in den in diesem Abschnitt betrachteten Berufen auszugehen, die überwiegend in Kleinbetrieben und kleineren Mittelbetrieben ausgebildet werden. Hier werden Vorschriften des Berufsbildungs- und des Jugendarbeitsschutzgesetzes häufiger verletzt,[70] was sich u.a. darauf zurückführen läßt, daß sich diese Betriebe in Branchen konzentrieren, in denen wechselnde Arbeitsstellen und/oder ein geringer Organisationsgrad der Tätigkeit Kontrollen erschweren (Nahrungsmittelgewerbe, Baugewerbe, Dienstleistungsbereich). Zudem weist die Kommission nach, daß die Qualität der Berufsausbildung in Betrieben mit weniger als 100 Beschäftigten deutlich geringer ist. In die gleiche Richtung weist eine BIBB-Befragung von 1985, bei der die Auszubildenden solcher Betriebe weit häufiger bemängelten, daß sie einerseits Überstunden machen und ausbildungsfremde Tätigkeiten verrichten müßten und als billige Arbeitskraft ausgenutzt würden, und andererseits die Ausbildung ohne klaren Plan erfolge und nicht auf den Unterricht in der Berufsschule abgestimmt sei.[71] Aus Sicht der Lehrlinge erhöht eine niedrige Ausbildungsqualität das Risiko, daß sie die Abschlußprüfung nicht bestehen, und vermindert ihre Chancen, im erlernten Berufsfeld eine dauerhafte Beschäftigung zu finden und damit die Erlöse der Berufsausbildung zu realisieren.

Die Gefahr einer noch stärkeren *Entkoppelung* zwischen *Ausbildung* und *adäquaten Beschäftigungsmöglichkeiten* tritt sowohl bei Deregulierung als auch bei einer Förderung des Lehrstellenangebots in diesen Berufen durch eine *allgemeine Ausbildungsumlage* auf. Damit würde für die Berufsabsolventen das Risiko von Arbeitslosigkeit, das nach den Ergebnissen meines Datensatzes und der Untersuchung von *Chaberny* (1986) sowohl unmittelbar nach der Lehre als auch im späteren Erwerbsleben deutlich über dem Durchschnitt liegt, noch steigen. Zudem könnten noch mehr dieser Fachkräfte weder den erlernten Beruf noch eine verwandte Tätigkeit ausüben, sondern müßten auf Stellen ohne Qualifikationsanforderungen ausweichen. Dies würde ihre wenig guten Einkommensaussichten noch verschlechtern.

An dieser Stelle möchte ich betonen, daß eine (zu) hohe Ausbildungsleistung in diesen Berufen Ergebnis des Lehrstellenangebots der Betriebe ist. Die Jugendlichen orientieren sich zunächst bei ihrem Berufswunsch daran, inwieweit damit Chancen auf eine Lehrstelle verbunden sind. So nannten bei einer BIBB-Befragung von Auszubildenden im zweiten Lehrjahr 45% als sehr wichtigen Grund für ihre Berufsentscheidung, „überhaupt einen Ausbildungsplatz" zu bekommen.[72] Zudem sind die Jugendlichen bereit, von ihrem Wunschberuf abzuweichen. Wie verschiedene Untersuchungen zeigen, werden sie vor allem dann konzessionsbe-

---

sie erhielt dabei für die Mehrzahl der Berufe statistisch gesicherte Kostenkoeffizienten. Vgl. *Sachverständigenkommission* (1974), S. 186 ff. und 289 ff.

70 Dies läßt sich an deutlich niedrigeren Werten des von der *Sachverständigenkommission* (1974) berechneten „Legalitätsindex" ablesen.

71 Vgl. *Hecker* (1989).

72 Als wichtiger stuften die Auszubildenden nur noch ein, daß „mir der Beruf Spaß macht" (69 %) und daß „ich mich für den Beruf eigne" (51 %). Vgl. *Hecker* (1989).

reit, wenn sich die allgemeine Versorgung mit Ausbildungsstellen verschlechtert – von Schulentlassenen 1977 erlernten 45% nicht ihren Wunschberuf, während 1983/84 bereits 53% der Bewerber auf einen anderen Beruf auswichen[73] – und/oder wenn sie persönlich vergeblich nach einer Lehrstelle gesucht haben.[74] Schließlich zeigen empirische Ergebnisse, daß die Berufswünsche der Jugendlichen „sich offenbar (bewußt oder unbewußt) mehr an derzeitigen und künftigen Arbeitsplatz- und Tätigkeitsstrukturen"[75] orientieren als das Angebot an Ausbildungsstellen.

Vor diesem Hintergrund halte ich es für wichtig, in Zeiten eines Lehrstellenmangels nicht gerade die Berufe durch Deregulierung und/oder eine allgemeine Ausbildungsumlage zu fördern, die hinsichtlich der Beschäftigungsaussichten als „Risikoberufe" einzustufen sind und bei denen den (vom Auszubildenden zu tragenden) Kosten der Ausbildung häufig später keine entsprechenden Erlöse gegenüberstehen, so daß kein gesamtwirtschaftlich optimales Ergebnis erreicht wird.

b) Berufe mit „Ausbildung über Bedarf" und Fachkräftemangel

Eine Reihe von Berufen, wie beispielsweise Maurer, Installateur, Elektriker und Werkzeugmacher, eröffnet trotz „Ausbildung über Bedarf" gute Beschäftigungs- und Einkommenschancen bei einem Verbleib im Ausbildungsbetrieb und in noch stärkerem Maße bei einem Betriebswechsel. Ihre Ausbildung verursacht deutlich höhere Nettokosten – rund 9 500 DM bei Installateuren, gut 12 000 DM bei Maurern und 18 000 DM bei Werkzeugmachern[76] – als die anderer Handwerksberufe, so daß viele *Ausbildungsbetriebe* einen *Finanzierungsbeitrag* leisten müssen. Demgegenüber *profitieren* die *Beschäftigungsbetriebe* dieser Arbeitnehmer von der Berufsausbildung. Wie mein Datensatz und u.a. die Untersuchung von *Chaberny* (1986) belegen, beschäftigen sie die Ausgebildeten meist in verwandten Berufen, wo sie eine qualifizierte Tätigkeit ausüben und einen großen Teil der erlernten Kenntnisse und Fertigkeiten verwerten können. Gleichzeitig bieten sie den Fachkräften allgemein wettbewerbsfähigere Arbeitsplätze als der Ausbildungsbetrieb, so daß diese Arbeitnehmer einen „Wechselgewinn" erzielen. Dies läßt sich daran ablesen, daß in all diesen Berufen nach einem Wechsel im Durchschnitt besser verdient wird, häufig weniger belastende Arbeitsbedingungen auftreten und die Beschäftigungssicherheit größer ist.[77]

---

[73] Vgl. *Schober* (1985), S. 254.

[74] Bei einer Untersuchung im Arbeitsamtsbezirk Hannover gaben von den „unversorgten" Jugendlichen 12% nur einen Berufswunsch an, während es bei den „Versorgten" 40% waren, und umgekehrt nannten 40% der „unversorgten" Bewerber drei und mehr berufliche Alternativen gegenüber 12% bei den „Versorgten". (Als „unversorgt" wurden Bewerber eingestuft, die bis zum 31. Juli 1983 keine Lehrstelle gefunden hatten, und als „versorgt" Jugendliche, die bereits am 30. 4. 1983 eine Ausbildungsstelle hatten.) Vgl. *Schober/Kling* (1984), S. 478.

[75] *Tessaring* (1993), S. 143.

[76] Vgl. *Noll* u.a. (1983), S. 90f.

(Dies gilt in ähnlicher Weise für die überwiegend von Frauen ausgeübten Berufe Fachgehilfin in der Steuer- und Wirtschaftsberatung und Büro- und Verwaltungsfachkraft. Allerdings werden Büro- und Verwaltungsfachkräfte, bei denen ebenfalls eine hohe Abwanderung stattfindet, nicht „über Bedarf" ausgebildet.)

Da die Ausbildung zu *externen Erlösen* führt, die den Beschäftigungsbetrieben zufließen, und dabei auch noch der Anstieg des Deckungsbeitrags durch die Humankapitalinvestition im Beschäftigungsbetrieb kleiner als im Ausbildungsbetrieb sein kann, kommt es *nicht* zum *gesamtwirtschaftlich besten Ergebnis*. Deshalb halte ich für *solche Berufe* eine gezielte *Ausbildungsumlage*, die die Ausbildungsbetriebe entlastet und von den Beschäftigungsbetrieben getragen wird, für sinnvoll. Dadurch würde neben einer den Erlösen stärker entsprechenden Kostenverteilung ein *höheres Lehrstellenangebot* in Berufen mit relativ guten Arbeitsmarktchancen erreicht.

Für die Entscheidung, *welche Ausbildungsberufe* in die Umlagenfinanzierung einbezogen werden sollten, stellt die *Höhe der Ausbildungskosten* einen ersten Ansatzpunkt dar. (Hier fehlt allerdings eine neuere Untersuchung berufsspezifischer Kosten, bei der zudem – wie bei der BIBB-Untersuchung von 1991 – zwischen Teil- und Vollkosten unterschieden werden sollte.) Zusätzlich sollten die mit den verschiedenen Berufen verknüpften *Beschäftigungs- und Einkommensaussichten* berücksichtigt werden und dazu Maßzahlen für das Arbeitslosigkeitsrisiko, die Verwertbarkeit der erlernten Kenntnisse und Fertigkeiten, die Gefahr eines „beruflichen Abstiegs", die Einkommenshöhe (bei einem Verbleib im Ausbildungsberuf und bei einem Berufswechsel) und die Zufriedenheit mit der beruflichen Tätigkeit herangezogen werden.[78]

Bei der *Ausgestaltung* der Ausbildungsumlage knüpfe ich an die *tarifvertraglich ausgehandelte* Umlagefinanzierung im Baugewerbe an, bei der alle Betriebe einen bestimmten v.H.-Satz ihrer Bruttolohnsumme bezahlen, von der die Ausbildungsvergütungen im ersten Lehrjahr sowie überbetriebliche Ausbildungsstätten finanziert werden. Vor dem Hintergrund, daß sich die Finanzierungsbeiträge der Ausbildungsbetriebe und vor allem die externen Erlöse der Dualen Ausbildung im Beschäftigungsbetrieb nicht messen lassen, bietet diese Lösung ein praktikables Konzept auch für eine gesetzliche Regelung.[79]

---

[77] Ergebnisse der Auswertung meines Datensatzes. Nur bei Maurern liegt das durchschnittliche Einkommen nach einem Berufswechsel niedriger, was aber durch weniger belastende Arbeitsbedingungen (über-)kompensiert werden dürfte.

[78] Solche Maßzahlen werden vom IAB berechnet. Vgl. z. B. *Chaberny* (1986). Zudem können dazu Auswertungen der Beschäftigtendatei für Ausbildungsabsolventen, die ebenfalls vom IAB erstellt wurden und die meinem Datensatz zugrundeliegen, genutzt werden.

[79] Das gilt für die Senkung der betrieblichen Kosten durch die Übernahme der Ausbildungsvergütungen für das erste Lehrjahr sowie für die Finanzierung überbetrieblicher Ausbildungsstätten. An der Bemessung der Umlage an der Lohnsumme bemängle ich dagegen, daß sie zu einer Umverteilung zwischen Betrieben mit hohen zu Betrieben mit niedrigen Löhnen führt, die auch dann stattfindet, wenn jeder Betrieb seine Beschäftigten selbst ausbildet. Eine

Die Grenzen einer solchen tarifvertraglichen Regelung zeigen sich darin, daß rund ein Drittel der im Baugewerbe Ausgebildeten fünf Jahre später in anderen Branchen beschäftigt ist.[80] Durch die Umlage werden nur unterdurchschnittlich ausbildende Betriebe im Baugewerbe zur Finanzierung herangezogen, aber bei den oben aufgezählten Berufen mit guten Beschäftigungsaussichten findet eine Abwanderung auch zu Betrieben zahlreicher anderer Branchen[81] statt. Nur mit einer allgemeinen gesetzlichen Regelung können diese Unternehmen zur Finanzierung der Berufsausbildung herangezogen werden und umgekehrt Betriebe, die dem Tarifvertrag nicht angeschlossen sind, bei den Ausbildungskosten entlastet werden.

Eine *gezielte Deregulierung* der Ausbildung für diese Berufe sehe ich als wenig erfolgversprechend an, weil damit eine deutliche Reduzierung der Nettokosten erreichbar sein müßte. Zunächst lassen sich die Bruttokosten so kaum abbauen, wenn die Ausbildung zum großen Teil am Arbeitsplatz stattfindet. Dies trifft bei den hier betrachteten Berufen zumindest für im Handwerk Ausgebildete zu, die besonders häufig in meist größere Betriebe abwandern.[82] Auch die Möglichkeiten, den Produktionsbeitrag der Lehrlinge durch Deregulierung deutlich zu erhöhen, sind begrenzt, wenn man von einer drastischen Reduzierung des Berufsschulunterrichts absieht, die sich wohl kaum ohne Einbußen bei der Ausbildungsqualität bewerkstelligen ließe.

Mehr überbetriebliche Ausbildungsstätten sehe ich als Möglichkeit, die Qualität der Berufsausbildung in diesen Berufen zu erhöhen und damit die Arbeitsmarktchancen der Ausgebildeten noch zu verbessern. Allerdings halte ich dazu *keine höheren staatlichen Zuschüsse* für erforderlich, sondern schlage die Finanzierung im Rahmen der Ausbildungsumlage für diese Berufe vor.

c) Berufe mit „Ausbildung unter Bedarf" und guten Arbeitsmarktchancen

Eine Reihe von vor allem in (größeren) Industriebetrieben bzw. Dienstleistungsunternehmen ausgebildeter technischer Berufe, wie Dreher, Industriemechaniker und -schlosser sowie Chemielaborant, und kaufmännischer Berufe, wie Datenverarbeitungs-, Bank- und Versicherungskaufmann, eröffnen gute Chancen für das

---

Alternative sehe ich in einem festen Betrag für jeden „zu wenig" ausgebildeten Lehrling (gemessen an der durchschnittlichen Auszubildenden-Beschäftigten-Relation).

[80] 18,9 % der männlichen Ausbildungsabsolventen meines Datensatzes wurden im Baugewerbe ausgebildet, während der Anteil der 5 Jahre später dort Beschäftigten nur 12,1% betrug. Bei den Branchen lege ich die 26 Wirtschaftsbereiche in der Abgrenzung von BIBB und IAB zugrunde.

[81] Vor allem Energieversorgung, Chemieindustrie, Stahl- und Maschinenbau, Fahrzeugbau, Elektrotechnik, Bundesbahn und Bundespost.

[82] Bei Frauen gilt das ähnlich für im Bereich der Freien Berufe ausgebildeten Fachgehilfinnen für die Steuer- und Wirtschaftsberatung sowie für im Handwerk ausgebildeten Bürofachkräfte.

spätere Arbeitsleben.[83] Die Zahl der hier Ausgebildeten liegt unter der der später Beschäftigten[84], und die qualitativ hochwertige Ausbildung erfordert einen sehr hohen Finanzierungsbeitrag der Betriebe.[85]

Deshalb wird teilweise gefordert, die hohen betrieblichen Kosten durch *staatliche Zuschüsse* für die nicht am Arbeitsplatz, sondern in Lehrwerkstätten, Lehrlabors oder in innerbetrieblichem Unterricht stattfindende Ausbildung zu reduzieren. Dabei wird auf die hohe Qualität dieser Form der beruflichen Bildung hingewiesen, die durchaus eine Alternative zu einem Studium darstelle. Bei Fachhochschulen und Universitäten trage der Staat die Kosten vollständig.

Dem ist entgegenzuhalten, daß dann der Staat auch direkten Einfluß auf die im Betrieb vermittelten Inhalte haben müßte, was sicher nicht im Interesse der Unternehmen läge. Entscheidender ist jedoch, daß den Finanzierungsbeiträgen dieser meist größeren Betriebe entsprechend hohe Erlöse gegenüberstehen, nicht zuletzt weil während der Dualen Ausbildung auch betriebsspezifische Kenntnisse und Fertigkeiten vermittelt und Informationen über die fachliche und soziale Qualifikation der zukünftigen Mitarbeiter und ihre Eignung für bestimmte Arbeitsplätze gewonnen werden. Zudem können auch die Transaktionskosten für die Einstellung und Beschäftigung anderer Arbeitnehmer sinken, wenn das Unternehmen durch eine qualitativ hochwertige Ausbildung seine Reputation als Arbeitgeber verbessert.

Daß diese Unternehmen ihr Lehrstellenangebot nicht ausweiten bzw. bei ungünstiger Konjunkturentwicklung reduzieren, hat andere Gründe. Auf der einen Seite müssen die Betriebe bei steigender Unsicherheit über ihren zukünftigen Fachkräftebedarf befürchten, daß sie bei zu hoher Ausbildungsleistung einem Teil ihrer Absolventen später keinen adäquaten Arbeitsplatz bieten können. Damit stünden nicht nur den hohen Kosten dieser Ausgebildeten keine entsprechenden Erlöse gegenüber, sondern eine Nichtübernahme von Berufsabsolventen würde – nicht zuletzt wegen des hohen Anteils von Mitarbeiterkindern – den Betriebsfrieden belasten und dem Ruf des Unternehmens als guter Ausbildungsbetrieb und Arbeitgeber schaden.

Auf der anderen Seite müßten die Unternehmen bei einer allgemeinen Ausweitung des Angebots solcher Ausbildungsplätze in Zeiten eines Lehrlingsmangels damit rechnen, nicht ausreichnd viele aus ihrer Sicht geeignete Bewerber zu finden. Denn für Jugendliche mit Abitur oder Fachhochschulreife stellen solche Lehr-

---

[83] Das gilt auch für im Öffentlichen Bereich ausgebildete technische und kaufmännische Berufe, wie Fernmeldehandwerker oder Sozialversicherungsfachangestellter, die ebenfalls mit Nettoausbildungskosten von 25 200 DM bzw. 21 500 DM verbunden sind.

[84] Teilweise wird nur wenig „unter Bedarf" ausgebildet, und bei Bank- und Versicherungskaufleuten entspricht die Ausbildungsleistung in etwa dem Bedarf.

[85] So verursachte 1980 beispielsweise die Ausbildung zum Dreher Nettokosten von 25 000 DM, die zum Chemielaborant 21 900 DM, die zum Betriebsschlosser 19 900 DM und die zum Bankkaufmann 16 400 DM.

stellen nur dann (dauerhaft) eine Alternative zu einem Studium dar, wenn sie weitgehend gleiche Aufstiegs- und Einkommenschancen eröffnen, d. h., die Unternehmen bestimmte Arbeitsplätze nicht nahezu ausschließlich mit Fachhochschul- und Universitätsabsolventen besetzen. Hier sollte „eine Verbesserung der Attraktivität der dualen Ausbildung [...] vor allem im Beschäftigungssystem ansetzen."[86]

V. Thesenartige Zusammenfassung

- Die empirisch schon seit langem beobachtete Diskrepanz zwischen der beruflichen Struktur des Ausbildungssystems und des Beschäftigungssystems (Tabelle 1) läßt sich auf rationales Verhalten der Betriebe und der Auszubildenden zurückführen; dies geschieht mit einem transaktionskostentheoretisch erweiterten Humankapitalansatz, der auf segmentierte Arbeitsmärkte angewandt wird.
- Dazu, daß in einer Vielzahl von Berufen die Zahl der Lehrlinge die der später Beschäftigten bei weitem übersteigt („Ausbildung über Bedarf") und in anderen Berufen „zu wenig" ausgebildet wird, kommt es, weil dauerhaft berufsspezifische und betriebsspezifische Unterschiede bei den Kosten und Erlösen der Ausbildung auftreten. Sie lassen sich vor dem Hintergrund der Annahmen des Transaktionskostenansatzes – begrenzte Rationalität, Opportunismus, Unsicherheit und spezifische Ressourcennutzung – vor allem auf Unterschiede der Unternehmen hinsichtlich Größe, Leistungserstellungsprozeß und Kommunikationsstruktur und damit hinsichtlich der Bedeutung von betriebsspezifischem Humankapital und dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen zurückführen.
- „Ausbildung über oder unter Bedarf" kann zudem nicht losgelöst von der zwischen- und innerbetrieblichen Segmentation des bundesdeutschen Arbeitsmarktes gesehen werden, denn das empirisch beobachtbare Attraktivitätsgefälle zwischen verschiedenen Teilarbeitsmärkten führt zu einem veränderten Entscheidungskalkül der Jugendlichen: Bei einer Lehre spielt nicht mehr nur eine Rolle, ob die Berufsausbildung selbst zu Erlösen führt, sondern auch, ob sie die Chancen für den Zutritt zu attraktiveren Teilarbeitsmärkten verbessert. Die Folge ist, daß einzelwirtschaftlich rationales Verhalten nicht zum gesamtwirtschaftlich besten Ergebnis führen muß.
- Mit der Höhe der Ausbildungskosten und „Ausbildung über oder unter Bedarf" ist eng verknüpft, daß die verschiedenen Berufe ganz unterschiedliche Chancen für das spätere Erwerbsleben eröffnen. Dabei ergeben sich vier „Arten" von Berufen (Tabelle 3):

– Berufe, bei denen die Lehre aus Sicht der Betriebe keine (oder sogar negative) Nettokosten verursacht, so daß sie losgelöst von späteren Beschäftigungsmög-

---

86 *Tessaring* (1993), S. 158.

lichkeiten „unter Bedarf" ausgebildet werden. Entsprechend ist bei diesen Berufen das Risiko späterer Arbeitslosigkeit und / oder des „Abstiegs" in eine Hilfsarbeitertätigkeit hoch.

- Berufe, bei denen zumindest zusätzliche Lehrstellen einen Finanzierungsbeitrag der Betriebe erfordern, so daß sie bei hoher Abwanderung in größere Betriebe, die neben zum Teil höheren Einkommen vor allem mehr Beschäftigungssicherheit bieten können, trotz „Ausbildung über Bedarf" ein Fachkräftemangel auftreten kann. Diese Berufe bieten gute Aussichten auf eine ausbildungsadäquate Beschäftigung und mittlere Einkommen.
- Berufe, die mit hohen Kosten „unter Bedarf" ausgebildet werden und vor allem in Großbetrieben mit betriebsinternem Segment anzutreffen sind. Sie eröffnen gute Chancen auf Dauerarbeitsplätze mit Weiterbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten und vergleichsweise hohe Einkommen.
- „Aufnahmeberufe", die zuviel Ausgebildeten anderer Berufe und auch beruflich nicht Qualifizierten offenstehen und vor allem in Betrieben mit ausgeprägtem externen Segment vorkommen. Trotz „Ausbildung unter Bedarf", die ohne Kostenbeteiligung der Betriebe erfolgt, bieten sie ihren Beschäftigten schlechte Arbeitsmarktchancen.

- In der Realität lassen sich große berufsspezifische Kostenunterschiede beobachten, die in engem Zusammenhang mit der Größe der Ausbildungsbetriebe stehen. Vor allem wenn man auf am Opportunitätskostenkonzept orientierte Teilkosten zurückgreift, wird deutlich, daß bei vielen Ausbildungsverhältnissen die Betriebe keinen oder zumindest keinen bedeutsamen Finanzierungsbeitrag leisten.

- Die empirischen Ergebnisse bestätigen, daß die Höhe der Ausbildungskosten und damit der Finanzierungsbeitrag der Betriebe eine wesentliche Rolle für die Arbeitsmarktchancen der Ausgebildeten spielen: Es zeigt sich ein enger Zusammenhang zwischen niedrigen Kosten in einem Ausbildungsberuf und einem hohen Arbeitslosigkeitsrisiko, einem hohen Anteil von später als Hilfsarbeiter Beschäftigten sowie einem niedrigen Einkommen.

- Mit einer Faktorenanalyse (Tabelle 7), die verschiedene Mobilitätsformen (Wechsel von Beruf, Betrieb, Wirtschaftsgruppe und in eine unqualifizierte Tätigkeit) und Gründe für einen Berufswechsel zum Gegenstand hat, lassen sich verschiedene Formen des Berufswechsels herausarbeiten, die mit den „Arten" von Berufen im theoretischen Teil korrespondieren:

- Berufe mit niedrigen Ausbildungskosten, bei denen ein Wechsel überdurchschnittlich häufig mit dem Wechsel in eine Hilfsarbeitertätigkeit kurz nach dem Lehrabschluß verbunden ist.
- Berufe, bei denen die Auszubildenden in Branchen mit besseren Einkommenschancen abwandern, obwohl bei einem Verbleib im Ausbildungsberuf die erworbene Qualifikation in hohem Maße verwertbar ist.

– Teuer ausgebildete Berufe, bei denen die Absolventen meist nur wechseln, wenn sie sich davon eine Verbesserung ihrer beruflichen Situation versprechen und / oder die neue Tätigkeit mehr ihren persönlichen Interessen entgegenkommt.[87]

- Vor diesem Hintergrund sind wirtschaftspolitische Maßnahmen abzulehnen, die pauschal auf die Förderung eines höheren Lehrstellenangebots abzielen.

- Dadurch würden vor allem Berufe gefördert, bei denen schon heute die Berufsausbildung losgelöst von adäquaten Beschäftigungsmöglichkeiten erfolgt, so daß sie häufig unmittelbar oder über den Umweg einer Hilfsarbeitertätigkeit zu Arbeitslosigkeit bzw. Nichterwerbstätigkeit führen. Neben Berufen, wie Landwirt, Bäcker, Fleischer, Maler und Lackierer, gilt das vor allem für typische Frauenberufe, wie Friseurin, Apotheken- und Arzthelferin und Verkäuferin im Nahrungsmittelgewerbe. Die hohe Ausbildungsleistung hier ist nicht darauf zurückzuführen, daß die Jugendlichen auf bestimmte „Modeberufe fixiert" sind, sondern daß Lehrstellen in anderen Berufen fehlen.

- Für diese Berufe ist sowohl eine Deregulierung der Ausbildung, die vor allem auf (noch) höhere Produktionsbeiträge der Lehrlinge abzielt, als auch eine Förderung des Lehrstellenangebots durch eine allgemeine Ausbildungsumlage abzulehnen. Sie würde die Diskrepanzen zwischen beruflicher Struktur von Ausbildungsstellen und Arbeitsplätzen vergrößern und damit die Arbeitsmarktchancen für diese Fachkräfte weiter verschlechtern.

- Dagegen sollten Berufe, bei denen trotz „Ausbildung über Bedarf" ein Fachkräftemangel auftritt, weil eine starke Abwanderung in meist unqualifizierte Tätigkeiten in größeren Betrieben stattfindet, durch eine *berufsspezifische Ausbildungsumlage* gefördert werden. Kriterium für eine Förderung sollten die späteren Berufsaussichten sein, die sich an Merkmalen, wie Arbeitslosigkeit unmittelbar nach der Lehre und berufsspezifischen Arbeitslosenquoten, der Verwertbarkeit der beruflichen Kenntnisse und Fertigkeiten und dem Anteil der als Hilfsarbeiter Beschäftigten sowie den Weiterbildungs- und Einkommensaussichten, festmachen lassen; Anhaltspunkte können auch die berufsspezifischen Ausbildungskosten geben. Auch wenn hier weiterer Forschungsbedarf besteht, so lassen sich Ausbildungsberufe, wie Elektriker, Installateur, Maurer und Werkzeugmacher, nennen und bei Frauen Fachgehilfin in der Steuer- und Wirtschaftsprüfung und Büro- und Verwaltungsfachkraft.[88]

- Eine solche Umlage läßt sich damit begründen, daß Finanzierungsbeiträgen der Ausbildungsbetriebe externe Erlöse der Beschäftigungsbetriebe gegenüberstehen. Dabei spricht für eine gesetzliche Lösung, daß nur so die branchenüber-

---

87 Auf einen Wechsel, weil die Absolventen in ihrem Ausbildungsberuf keine Stelle gefunden haben, bzw. Berufe, die die „zuviel" Ausgebildeten anderer Berufe „aufnehmen", gehe ich nicht mehr ein.

88 Bei Büro- und Verwaltungskräften wird trotz Abwanderung (und trotz einer sehr hohen Lehrstellennachfrage) etwas „unter Bedarf" ausgebildet.

greifende Mobilität berücksichtigt werden kann, während die tarifvertragliche Regelung im Baugewerbe Anhaltspunkte für die Ausgestaltung der Umlage (Erstattung der Ausbildungsvergütungen im ersten Lehrjahr, finanzielle Förderung von überbetrieblichen Ausbildungsstätten) geben kann.

- Durch eine Deregulierung speziell in diesen Berufen ließe sich das Lehrstellenangebot nicht wesentlich erhöhen, weil die Ausbildung in kleineren Betrieben in hohem Maße am Arbeitsplatz stattfindet, so daß den Möglichkeiten zur Kostensenkung enge Grenzen gesetzt sind. Umgekehrt ließe sich der Produktionsbeitrag der Lehrlinge nur durch deutlich weniger Berufsschulunterricht wesentlich erhöhen, was zu Lasten der Ausbildungsqualität ginge.
- Auch wenn eine Reihe überwiegend in größeren Industrie- und Dienstleistungsunternehmen leicht „unter Bedarf" ausgebildeter Berufe gute Arbeitsmarktchancen bieten, sind staatliche Zuschüsse zu den hohen betrieblichen Kosten der Ausbildung kein geeignetes Mittel, um das Lehrstellenangebot in diesen Berufen zu erhöhen. Entscheidend ist dabei, daß den Finanzierungsbeiträgen der Unternehmen entsprechende Erlöse durch die Ausbildung gegenüberstehen, die auch im Wegfall von Einarbeitungskosten und niedrigeren Transaktionskosten bestehen. Einem höheren Lehrstellenangebot steht vielmehr bei ungünstiger Konjunkturentwicklung die steigende Unsicherheit über den zukünftigen Beschäftigtenbedarf entgegen und in Zeiten eines Lehrlingsmangels, daß viele Abiturienten eine Duale Ausbildung auch in diesen Berufen nicht als Alternative zu einem Studium ansehen.
- Mit dem folgenden Zitat möchte ich meine wirtschaftspolitischen Vorschläge und zugleich mein Referat abschließen: „Das Postulat 'Eine Ausbildung ist besser als keine' (muß) ergänzt werden durch die Forderung, die Struktur der Ausbildung im Einklang mit den zu erwartenden Strukturen des Beschäftigungssystems neu zu gestalten"[89] – oder zumindest zu fördern.

Literatur

Backes-Gellner, U. (1992): Berufsausbildungssysteme und die Logik betrieblicher Qualifizierungsstrategien im internationalen Vergleich. Gibt es einen „Wettbewerb der Systeme"?, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Tübingen, S. 245 ff.

– (1995): Die institutionelle Bedingtheit betrieblicher Qualifizierungsstrategien. Ein Vergleich der Berufsausbildung in Deutschland und Großbritannien, in: Semlinger, K./Frick, B. (Hrsg.): Betriebliche Modernisierung in personeller Erneuerung: Personalentwicklung, Personalaustausch und betriebliche Fluktuation, Berlin, S. 211 ff.

[89] *Tessaring* (1993), S. 158.

Bardeleben, R. von / *Beicht,* U. / *Fehér,* K. (1993): Erhebung der betrieblichen Kosten der beruflichen Ausbildung unter Berücksichtigung von Aspekten des Kosten-Nutzen-Verhältnisses. Erste repräsentative Ergebnisse, Vorlage zur Sitzung 3/93 des Unterausschusses 1 am 15. Dezember 1993, ohne Ort.

– (1995): Betriebliche Kosten und Nutzen der Ausbildung: repräsentative Ergebnisse aus Industrie, Handel und Handwerk, Berichte zur beruflichen Bildung, Heft 187, Berlin / Bonn.

Bardeleben, R. von / *Beicht,* U. / *Stockmann,* R. (1991): Kosten und Nutzen der betrieblichen Berufsausbildung: Forschungsstand, Konzeption, Erhebungsinstrumentarium, Berichte zur beruflichen Bildung, Heft 140, Berlin / Bonn.

Becker, G. S. (1962): Investment in Human Capital. A Theoretical Analysis, in: Journal of Political Economy (Supplement) 70, S. 9 ff.

– (1964): Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education, 1. Aufl., New York (2. Aufl. 1975).

Biehler, H. / *Brandes,* W. (1981): Arbeitsmarktsegmentation in der Bundesrepublik Deutschland: Theorie und Empirie des dreigeteilten Arbeitsmarktes, Frankfurt am Main / New York.

Blaschke, D. (1986): Soziale Qualifikation am Arbeitsmarkt und im Beruf, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 19, S. 536 ff.

Blattner, N. (1986): Ein Modell des betrieblichen Ausbildungsverhaltens, in: Schelbert-Syfring, H. u. a. (Hrsg.): Mikroökonomik des Arbeitsmarktes: Theorie, Methoden und empirische Ergebnisse für die Schweiz, Stuttgart, S. 291 ff.

Bössmann, E. (1981): Weshalb gibt es Unternehmungen? Der Erklärungsansatz von Ronald H. Coase, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 137, S. 667 ff.

– (1982): Volkswirtschaftliche Probleme der Transaktionskosten, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 138, S. 664 ff.

Chaberny, A. (1982): Lassen sich Jugendliche von „Modeberufen" blenden?, Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 7 / 1982.

– (1986): Ausbildungsberufe auf dem Prüfstand, Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3 / 1986.

Franz, W. (1983): Die Berufsbildungsabgabe. Theoretische Analyse einer „Schubladenabgabe", in: König, H. (Hrsg.): Ausbildung und Arbeitsmarkt. Staatliche Allokationspolitik im marktwirtschaftlichen System, Frankfurt am Main / Bern / New York, S. 77 ff.

Franz, W. / *Soskice,* D. (1993): The German Apprenticeship System, Paper Presented at the 2nd Workshop on „Institutional Frameworks and Labour Market Performance", Nov. 18 - 20, 1993, Nürnberg.

Freeman, R. B. (1986): Demand for Education, in: Ashenfelter, O. / Layard, R. (Hrsg.): Handbook of Labor Economics, Vol. I, Amsterdam u. a., S. 357 ff.

Friedrich, W. / *Henninges,* H. von (1982): Facharbeitermangel: Umfang und strukturelle Hintergründe, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 15, S. 9 ff.

Grote, B. (1990): Ausnutzung von Synergiepotentialen durch verschiedene Koordinationsformen ökonomischer Aktivitäten. Zur Eignung der Transaktionskosten als Entscheidungskriterium, Frankfurt am Main.

Hecker, U. (1989): Betriebliche Ausbildung: Berufszufriedenheit und Probleme: eine bundesweite Repräsentativbefragung von Auszubildenden ab dem 2. Lehrjahr, Berichte zur beruflichen Bildung, Heft 106, Berlin / Bonn.

Henninges, H. von (1994): Die berufliche, sektorale und statusmäßige Umverteilung von Facharbeitern, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 182, Nürnberg.

Hofbauer, H. (1972): Strukturdiskrepanzen zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem im Bereich der betrieblichen Berufsausbildung für Facharbeiterberufe, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 10, S. 252 ff.

– (1988): Ausbildungs- und Berufsverläufe: Retrospektivanalysen, in: Mertens, D. (Hrsg.): Konzepte der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Ein Forschungsinventar des IAB, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 70, 3. Auflage, Nürnberg, S. 647 ff.

Hofbauer, H. / *Nagel,* E. (1987): Mobilität nach Abschluß der betrieblichen Berufsausbildung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 20, S. 45 ff.

Hofbauer, H. / *Stooss,* F. (1975): Defizite und Überschüsse an betrieblichen Ausbildungsplätzen nach Wirtschafts- und Berufsgruppen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 8, S. 101 ff.

Jansen, R. / *Stooss* F. (1993): Einleitung: Die Konzeption der BIBB / IAB-Erhebungen, in: dies.: Qualifikation und Erwerbssituation im geeinten Deutschland. Ein Überblick über die Ergebnisse der BIBB / IAB-Erhebung 1991 / 92, S. 7 ff.

Kath, F. (1981): Umfang und Bedeutung der überbetrieblichen Ausbildung, Sonderveröffentlichung des BIBB, Berlin.

Kempf, T. (1985): Theorie und Empirie betrieblicher Ausbildungplatzangebote, Frankfurt am Main / Bern / New York.

Lehne, H. (1991): Bestimmungsgründe der betrieblichen Ausbildungsplatzangebote in der dualen Berufsausbildung: eine theoretische und empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland, München.

Lutz, B. (1987): Arbeitsmarktstruktur und betriebliche Arbeitskräftestrategie: eine theoretisch-historische Skizze zur Entstehung betriebszentrierter Arbeitsmarktsegmentation, Frankfurt am Main / New York.

Maier, H. E. (1986): Das Handwerk und die Berufseingliederung Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland, Discussion Paper IIM / LMP 86-3, Wissenschaftszentrum Berlin.

Münch, J. (1987): Das berufliche Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland, Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsausbildung, 3. Aufl., Berlin.

Neubäumer, R. (1993): Betriebliche Ausbildung „über Bedarf". Empirische Ergebnisse und ein humankapitaltheoretischer Ansatz, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 44, S. 104 ff.

– (1995): Schwer besetzbare Arbeitsplätze als Betriebsgrößenproblem, in: Semlinger, K. / Frick, B. (Hrsg.): Betriebliche Modernisierung in personeller Erneuerung: Personalentwicklung, Personalaustausch und betriebliche Fluktuation, Berlin, S. 109 ff.

– (1998): Der Ausbildungsstellenmarkt der Bundesrepublik Deutschland: eine theoretische und empirische Analyse, Berlin.

Noll, I. / *Beicht,* U. / *Böll,* G. / *Malcher,* W. / *Wiederholz-Fritz,* S. (1983): Nettokosten der betrieblichen Berufsausbildung, Schriften zur Berufsbildungsforschung, Bd. 63, Berlin / Bonn.

Porter, M. E. (1992): Wettbewerbsstrategie. Methoden zur Analyse von Branchen und Konkurrenten, 7. Aufl., Frankfurt am Main (Deutsche Übersetzung von „Competitive Strategy").

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

Sadowski, D. (1980): Berufliche Bildung und betriebliches Bildungsbudget: zur ökonomischen Theorie der Personalbeschaffungs- und Bildungsplanung im Unternehmen, Stuttgart.

– (1981a): Zur Theorie unternehmensfinanzierter Investitionen in die Berufsausbildung, in: Konzept und Kritik des Humankapitalansatzes, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 113, Berlin, S. 41 ff.

– (1981b): Finance and Governance of the German Apprenticeship System: Some Considerations on Market Failure and its Efficient Corrections, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 137, S. 234 ff.

Schober, K. (1985): Jugend im Wartestand: Zur aktuellen Situation der Jugendlichen auf dem Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 18, S. 247 ff.

Schober, K. / *Kling,* M. (1984): Lehrstellensuche '83: Frühzeitig versorgte und nicht vermittelte Bewerber. Bericht über eine Untersuchung im Arbeitsamtbezirk Hannover im Berichtsjahr 1982 / 83, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 17, S. 474 ff.

Sengenberger, W. (1987): Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten. Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main / New York.

Soskice, D. (1994): Reconciling Markets and Institutions: The German Apprenticeship System, in: Lynch, L. M. (Hrsg.): Training and The Private Sector. International Comparisons, Chicago, S. 25 ff.

Stephan, A. / *Ortner,* G. (1995): Kosten und Erträge der betrieblichen Berufsausbildung, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 65, 4, S. 351 ff.

Szydlik, M. (1990): Die Segmentierung des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland: eine empirische Analyse mit Daten des sozioökonomischen Panels, 1984 - 1988, Berlin.

Tessaring, M. (1993): Das duale System der Berufsausbildung in Deutschland: Attraktivität und Beschäftigungsperspektiven, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 26, S. 131 ff.

Wenger, H. (1984): Segmentation am Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Frankfurt am Main / New York.

Williamson, O. E. (1981): On the Nature of the Firm: Some Recent Developments, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 137, S. 675 ff.

– (1984): The Economics of Governance: Framework and Implications, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 140, S. 195 ff.

Williamson, O. E. / *Wachtner,* M. / *Harris,* J. (1975): Understanding the Employment Relation: The Analysis of Idiosyncratic Exchange, in: Bell Journal of Economics 6, S. 250 ff.

Anhang

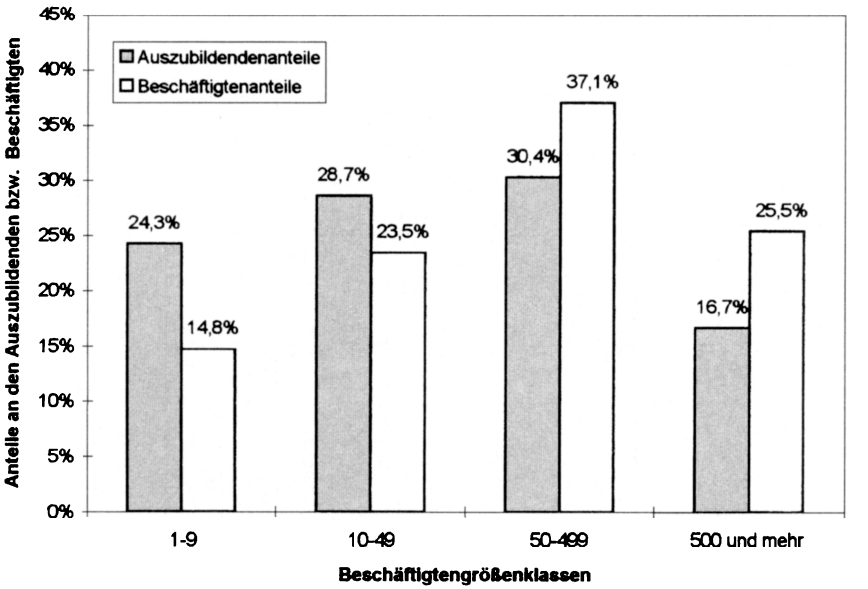


Abbildung A.1: Die Verteilung von männlichen Auszubildenden und Beschäftigten nach Betriebsgrößenklassen 1987

Tabelle A.1: **Die Entwicklung am Ausbildungsstellenmarkt im gesamtwirtschaftlichen Kontext 1975 - 1991**

Jahr	Demographie	Konjunktur		Entwicklung am Ausbildungsstellenmarkt								
	Bevölkerung im Alter von 16 bis unter 19 Jahren[a] (1975 = 100)	Arbeitslosenquote[b] in %	Wachstum reales BIP[c] in %	Neu abgeschlossene Ausbidungsverträge in Tsd.	Unbesetzte Ausbildungsstellen in Tsd.	Unvermittelte Bewerber in Tsd.	Angebot in Tsd. (5) + (6)	Nachfrage in Tsd. (5) + (7)	Differenz in Tsd. (8) - (9)	Korrigierte Differenz[d] in Tsd. (8) - (9) * *1,125	Ausbildungsbeteiligung[e] in %	Frauenant. konstant[f]
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
1975	100	4,7	-1,3	462,0	18,2	23,5	480,2	485,5	-5,3	-66,0	49,4	49,4
1976	103	4,6	5,3	495,8	18,1	27,7	513,9	523,5	-9,6	-75,0	50,6	50,1
1977	107	4,5	2,8	558,4	25,5	27,0	583,9	585,4	-1,5	-74,7	56,3	55,3
1978	109	4,3	3,0	601,7	22,3	23,8	624,0	625,5	-1,5	-79,7	57,8	56,1
1979	113	3,8	4,2	640,3	36,9	19,7	677,2	660,0	17,2	-65,3	60,0	57,8
1980	116	3,8	1,0	650,0	44,6	17,3	694,6	667,3	27,3	-56,1	59,4	56,8
1981	118	5,5	0,1	605,6	37,3	22,1	642,9	627,7	15,2	-63,3	55,1	52,4
1982	117	7,5	-0,9	631,0	20,0	34,2	651,0	665,2	-14,2	-97,4	57,9	54,7
1983	114	9,1	1,8	676,7	19,6	47,4	696,3	724,1	-27,8	-118,3	63,1	59,3
1984	111	9,1	2,8	705,7	21,1	58,4	726,8	764,1	-37,3	-132,8	67,2	62,5
1985	106	9,3	2,0	697,1	22,0	58,9	719,1	756,0	-36,9	-131,4	69,1	63,5
1986	99	9,0	2,3	684,7	31,2	46,3	715,9	731,0	-15,1	-106,5	71,6	65,1
1987	92	8,9	1,5	645,7	44,5	33,9	690,2	679,6	10,6	-74,4	71,4	64,0
1988	85	8,7	3,7	604,0	62,0	24,8	666,0	628,8	37,2	-41,4	70,4	62,0
1989	79	7,9	3,6	583,7	84,9	18,3	668,6	602,0	66,6	-8,6	66,9	58,9
1990	74	7,2	5,7	545,6	113,9	14,0	659,5	559,6	99,9	29,9	66,5	59,1
1991	71	6,3	5,0	539,5	128,5	11,2	668,0	550,7	117,3	48,5	67,3	60,2

a 1975: 2,74 Mio. – b Arbeitslose in % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen; Jahresdurchschnitte – c Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1991 – d Korrektur, um den starken regionalen Unterschieden in den Ausbildungsmöglichkeiten Rechnung zu tragen (nach §5 des ehemaligen APLFG) – e Berechnet auf der Basis von Einzel-Altersjahrgängen, getrennt nach dem Geschlecht – f Bei konstantem Anteil von Frauen an den Auszubildenden.

Quellen: Berufsbildungsbericht 1994 – Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1994/95 – Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Jahreszahlen 1994 – Bildungsgesamtrechnung des IAB (*Tessaring* 1993).

Tabelle A.2: **Modelle zur Erklärung des Ausbildungsverhaltens der Betriebe**

Modell	Charakterisierung	Einschränkungen bzw. Erweiterungen gegenüber dem Humankapitalansatz
Produktions-modelle	• Auszubildende werden nur als Arbeitskräfte mit niedrigeren Kosten und niedrigerer Produktivität gesehen. • Lehrstellen werden nur angeboten, wenn bei der Ausbildung keine (oder negative) Nettokosten entstehen.	Begrenzung des Planungshorizonts auf den Ausbildungszeitraum, so daß der zukünftige Fachkräftebedarf unberücksichtigt bleibt.
Auf dem Humankapitalansatz basierende Modelle		
Investitions-modelle i.e.S.	Grundlage für die ökonometrische Schätzung des Lehrstellenangebots der Betriebe, das bei gewinnmaximierendem Verhalten abgeleitet wird aus: –Produktionsfunktionen mit mehreren Formen von Arbeit unterschiedlicher Produktivität, insbesondere die von Lehrlingen und selbst und fremd augebildeten Fachkräften –Kostenfunktionen mit Ausbildungskosten und Lohnkosten für die verschiedenen Formen von Arbeit.	• Einstellung fremd ausgebildeter Fachkräfte als explizite Alternative zu eigener Ausbildung. • Berücksichtigung der Verbleibquoten von Lehrlingen im Ausbildungsbetrieb und der Fluktuationsraten von Fachkräften.
– Blattner (1986)	Engste Anlehnung an den Ansatz von Becker: Lehrstellen werden aufgrund der Betriebsspezifität der Ausbildung angeboten.	• Zusammenhang zwischen Kosten und Qualität der Ausbildung. • Fremd Ausgebildete erwerben betriebsspezifische Qualifikation durch "Learning-by-doing".
– Franz (1983)	Lehrstellen werden sowohl aufgrund der Betriebsspezifität der Ausbildung als auch aufgrund von Marktunvollkommenheiten angeboten.	• Zusammenhang zwischen Kosten und Qualität der Ausbildung. • Marktunvollkommenheiten in Form von Einstellungs- und Einarbeitungskosten fremd ausgebildeter Fachkräfte.
– Kempf (1985)	• Die im Dualen System erworbene Qualifikation wird (vom Inhalt her) als allgemein eingestuft, so das Lehrstellenangebot allein auf Unvollkommenheiten des Arbeitsmarktes zurückzuführen ist. • Mehr-Perioden-Ansatz mit der Zeit als stetiger Variablen, bei dem auch Anpassungspfade analysiert werden.	• Marktunvollkommenheiten in Form von Einstellungs- und Einarbeitungskosten fremd ausgebildeter Fachkräfte. • Weitere nicht in das Modell einbezogene Marktunvollkommenheiten (Such- und Mobilitätskosten der Arbeitnehmer, "strukturelle" Lohnvor- und -nachteile). • Zusätzliche Modellierung von Schwankungen der Güternachfrage und unsicheren Erwartungen.

Fortsetzung Tabelle A.2:

Modell	Charakterisierung	Einschränkungen bzw. Erweiterungen gegenüber dem Humankapitalansatz
Auf dem Humankapitalansatz basierende Modelle		
Investitionsmodell i.e.S. – Lehne (1991)	Analoger Ansatz zur Schätzung des Lehrstellenangebots wie der von Kempf.	Analyse außerhalb des Modells, inwieweit mikroökonomische Arbeitsmarkttheorien und Segmentationsansätze einen zusätzlichen Beitrag zur Erklärung des Ausbildungsstellenangebots leisten können.
Sadowski (1980, 1981a)	Kombination aus Humankapital- und Filtertheorie, bei der die Berufsausbildung als Personalmarketinginstrument eingestuft wird.	• Berücksichtigung von Transaktionskosten am Arbeitsmarkt (Such-, Auswahl- und Einarbeitungskosten, (indirekt) Kontrollkosten, Kündigungskosten). • Einschränkung: nur für Betriebe mit positiven Nettokosten.
Franz/ Soskice (1993)	Kombination von zwei Modellen: 1. Berufsausbildung lohnt, wenn die betrieblichen Ausbildungskosten niedriger sind als die betriebsspezifische Qualifizierung externer Fachkräfte. 2. Berufsausbildung als "Informationsgewinnungsprozeß" zur Unterscheidung zwischen "guten" und "schlechten" Arbeitskräften. Berufsausbildung lohnt, wenn ihre Kosten niedriger sind als der Erlös durch eine höhere Produktivität, weil so nicht ein bestimmter Anteil "schlechter" Fachkräfte des externen Arbeitsmarktes beschäftigt wird.	Einschränkung: nur größere Betriebe. • Komplementarität zwischen allgemeinem und betriebspezifischem Humankapital für bestimmte Betriebe. • Humankapital in Form von Informationen über heterogene Arbeitnehmer. • Institutionelle Rahmenbedingungen, die zu Restriktionen bei der Lohnsetzung und bei Kündigungen führen. • Endogene Kündigungsraten von Ausgebildeten mit Übernahmeangebot.
Lagerhaltungsmodell		
Backes-Gellner (1992, 1995)	• Berufsausbildung, um den "Vorrat" an Fachkräften halten zu können, bei dem die Summe aus Überschuß- und Fehlmengenkosten minimiert wird. • Untersuchung des Einflusses institutioneller Faktoren auf die verschiedenen Kostenkomponenten und damit auf die Berufsausbildung.	Der Ansatz baut nicht direkt auf dem Humankapitalansatz auf.

III. Hochschule

Mehr Zukunftsfähigkeit durch ein neues Verhältnis des Staates zu Bildung und Wissenschaft

Von *Ulrich van Lith,* Mülheim a. d. Ruhr

Abstract

Die volkswirtschaftlichen Humankapitalbestände unterliegen heute durch die sprunghaft gestiegene Globalisierung der Märkte und rapide technische Entwicklung in nahezu allen Segmenten einer beschleunigten wirtschaftlichen Obsoleszenz. Für die Bildungs- und Wissenschaftssysteme ist dies eine Herausforderung. Sie rücken ins Zentrum langfristiger Wirtschafts- und Standortsicherungspolitik. Mehr als je zuvor kommt es für sie auf die Informationen schaffende und verarbeitende Kraft an und auf die Fähigkeit, unter Unsicherheit gewonnene Informationen über die vielfältigen Anlagen, Begabungen und Neigungen der Menschen, über die Eignung von Lehr- und wissenschaftlichen Kräften, Hilfsmitteln und Lehrmethoden sowie über die sich beschleunigt wandelnden Anforderungen der Wirtschaft in Leistungsprozesse steuernde Entscheidungen zügig umzusetzen. Der Staat, seine Schulen und Universitäten tun sich schwer, diesen Anforderungen zu entsprechen. Denn das für die Steuerung der Bildungs- und Erkenntnisproduktion erforderliche Wissen hat die Eigenschaften von Marktwissen und erfordert eine entsprechende institutionelle Ausgestaltung des Systems, i. e. Einrichtung des Wettbewerbs als institutionelles Entdeckungsverfahren von Bildungs- und Wissenschaftszielen, von Mitteln und Methoden. Sollen Motivationen erzeugt, Leistungsreserven und innovative Kräfte des Bildungs- und Wissenschaftssystems mobilisiert und kreative Antworten auf die Herausforderungen vor Ort, im regionalen und internationalen Kontext geben werden, so setzt das „Bildungs- und Wissenschaftsunternehmertum" und damit eine neue Leitidee voraus, deren Kern die Trennung von Staat und Bildungs- bzw. Erkenntnisproduktion, die Beschränkung des Staates auf die ordnungsgebende Funktion ist sowie die Aufsicht des Staates über Schulen und Universitäten, sofern er selbst bzw. die Kommune Eigner dieser eigenständigen Einrichtungen ist. Die Bedingungen dieser Trennung und neuen Aufgabenverteilung werden beschrieben und praktische Maßnahmen für eine schrittweise Verwirklichung angeregt.

I. Neue Herausforderungen an Bildung und Wissenschaft

1. Die zunehmende Bedeutung des Bildungs- und Wissenschaftssystems im Vergleich zum Humankapitalbestand

Bildung und Wissenschaft waren stets eine grundlegende Voraussetzung für die wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Entwicklung eines Landes. Das gilt bekanntlich besonders für Deutschland, das im wesentlichen von den Anlagen, Begabungen, Fähigkeiten und schließlich der Leistung seiner Arbeitskräfte abhängt. Heute rücken Bildung und Wissenschaft aus verschiedenen Gründen noch stärker in den Vordergrund der Politik und werden zu einer strategischen Größe der Zukunftssicherung. Dabei ist eine Akzentverschiebung zu beobachten: Bisher stand das Humankapital, etwa statistisch die Zahl der ausgebildeten und hochqualifizierten Arbeitskräfte einer Wirtschaft, also der Bestand an Humankapital bzw. -vermögen und seine Struktur im Vordergrund der Politik. Derartige Größen waren bzw. sind Gegenstand internationaler Vergleiche und volkswirtschaftlichen Konkurrenzdenkens. Heute und in Zukunft kommt es weniger auf diesen Bestand an Humanvermögen an[1] – so wichtig er auch ist –, als vielmehr entscheidend auf die Eigenschaften, die Qualität, die Leistungsfähigkeit, Flexibilität und Innovationskraft des Bildungs- und Wissenschaftssystems.

Bildungssysteme müssen heute in der Lage sein, die sich schnell wandelnden Bildungs- und Qualifikationsanforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat ebenso zu identifizieren wie die möglicherweise relativ stabilen Grundanforderungen, die das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben an das einzelne Mitglied der Gesellschaft stellt. Sie müssen in der Lage sein, diese Anforderungen in entsprechende Bildungsinhalte und Qualifikationsmaßnahmen flexibel umzusetzen, die für die Bildungsziele und -maßnahmen geeigneten und gewillten Personen aus-

[1] Es liegen allerdings wenig Erkenntnisse darüber vor, inwieweit durch einen gegebenen Bestand an Humankapital Wissen und Fertigkeiten in der Praxis funktional, d. h. ohne formale, schulische oder sonst geplante bzw. intendierte betriebliche Bildungsprozesse tradiert und den neuen Anforderungen in Wirtschaft und Praxis angepaßt werden und welchen Beitrag Schule, Hochschule, betriebliche Aus- und Weiterbildung dazu beitragen. Dominieren letztere, so sind daraus auch besondere Folgerungen für die Verbreitung von Wissen und Fertigkeiten in der Praxis zu ziehen. In diesem Zusammenhang ist u. a. die Dualität der Berufsausbildung und die Bedeutung des praktischen Teils dieser Ausbildung, die Integration und Ansiedlung von Formen des Lernens in oder nahe bei den betrieblichen Leistungsprozessen, die Rolle der Berufsakademien und der geforderte verstärkte Personalaustausch zwischen Praxis und Wissenschaft zu sehen, also das Bündel von Maßnahmen, die das Lernen am Arbeitsplatz und das Vermitteln von Kenntnissen und Fertigkeiten im Betrieb fördern. Das ist insofern wichtig zu vermerken, als diese Maßnahmen in der Regel (je nach Bedingungen der Leistungsprozesse in den einzelnen Betrieben und Wirtschaftszweigen) auch noch kostengünstiger und leichter finanzierbar sind. In der Bundesrepublik Deutschland wirkt aber der Nulltarif der allgemeinbildenden Schulen oberhalb der Schulpflicht und der der Hochschulen und Universitäten strukturverzerrend: Der Schul- und Hochschulsektor ist zu stark, die betriebliche und betriebsnahe Ausbildung zu schwach ausgeprägt. Das Meister-BAföG schafft hier lediglich einen geringen Ausgleich.

findig zu machen (zu selektieren), die von ihnen gewünschten und nachgefragten Inhalte und Maßnahmen anbieten und sie eigenverantwortlich mit ihnen umsetzen. Dabei muß das System schließlich auch in der Lage sein, nicht nur auf Bildungs- und Qualifikationsanforderungen von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft zu reagieren, sondern selbst Bildungsinhalte und Qualifikationen zu entwickeln und zu vermitteln, die von diesen aus welchen Gründen auch immer nicht erkannt werden, die aber in ihnen spontane Verbreitung finden, weil sie als Innovationen latent vorhandene Anforderungen erfüllen.

Ähnliches gilt für das Wissenschaftssystem bzw. dem hier zu behandelnden Teil von ihm, den wissenschaftlichen Hochschulen und Universitäten: Sie werden sich daran messen lassen müssen, inwieweit sie, ihre Fakultäten, einzelnen Forscher und akademischen Lehrer fähig sind, bestehende Forschungsbedarfe der internationalen Wissenschaft oder extern in Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft existierende wissenschaftliche Fragestellungen zu identifizieren und in Forschung sowie daraus fließende wissenschaftliche Lehre möglichst effizient umzusetzen. Dabei heißt effizient, die knappen verfügbaren Ressourcen so einzusetzen, daß unter Berücksichtigung der internationalen Arbeitsteilung der Wissenschaft größtmöglicher Erkenntnis- und anwendungsbezogener Problemlösungsfortschritt erzielt wird.

2. Gründe für die Akzentverschiebung und die wachsende Bedeutung der institutionellen Eigenschaften des Bildungs- und Wissenschaftssystems

Weshalb die Leistungsfähigkeit des Bildungs- und Wissenschaftssystems heute zu einem erstrangigen Wettbewerbsfaktor[2] und strategischen Element langfristiger, nachhaltiger Entwicklung geworden ist, liegt in folgenden zu beobachtenden Tendenzen und Sachverhalten begründet:

(1) Der grenzüberschreitende Handel mit herkömmlichen Gütern wächst weltweit zügig weiter. Überproportional wächst dabei der Handel mit Dienstleistungen, speziell mit anspruchsvollen Dienstleistungen, wie Planungs-, Ingenieur-, wissenschaftliche Leistungen, Erfindungen u. ä. Gleichzeitig ist ein beachtlicher Anstieg der internationalen Mobilität des Realkapitals und der Arbeitskräfte zu beobachten. Unternehmen suchen international teils hektisch nach kosten- und marktstrategisch günstigeren Standorten, Arbeitsmärkte geraten durch grenzüberschreitende Migration unter Druck. Der internationale Wettbewerb nimmt folglich auf allen Märkten mit besonderer Heftigkeit zu. Von ihm sind längst auch mittelständische Unternehmen erfaßt. Deutschland ist dabei in besonderem Maß dem Niedriglohndruck qualifizierter und hochqualifizierter Arbeitskräfte und bestimmten Standortvorteilen seiner östlichen Nachbarlän-

[2] Es ist deshalb abwegig, Schulen und Hochschulen als sogenannten „soft factor", weichen Standortfaktor zu deklassieren.

der ausgesetzt. Die unmittelbar einsichtige Folge davon ist, daß das Bildungssystem in seiner Leistungsfähigkeit und Flexibilität besonders gefordert wird, um auf die durch global verflochtene Märkte sich ständig und schneller wandelnden Anforderungen an die Arbeitskräfte reagieren und Qualität in Produktion und Service gewährleisten zu können.

(2) Die Lebensdauer der Produkte und Produktionsverfahren hat stark abgenommen. Entsprechend gewinnt die Entwicklung neuer Produkte und Verfahren an Bedeutung. Forschung und Entwicklung nehmen deshalb eine Schlüsselposition für die Zukunft einer Wirtschaft wie die der Bundesrepublik Deutschland ein und werden bei aller Mobilität der Faktoren zusammen mit dem Bildungssystem als Diffusions- und Transfersystem neuer Erkenntnisse zu einem Faktor, der in der Lage ist, mobile Faktoren langfristig zu binden.

(3) Die Wirtschaft ist durch die Globalisierung der Märkte und die durch Verkürzung der Lebensdauer von Produkten und Verfahren zunehmenden Anforderungen an Know how in wachsendem Maße darauf angewiesen, auch international die Ausbildungsstandards durchzusetzen, die sie braucht, um Qualitätsnormen und Qualitätssicherheit in der Produktion weltweit zu gewährleisten. Das aber setzt voraus, daß die Wissenschaft und das Ausbildungssystem es den Unternehmen im Ausland ermöglichen, auf ausgebildetes Personal zurückzugreifen, das diese Standards erfüllt. Das Bildungs- und Wissenschaftssystem sollte folglich so gestaltet sein, daß es die Betätigung von Unternehmen im Ausland und in anderen Kulturen unterstützt.

(4) Die internationale Arbeitsteilung in Forschung und Entwicklung nimmt mit hoher Geschwindigkeit zu. Gleichzeitig stehen aufgrund der neuen Informations- und Telekommunikationstechnologien die Ergebnisse der Grundlagenforschung und der angewandten Forschung weltweit kostengünstig zur Verfügung.

(5) Die kostengünstige Verfügbarkeit von neuen wissenschaftlichen und technischen Erkenntnissen an nahezu jedem beliebigen Ort versetzt ein Land aber noch nicht in die Lage, wissenschaftliche Erkenntnisse zu verwerten, sie in neue Produkte und Verfahren umzusetzen oder weitere wissenschaftliche und technische Erkenntnisse zu erzeugen. Hierzu sind vielfältig gebildete und qualifizierte Arbeitskräfte und Wissenschaftler als komplementärer Faktor erforderlich.

Gerade Deutschland ist aus diesen Gründen darauf angewiesen, das zur Forschung und Entwicklung komplementäre Humankapital permanent und möglichst schneller als seine Wettbewerber in der erforderlichen Qualität und Quantität zu bilden. Nur so wird es seine Konkurrenzfähigkeit langfristig und nachhaltig sichern können. Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft wird also ganz entscheidend davon abhängen, inwieweit es gelingt, das heute schon global zur Verfügung stehende theoretische und technische Wissen durch Bildung, Ausbildung und wissenschaftliche Lehre möglichst effizient in Humankapital umzusetzen.

Aus dem Gesagten folgt, daß die institutionelle Ausgestaltung des Bildungs- und Wissenschaftssystems sowie die Leistungen dieses Systems stärker als früher in das Blickfeld der Wirtschaftspolitik rücken und dort einen Stellenwert erhalten, den sie bisher in dieser Qualität nicht inne hatten. Dies bedeutet keinesfalls, daß Bildung und Wissenschaft ausschließlich in den Dienst der Wirtschaft genommen werden dürfen. Aber es ist doch anzunehmen, daß (a) wahrscheinlich die wichtigste Position des Volksvermögens das Humankapital ist[3] und (b) das Bildungs- und Wissenschaftssystem und seine Teile mit der Fähigkeit, Humankapital mehr oder weniger effizient zu bilden, unmittelbar kaum einer ökonomischen Bewertung, geschweige einer Bewertung durch Märkte, i. e. durch die unterliegen, die ihre Leistungen unmittelbar als Schüler bzw. Schülerinnen (Eltern) bzw. Studierende oder mittelbar als Arbeitgeber in Anspruch nehmen.

Für das Bildungs- und Wissenschaftssystem und die Humankapitalbildung in Deutschland bedeutet dies, daß ernsthaft geprüft werden muß, wie das System zukunftsträchtig gestaltet werden kann, welche Voraussetzungen zu schaffen sind, um das System und seine Teile (Schulen, Universitäten, einzelne Studiengänge) einer verstärkten Bewertung ihrer Leistung zuzuführen und so zu verhindern, daß es ein Engpaß für die Entwicklung des Landes und seiner Wirtschaft wird.

II. Paradigmenwechsel als Voraussetzung zur Bewältigung der neuen Herausforderungen

Wie läßt sich ein zukunftsträchtiges Bildungs- und Wissenschaftssystem gestalten, das den eingangs geschilderten Herausforderungen gewachsen ist und die Bundesrepublik zu einem international attraktiven Bildungs-, Wissenschafts- und Kulturstandort macht, der durch seine Lebendigkeit, Kreativität und Offenheit nicht nur international Kapital anzieht, sondern auch Wissenschaftler und Studierende? Wie lassen sich Eigenschaften stärken, wie mehr Präzision in der Identifizierung von Bildungs- und ständig sich wandelnden Qualifikationsanforderungen in Wirtschaft und Verwaltung, verbesserte, kompetitive Erwartungsbildung über zukünftige Anforderungen, schnelleres Umsetzen dieser Anforderungen in Bildungs- und Ausbildungsinhalte, mehr Sorgfalt und Verantwortlichkeit bei der Identifizierung von Begabungspotentialen (individuellen Anlagen, Fähigkeiten, Eignungen), mehr Effizienz bei ihrer Förderung, bei den Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sowie bei der Abstimmung von erwarteten Anforderungen des Arbeitsmarktes und den Bildungswünschen der Eltern, Studierenden, Aus- und Weiterzubildenden?

---

[3] Wenn sie auch nach den Beschlüssen der Vereinten Nationen (1993) aus Praktikabilitätsgründen immer noch nicht in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (System of National Accounts) aufgenommen worden ist. Siehe *Lützel,* H. (1993) sowie *ders.* (o.J.).

1. Die Schwächen der staatlichen Schul- und Hochschulaufsicht

Festzustellen ist, daß die bisherigen zahlreichen Bemühungen, das deutsche Bildungs- und Wissenschaftssystem in allen Bereichen international wettbewerbsfähig, attraktiv und den geschilderten Anforderungen gewachsen zu machen, nicht reichen. Sie haben wenig Erfolg gezeigt. Die Gründe dafür liegen nicht in den Personen, den Lehrern, Professoren, den Bediensteten der Kultus- und Wissenschaftsverwaltungen oder den Studierenden. Sie liegen vielmehr in den Institutionen, den institutionellen Bedingungen, unter denen die verschiedenen Akteure handeln müssen. Diese Bedingungen lassen sich durch folgende Merkmale kennzeichnen:

(1) Der Staat (Land, vereinzelt der Bund) versteht seine Rolle als Bildungs- und Erkenntnisproduzent. Er entscheidet – zumindest haushaltsrechtlich – über Was, Wo, Wann unter welchen Bedingungen gelehrt wird und führt die Schulen (organisatorisch zusammen mit den Kommunen) und die Hochschulen als unselbständige Anstalten des öffentlichen Rechts, i. e. als Einrichtungen des Landes bzw. der Gemeinden und ihrer Verbände.

(2) Als Bildungsproduzent und Träger der Wissenschaft führt der Staat gleichzeitig die Aufsicht über die Schulen und Hochschulen und finanziert diese (im Fall der Schulen gemeinsam mit den Kommunen).

(3) Staat und Kommunen führen ihre Schulen und Hochschulen nach dem Prinzip der Einheitlichkeit von Leitung und Anweisung, also nach einem Grundsatz, der für reine hoheitliche Verwaltungsaufgaben entwickelt worden ist, nicht aber für Leistungsprozesse wie Bildung und Wissenschaft, die völlig andere Bedingungen erfordern, vor allem ein hohes Maß an Freiraum[4] und Verantwortlichkeit für das eigene Handeln. Der Freiraum für eigenverantwortliches Handeln wird aber um so bedeutender, je mehr die Anforderungen an die Entdeckung von Begabungen, an die individuelle Förderung derselben, an die Gewinnung von Informationen über Bildungsziele und Qualifizierungswünsche wachsen und die Anforderungen der Wirtschaft und Verwaltung sich schneller verändern.

(4) Der Staat hat ein weitgehendes Definitionsmonopol für Bildungsinhalte und ein Monopol für die Anerkennung von Studiengängen. Dies gilt auch für private Schulen (Ersatzschulen) und Hochschulen. Die Entscheidungsprozesse über Bildungs- und Qualifizierungsinhalte, über die Anerkennung von Stu-

---

[4] Zwar werden speziell für die Universitäten und anderen wissenschaftlichen Hochschulen rechtlich Freiräume durch die in der Verfassung verankerte Wissenschaftsfreiheit (individuelle Freiheit von Forschung und Lehre) gewährt und auch den Lehrern – wenn auch nicht verfassungsrechtlich – pädagogische Freiheit mehr oder weniger zuerkannt. Aber die Eingriffe in diese (rechtlich) verbürgten Freiräume sind zahlreich und die Regulierungsdichte so groß, weil der Staat sich als Produzent für diese Einrichtungen unmittelbar verantwortlich fühlt und diese Einrichtungen nach den gleichen Prinzipien führt wie die Verwaltungen des Rechtsstaates.

diengängen sind außerdem wegen der Verwaltungsstruktur (Entscheidungszentralisierung, Hierarchisierung) sowie wegen der überzogenen Kollektivierung der Entscheidungen (Gruppenprinzip) langwierig.

(5) Bildung und Wissenschaft als staatliche Veranstaltung (Bildungs- und Wissensproduktion) führen zu einer starken Verquickung von Politik, Schule und Universität, die den sachfremden Einfluß der Politik, des politischen Kräftespiels und seiner Zufälligkeiten[5] institutionalisiert und damit Bildung und Wissenschaft großen Schaden zufügt. Das hat besonders gravierende Folgen für die Finanzierung von Bildung und Wissenschaft.

(6) Die Anstellung und Vergütung (Verbeamtung, mit dem Dienstalter zunehmende Vergütung) der Lehrer, Professoren und Wissenschaftler richtet sich weniger nach der erbrachten Leistung als nach dem Grundsatz der Loyalität und Treue zum Dienstherrn, also nach einem Grundsatz, wie er für hoheitliche Funktionen zweckmäßig ist.

(7) Die staatlich regulierte Lehrerausbildung weist im Praxisbezug starke und inzwischen langanhaltende Schwächen auf, die bei der Ausbildung von Lehrkräften und Ausbildern der Wirtschaft nicht zu beobachten sind.

(8) Bildung und Wissenschaft sind der bei weitem größte Dienstleistungssektor Deutschlands. Allein im staatlichen Teil dieses Sektors sind gut drei Millionen Menschen beschäftigt.[6] Dieser Sektor kennt bis heute keine betriebswirtschaftliche Rechnungslegung und Betriebsführung. Folglich fehlen Kostentransparenz und -management. Effizienz ist deshalb nicht nur aus den genannten Gründen, sondern auch aus diesem Grunde eher ein Zufallsprodukt und nur durch Beschränkung der Finanzierung steuerbar.

Nun kann eingewendet werden, daß zwar der beschriebene Sachverhalt im großen und ganzen zutrifft, aber doch inzwischen in dem föderal gegliederten Schul- und Hochschulsystem der Bundesrepublik Deutschland da und dort Veränderungen eintreten, die als Reaktionen auf die neuen Herausforderungen zu betrachten sind: so etwa für die Schulen deren Teilautonomisierung[7], die Zuteilung begrenzter Budget- und Personalhoheit, erweiterte Handlungsspielräume in der inhaltlichen, teils auch organisatorischen Gestaltung des Unterrichts und diesen ergänzende Maßnahmen in den Bereichen Spiel, Sport, Musen, und für die Hoch-

---

[5] So z. B. die Standortbestimmung und -erhaltung von Hochschulen und Universitäten nach der deutschen Vereinigung in den neuen Bundesländern, etwa am zwischen Berlin und Prag, Dresden und Breslau gelegenen Standort Görlitz/Zittau für eine grenzübergreifende wirtschaftswissenschaftliche Stiftungsfakultät in privat-öffentlicher Partnerschaft.

[6] Bedienstete und deutsche Studierende über 18 Jahre ohne das bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden angestellte Personal der Schulen, wie Sekretärinnen, Hausmeister u. ä., sowie ohne das Personal bei den unteren und oberen Schulbehörden und den landeseigenen Instituten für Curriculumentwicklung. BMBF: Grund- und Strukturdaten 1996/97.

[7] Siehe *Severinski,* N. (1992), *Bildungskommission NRW* (1995), *Ministerium für Schule und Weiterbildung NRW* (1995); *Isermann,* M. (1994), S. 41 f.

schulen die Flexibilisierung der Hochschulhaushalte, die zeitliche und sächliche Deckungs- bzw. Teildeckungsfähigkeit von Haushaltspositionen, die Einführung oder Vergrößerung von Verfügungsfonds (etwa auf Rektoratsebene) bis hin zu Maßnahmen, die einem Globalhaushalt ähnlich sind[8], ferner Vermögensfähigkeit, Managementorientierung u. ä.

Diese Maßnahmen sind aber Einzelmaßnahmen. Sie werden unter Bedingungen eingeführt, die systemfremd sind. Aus diesem Grund wirken sie nicht selten konterkarierend. Auch widerspricht die Art und Weise ihrer Einführung dem, was sie eigentlich bewirken sollen: eigenständiges Handeln, Ingangsetzen einer Ressourcenverteilung, die nicht nur einen wirtschaftlicheren Einsatz der Mittel gewährleistet, sondern vor allem einen möglichst effizienten, d. h. Verbesserung der Gewinnung und Verarbeitung von Informationen über Bildungsbedarfe, -ziele, -methoden sowie über Forschungsbedarfe, über Eigenschaften der Leistungsfaktoren, wie fähige Lehrer, Professoren, Schüler / innen, Studierende etc. So werden etwa Elemente des Globalhaushalts eingeführt, ohne daß den Universitäten Rechte eingeräumt werden, ihre Organisationsstruktur den neuen Finanzierungsformen und mit ihnen verbundenen Anforderungen an die nun notwendige interne Mittelverteilung anzupassen. Die Folge ist bei der gesetzlich vorgeschriebenen kollektivistischen Entscheidungsstruktur (Gruppenprinzip) eine Zunahme der Verteilungskämpfe und ein verständlicher Widerstand gerade derjenigen gegen neue universitätsinterne Mittelzuweisungsverfahren, die ungestört wissenschaftlich arbeiten und sich nicht in Verteilungskämpfe begeben wollen. Erkennen aber die staatlichen Instanzen, daß die Organisationsstruktur geändert werden muß, so wird oft versäumt, den Hochschulen den Freiraum gewähren, aus Eigeninteresse spontan selbst zu handeln. Vielmehr wird eine Gesetzesänderung vorbereitet und den Hochschulen neue Vorschriften auferlegt. Eine solche Verhaltensweise hat zwangsläufig den Effekt, die Universitäten in ihrer Unselbständigkeit und vermeintlichen Unfähigkeit, sich selbst zu organisieren, zu bestätigen, statt ihre zweifellos verfügbaren Problemlösungspotentiale zu mobilisieren und Antworten auf die neuen Anforderungen geben zu lassen. Unabhängig davon verursacht der eingeschlagene, langwierige Weg erhebliche einzelwirtschaftliche und volkswirtschaftliche Kosten.

Ein ähnlich gelagerter Fall ist der Eckdatenerlaß zur Verkürzung der Studienzeiten in Nordrhein-Westfalen, der als Anweisung mit Gesetzeskraft die Regelstudienzeit auf maximal neun Semester beschränkt. Er wurde von vielen als Eingriff in die akademischen Grundrechte gewertet und war verständlicherweise nicht geeignet, Motivationen in den Universitäten und Fakultäten des Landes zu schaffen, kreativ und dem jeweiligen Studiengang entsprechend sachgerechte Lösungen der Studienzeitverkürzung zu schaffen.[9] Diese Verfahrensweise und der sie prä-

---

[8] Siehe hierzu z. B. *Blümel,* W. / *Bender,* I. / *Behrens,* T. (1994).

[9] Universitätsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen § 84 (2) sowie die Verfassungsbeschwerde nordrhein-westfälischer Universitäten und das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes dazu (Az: 1BvR1379 / 94).

gende Geist verfestigt in den Universitäten und Fakultäten Verhaltensweisen, die exakt dem entgegen stehen, die heute gefordert werden müssen, um den hohen Anforderungen an Bildung und Wissenschaft gerecht zu werden: Eigenständigkeit, Motivation, Anreize, Kreativität, Verantwortlichkeit für sachgerechte Lösungen.

Ein anderer Fall ist schließlich die Einführung von Studiengebühren und die jüngste Kabinettsvorlage der Bundesregierung zur Verzinsung des BAföG: Die Reform der Studienfinanzierung ist so angelegt, daß sie zu Haushaltseinsparungen geeignet ist. Eine Stärkung der Anreizstrukturen in den Hochschulen und eine Verbesserung ihrer Leistungsprozesse ist damit jedoch nicht verbunden und intendiert[10]; die seit einiger Zeit eingesetzte Bund-Länder-Arbeitsgruppe kommt zu keinen Ergebnissen.

2. Ein staatlich geordneter Markt als regulative Idee

Trifft die Beschreibung der zukünftigen Anforderungen an das Bildungs- und Wissenschaftssystem und die seiner derzeitigen Systemeigenschaften zu, so folgt daraus die Notwendigkeit, über Alternativen der Bildungs- und Wissenschaftspolitik, über ein neues ordnungspolitisches Leitbild und die aus ihm folgenden Ordnungsbedingungen nachzudenken.

Das neue Leitbild kann nur ein dezentrales, eigenverantwortliches Bildungs- und Wissenschaftssystem sein. Auch der Ausdruck marktorientiert ist zutreffend, wenn denn damit nicht die Assoziation verbunden ist, Bildung und Wissenschaft würden unter diesen Bedingungen dem reinen Gewinninteresse unterworfen werden. Aber es besagt, daß die Ordnungsbedingungen stärker an dem Selbstinteresse der Beteiligten anknüpfen. Dazu aber ist ein Umdenken, ein Paradigmenwechsel der Bildungs- und Wissenschaftspolitik erforderlich: weg von der Vorstellung, der Staat selbst müsse Produzent von Bildung und Erkenntnis sein und die Leitung und Verwaltung der Schulen und Universitäten unmittelbar verantwortlich selbst in die Hand nehmen. Statt dessen muß die Grundidee sein: Bildung und Wissenschaft sind schwierige, äußerst komplizierte und vielfältige Leistungsprozesse. Das Erkennen und Fördern von Begabungen, das schnelle Gewinnen von möglichst genauen und verläßlichen Informationen über sich ständig wandelnde Bildungs- und Qualifikationsanforderungen der Wirtschaft und Verwaltung, die Anforderungen an die Verarbeitung und zügige Umsetzung der gewonnenen Informationen in allokative, ressourcenlenkende Entscheidungen, all das sind Prozesse, die sich

[10] Einführung von Studiengeldern und/oder (teil)verzinsliche Kreditfinanzierung des Studiums sind ökonomische Veränderungen der Hochschul- und Unterhaltsfinanzierung, die geeignet wären, die Leistungsprozesse in Lehre und Studium zu verbessern. Voraussetzung wäre allerdings, daß den Studierenden gegenüber den Hochschulen (vertragliche, möglichst einklagbare) Rechte eingeräumt werden, als Gegenleistung für ihren Beitrag zur Hochschulfinanzierung oder für die höhere von ihnen selbst zu tragende Finanzierungslast.

zentral-administrativ auf Landesebene[11] nicht mehr bewältigen lassen. Sie müssen in die Verantwortung derjenigen gelegt werden, die die Informationen und die fachliche Kompetenz haben und die diese ständig neu als Lehrer, Professoren, Forscher, als Leiter von Schulen und Präsidenten von Universitäten unter Beweis stellen und sich bewähren müssen. Aufgabe des Staates ist es dabei, durch die Gestaltung der Rahmenbedingungen die Anreize für alle Beteiligten so zu setzen, daß sie unter wettbewerblichen Bedingungen permanent bemüht sind, Begabungen, Neigungen, Präferenzen offenzulegen, deren Qualität zu überprüfen, auf sie einzugehen, Bildungs- und Qualifikationsbedarfe zu entdecken und in Bildungsangebote und -leistungen möglichst wirtschaftlich umzusetzen.

Bildung und Wissenschaft sind folglich Angelegenheit der Gesellschaft und ihrer Kräfte, die sich frei, aber geordnet entfalten können müssen. Bildung verbreitet sich dann weitestgehend spontan. Der Staat begibt sich neben seiner Rolle als Ordnungsgeber (hoheitliche Aufgabe) in die des Nachfragers und stellt seine Qualifikationsanforderungen an jene, die die Bildungseinrichtungen verlassen – ebenso wie private Arbeitgeber; er reagiert auf Forschungsangebote der Wissenschaft und fragt selbst Forschung nach ähnlich wie die Wirtschaft oder andere gesellschaftliche Gruppen und ihre Mitglieder. Öffentlichkeit in der Bildung wird dabei hergestellt, in dem der Staat gemäß seiner Verfassung darauf achtet, daß niemandem der Zugang zu Schule und Universität aufgrund von Rasse, Geschlecht, Weltanschauung, Besitz- und Vermögensverhältnissen verwehrt wird. Forschung, auf die Staat und Gesellschaft (Stifter, Spender) Wert legen, daß sie öffentlich sei, wird mit der Verpflichtung zur Veröffentlichung im weitesten Sinne[12] des Wortes versehen. Das gilt besonders für die Grundlagenforschung. Um dies zu gewährleisten kommt dem Staat neben der Ordnungsfunktion auch eine Finanzierungsfunktion zu.

In der Verlagerung der Bildungs- und Wissenschaftsproduktion von dem bisher staatlich-hoheitlichen in den gesellschaftlichen, quasi-marktlichen Raum liegt die eigentliche, fundamentale politische Entscheidung. Sie kann wegen ihrer Tragweite und ihres säkulären Charakters nach sorgfältiger Prüfung nur auf der Basis eines umfassenden, parteiübergreifenden Konsens getroffen werden. Aus ihr wird dann aber ein neuer Geist fließen, der das Verhältnis der Eltern und ihrer Kinder zur Schule und deren Lehrern wie auch das Verhältnis der Studierenden zur Universität und ihren Professoren neu prägt: Eltern bzw. Schüler / innen und Studierende werden zu „Kunden", auf die Schule / Fakultät zugeht, an denen sie ein Interesse

---

[11] Dieser Sachverhalt mag im Fall eines Stadtstaates wie Bremen und Hamburg anders zu beurteilen sein. Aber auch in diesen Fällen ist es notwendig, kompetitive Bedingungen besonders zwischen den Bildungseinrichtungen, den Schulen herzustellen, um die gewünschten Eigenschaften des Systems zu erzeugen. Im Fall der Hochschulen und Universitäten dürfte ausreichend Wettbewerbsdruck von außen bestehen, erst recht wenn private und ausländische Hochschulen zugelassen sind oder gar wirtschaftlich eigenständige öffentliche Hochschulen sich ihre Standorte selbst suchen und frei und eigenverantwortlich Studiengänge anbieten.

[12] Einarbeitung der Forschungsergebnisse in Vorlesungen und andere Lehr- und Vortragsveranstaltungen, Veröffentlichung in Publikationen.

hat, deren Bildungswünsche sie ernst nimmt, sie nach besten Kräften befriedigt, befördert, deren Bildungsziele sie ggf. auch korrigiert, weil falsche Vorstellungen über Begabungen, Eignungen und berufliche Zukunftschancen vorliegen. Schule und Fakultäten müssen ihr arbeitseinsatz-minimierendes Verhalten, das unter den administrativ-hoheitlichen Strukturen durchaus rational ist[13], aufgeben. Das Interesse besteht nun an der Optimierung der Leistungseinbringung von Lehrern und Schülern/innen, an der Erzielung bestmöglicher Bildungsergebnisse. Selektion, Prüfung und Bewertung von Leistungen hat eine wesentlich stärkere Informationsfunktion[14], die aus der Sicht des Geprüften mehr positiv empfunden wird, und mehr dem Ratschlag eines Coach oder Trainers gleichkommt, der wünscht, daß sein Kandidat möglichst erfolgreich ist. Bewertungsurteile unter hoheitlichen Bedingungen unterstellen dagegen tendenziell, daß das Ergebnis eines Bildungs- oder Ausbildungsprozesses ausschließlich vom Lernenden und seinen Leistungen abhängt. Und was nach der Schule oder dem akademischen Examen beruflich geschieht, wie sich ein Absolvent karrieremäßig entwickelt, wie sich dabei das in Schule oder Universität erworbene Wissen, wie sich erworbene Fertigkeiten bewähren, ob und wie sie eventuell nachzubessern sind, interessiert kaum. Dies spielt allenfalls im persönlichen Verhältnis zwischen Lehrern und Ehemaligen auf Klassentreffen, nicht aber im professionellen Bezug, das Bildungsangebot oder die Leistungsprozesse in Schule und Fakultät zu verbessern, zukünftig eventuell Lernende mit anderen Voraussetzungen und/oder Begabungsprofilen zu rekrutieren u. ä. eine Rolle[15]. Man würde vermuten, daß zumindest größere Fakultäten sowie großen Schulen oder Gruppen von Schulen entsprechende Abteilungen schaffen, in denen ständig über Maßnahmen der Qualitätssicherung, der Verbesserung der Leistungen, der Verfahrensweisen und Organisation sowie im Rahmen der Ordnungsgesetze über Bildungsziele nachgedacht wird[16].

III. Die Gestaltung der neuen Rahmenbedingungen

Aus der neuen Leitidee, Entscheidungen sollen in Bildung und Wissenschaft diejenigen treffen, die die besseren informationalen Voraussetzungen haben, über Begabung, Eignung, Neigung, über pädagogische und didaktische Möglichkeiten,

---

13 Siehe dazu im einzelnen *Lith,* U. van (1985) passim.

14 Siehe *Lith,* U. van (1983b), S. 34 - 38.

15 Man darf wohl wagen zu behaupten, daß die Interpretation der staatlichen Schulaufsicht als staatliche Planung, Durchführung und Kontrolle von Schule und Hochschule wesentlich größere volkswirtschaftliche und individuelle Schäden (Kosten) in der Bundesrepublik Deutschland verursacht hat als etwa das viel zu spät aufgehobene Monopol der Deutschen Bundespost im Bereich der Endgeräte und der Telekommunikation.

16 Heute sind diese Funktionen zum Teil in Landesinstituten zusammengefaßt, die als untergeordnete Anstalten der Kultus- oder Schulministerien zwar gute Arbeit leisten, aber schwerfällig sind. Das hat wiederum Gründe, die sie zum großen Teil nicht zu vertreten haben.

über Bildungs- und Qualifikationsanforderungen zu urteilen, ergeben sich drei wichtige Schlußfolgerungen für die neue Rolle des Staates und die Gestaltung der Rahmenbedingungen:

(1) der Staat und in äußeren Schulangelegenheiten auch die Kommunen haben sich auf die reine Aufsichtsfunktion zu beschränken, sofern sie selbst Eigentümer von Schulen, Hochschulen und Universitäten sind,

(2) der Staat (Land) hat die Ordnungsfunktion (Schaffung von Rahmenbedingungen) für ein eigenverantwortliches, dezentrales Schul- und Hochschulsystem zu übernehmen und den Wettbewerb zwischen den Schulen und Hochschulen zu sichern sowie mit den Kommunen

(3) die Finanzierung soweit zu gewährleisten, wie das

(a) zur Erfüllung der originär staatlichen, hoheitlichen (rechtsstaatlichen) und sonstigen gemäß Verfassung zugewiesenen Aufgaben zweckmäßig bzw. effizient ist (Staat / Kommunen in der Rolle des Nachfragers von Bildungs-, Ausbildungs- und Forschungsleistungen),

(b) Schülern / innen und Studierende ansonsten von der Nutzung der Schulen und Hochschulen ausgeschlossen wären, weil ihnen die finanziellen Mittel fehlen, um sich optimal zu bilden oder zu qualifizieren; optimal heißt, in dem Umfang, wie dies notwendig ist, um für sich und die übrigen Mitglieder der Gesellschaft den größtmöglichen Beitrag zur Mehrung des materiellen und immateriellen Wohlstandes zu leisten (subsidiäre Finanzierungsfunktion des Staates[17], die aus den Schwierigkeiten des Kapitalmarktes resultieren, Humaninvestitionen zu finanzieren[18]) und

(c) mit der Bildungsfinanzierung distributive Ziele zu verfolgen, die z. B. bei gleicher Begabung, aber unterschiedlichen Einkommens- und Vermögensverhältnissen tendenziell einen Ausgleich bei den Finanzierungslasten herbeiführen (sozialer Rechtsstaat)[19].

---

[17] Die subsidiäre Finanzierungsfunktion des Staates resultiert aus der Definition von Verfügungsrechten über Humanvermögen. Im Gegensatz zum Sachvermögen ist Humanvermögen unveräußerlich und unantastbar (Art. 2 (2) GG Unverletzlichkeit der Person; Art. 12 (2) und (3) Verbot von Zwangsarbeit) und folglich nicht beleihungsfähig. Aus diesen in der Verfassung verankerten Schutzrechten der Person resultieren Schwierigkeiten der Finanzierung von Humaninvestitionen über den Kapitalmarkt. Lediglich der zukünftige zu erwartende Ertrag (materielles, pekuniäres Einkommen) dieser Investitionen steht Kreditgebern begrenzt als Sicherheit bei der Kreditgewährung zur Verfügung. Siehe hierzu *Lith,* U. van (1985), bes. S. 141.

[18] Hierbei handelt es sich um Finanzierungsformen, die spontan, ohne staatliches Zutun über den Kapitalmarkt nicht oder kaum zustande kommen würden, die aber ohne externe Zuschüsse (Subventionen) auskommen; z. B. revolvierende Fonds, aus denen Studiendarlehen gewährt werden, die etwa in Form eines prozentualen Abschlags vom zukünftigen zu versteuernden Einkommen einschließlich aufgelaufener Zinsen und Zahlungsausfälle von der Solidargemeinschaft der Darlehensnehmer vollständig zurückzuzahlen sind. Siehe zu den verschiedenen Finanzierungsformen und Einzelheiten ihrer Ausgestaltung *Lith,* U. van (1985), S. 131 ff.

1. Trennung von Staatsaufsicht und Bildungs- bzw. Erkenntnisproduktion

Unter der neuen regulativen Idee haben der Staat bzw. die Kommunen zunächst ihre Funktion als Produzenten von Bildung und Erkenntnis aufzugeben und sich als Träger dieser Einrichtungen auf die reine Aufsichtsfunktion eines Eigners dieser Einrichtungen zu beschränken (Neuordnung der staatlichen Schul- und Hochschulaufsicht[20]). Die Schulen werden zu pädagogischen Unternehmen oder besser zu Bildungs"unternehmen", Schulleiter/innen zu Unternehmer/innen im ursprünglichen Sinne des Wortes[21]: Sie haben bzw. entwickeln im Rahmen der vom Staat gewährten Handlungsspielräume Ideen und Pläne über Bildungsziele, -inhalte und -methoden, definieren die an Lehrer, Hilfskräfte und Schüler/innen zu stellenden Anforderungen, suchen die geeigneten Lehrkräfte, Hilfsmittel und Schüler/innen aus, kombinieren diese Leistungsfaktoren unter weitgehend selbst fixierten organisatorischen Bedingungen an selbst ausgewählten Standorten zu bestimmten mit dem Staat[22] bzw. den Nutzern dieser Schulen und Hochschulen vereinbarten finanziellen Bedingungen. Sie tun dies unter unsicheren Erwartungen im Wettbewerb mit anderen Schulen, die sich gleichfalls unter diesen Rahmenbedingungen „unternehmerisch" verhalten.

Je nach Schultyp oder -stufe sind die den Schulen vom Staat gewährten Handlungsspielräume mehr oder weniger begrenzt (insbesondere durch die in der Verfassung niedergelegte Vorschriften der Nichtdiskriminierung, durch Vorschriften zum Schutz von Minderjährigen vor physischen, psychischen und geistigen Schäden, durch Vorgabe von Kern- bzw. Pflichtfächer, Rahmenplänen, Unterrichts-Mindeststandards). Die Schulunternehmen haben trotz dieser Rahmenvorgaben beachtliche Handlungsfreiräume, wie Lehrerwahlfreiheit, Schülerwahlfreiheit, inhalt-

---

19 Dies erfordert echte Sozialtransfers von reichen (einkommens- und vermögensstarken) zu armen Haushalten über das Steuersystem. Korrekterweise müßte dabei auch das Humanvermögen in die Vermögensberechnung mit einbezogen werden, da dieses wie Sachvermögen zukünftiges Einkommen schaffen kann und die Wohlfahrtsposition eines Haushaltes bei offenen Arbeitsmärkten langfristig mit bestimmt. Unabhängig vom Staat, jedoch beeinflußt von der Steuergesetzgebung, kann dies auch durch philanthropisches Verhalten in Form freiwilliger Schenkungen, Spenden und Stiftungen geschehen. Siehe z. B. *Paqué,* K.-H. (1986), *Lith,* U. van (1990), S. 475 - 491, *Straubhaar,* T. / *Winz,* M. (1992), S. 70 ff.

20 Die staatliche Schulaufsicht wird entgegen ihrem Wortlaut gemäß Art. 7 (1) GG als Leitung und Verwaltung von Schulen und analog der Hochschulen interpretiert. Siehe z. B. *Maunz-Dürig-Herzog-Scholz:* Grundgesetz, Kommentar, Art. 7, Rdn. 34 - 37; *Oppermann,* T. (1979), S. 609 ff.

21 Im heute üblichen Sprachgebrauch wird der Unternehmer in sinnverkürzender Weise als derjenige bezeichnet, der eine wirtschaftliche Aktivität ausübt, die in erster Linie auf Gewinnerzielung und -maximierung ausgerichtet ist. Unternehmer und Unternehmertum meint aber im ursprünglichen Sinne jemanden, der eine Idee hat und unter Risiko handelt (sich die notwendigen Mittel beschafft), um sie zu verwirklichen. Dies hat nichts mit Gewinninteresse und Gewinnerzielung zu tun. Auch ist diese gesellschaftlich und wirtschaftlich innovative Funktion zu unterscheiden von der des Geld- bzw. Kapitalgebers.

22 Dies gilt im vollen Umfang für den Pflichtschulbereich.

liche, methodische und organisatorische Freiheiten im Rahmen der allgemeinen staatlichen Vorgaben, wirtschaftliche Freiheit in der Verausgabung der zur Verfügung gestellten Mittel, so etwa zur leistungsbezogenen Besoldung, zur Beschaffung von Räumlichkeiten, Lehr- und anderen Sachmitteln oder zur Gebäudeunterhaltung. Schnelle eigenverantwortliche Reaktionen auf das soziale Umfeld einer Schule, auf unterschiedliche Begabungspotentiale, besondere Bildungsanforderungen und Standortbedingungen, unterschiedliche Kostensituationen werden auf diese Weise möglich. Sie erfolgen unter Bedingungen, nach denen sie im Gegensatz zum bestehenden staatlichen Bildungssystem das Risiko der Fehleinschätzung, Bildungs- oder Qualifizierungsleistungen erfolgreich durchzuführen, im Grundsatz selbst tragen müssen (Risiko geringerer bzw. nicht erreichter Bildungs- oder Qualifizierungsergebnisse, geringerer als erwarteter Erfolg bei der Platzierung der Absolventen an weiterführenden Schulen, Hochschulen oder am Arbeitsmarkt, Rückgang der Schüler-/Studierendenzahlen). Das Risiko ergibt sich aus dem abnehmenden Zufluß finanzieller Mittel. Dieser Zufluß ist direkt oder indirekt von der Akzeptanz der Bildungs- und Ausbildungsleistungen bei Eltern, Schülern/innen und Studierenden und dem Bildungserfolg abhängig[23]. Der Staat setzt so durch die Gewährung von Freiräumen und gleichzeitige Zuweisung pädagogischer, wissenschaftlicher und wirtschaftlicher Verantwortung unter wettbewerblichen Bedingungen einen permanenten Such- und Entdeckungsprozeß in Gang, durch den die verschiedensten Begabungspotentiale identifiziert, Informationen über Bildungs- und Qualifizierungsbedarfe, über bestehende und neue Möglichkeiten ihrer Befriedigung gesucht, entdeckt, entwickelt und unternehmerisch bewertet sowie Entscheidungen über Leistungsangebote und kostengünstige[24] Kombinationen der Leistungsfaktoren (Lehrer, Schüler, Sach-/Lehrmittel) getroffen werden.

Die zur Entfaltung dieser unternehmerischen Kräfte notwendige institutionelle Trennung zwischen Staat einerseits und Schule, Hochschule, Universität andererseits kann dadurch erfolgen, daß die bisher pädagogisch und wirtschaftlich unselbständigen öffentlichen Schulen und die wirtschaftlich unselbständigen staatlichen Hochschulen und Universitäten (derzeit haushaltsrechtlich unselbständige Anstalten des öffentlichen Rechts) vollwertige Rechtspersonen werden: so etwa als selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts[25] bzw. selbständige Stiftungen

---

23 Dabei muß das Ziel keinesfalls das Erwirtschaften eines Residuums (Gewinn) sein, sondern Kostendeckung als Nebenbedingung maximaler Bildungs- oder Lehrleistungen.

24 Unter der Bedingung der Kostendeckung wird die einzelne Schule oder die eine wirtschaftliche Einheit bildenden Schulen lediglich durch den Wettbewerb gezwungen, ihre Bildungsleistungen möglichst kostengünstig zu erbringen. Da kein Gewinninteresse vorliegt, werden auch keine kostenminimalen Leistungsprozesse angestrebt. Vielmehr wird man bei gegebener zu erstellender Leistung damit rechnen müssen, daß statt des Gewinns „Kosten gemacht" werden, soweit es die Wettbewerbssituation zuläßt, z. B. durch Anhebung der Vergütung für Lehrer.

25 Es wäre zwar möglich, sie auch als Regiebetriebe oder als verselbständigte Betriebe ohne Rechtspersönlichkeit (also als Sondervermögen) zu führen. Regiebetriebe haben sich aber in anderen Leistungsbereichen, wie z. B. der Kultur (Theaterbetrieb) oder dem Verkehr

öffentlichen Rechts oder, privatrechtlich organisiert, z. B. als gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung (gGmbH), Aktiengesellschaft, Genossenschaft oder auch als gemeinnütziger eingetragener Verein oder selbständige Stiftung privaten Rechts. Dabei kann und sollte im Fall der Wahl einer privatrechtlichen Gesellschaftsform die öffentliche Hand (Staat, Gemeinde, Gemeindeverband) aus Aufsichtsgründen Gesellschafter, Aktionär, Vereinsmitglied oder im Fall der Stiftung Beirats- oder Kuratoriumsmitglied sein[26]. Schulträger ist aber die neu geschaffene selbständige Körperschaft oder Kapitalgesellschaft. Die Aufsichtsfunktion beschränkt sich auf die Rechte, die dem Gesellschafter bzw. Eigner gemäß Gesetz zustehen (Definition des im Gesetz oder der Satzung zu fixierenden Zwecks, Bewertung der Maßnahmen und Leistungsergebnisse unter Berücksichtigung der gesetzten Zwecke, Prüfung der Wirtschaftlichkeit und zweckentsprechenden Verwendung der Mittel, Entlastung des Vorstandes, Beschlußfassung über langfristige strategische Entscheidungen, Investitonen).[27]

Die Rechtsformen unterscheiden sich untereinander in den Möglichkeiten der Kontrolle und der Einflußnahme auf langfristige schul- und hochschulpolitische Entscheidungen, in der Möglichkeit der Eigenkapitalbeschaffung und Fremdfinanzierung, der flexiblen Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen Schulen und Hochschulen, den Möglichkeiten, auch jenseits kommunaler, Landes- und nationaler Grenzen tätig zu werden, Partner zu suchen, Ressourcen zu poolen, Funktionen auszulagern, Mitwirkung, Mitbestimmung und Personalvertretung unterschiedlich zu gestalten, wirtschaftliche Risiken und Regreßansprüche zu begrenzen, Rechnung zu legen oder Schulen und besonders Hochschulen und Universitäten zur Finanzierung kommunaler oder staatlicher Haushaltsdefizite heranzuziehen.[28] Die modernen

---

(städtischer Personennahverkehrsbetrieb, Hafenbetrieb) als zu schwerfällig erwiesen. Da sie keine eigene Rechtsperson sind, haftet die Kommune oder der Staat, dessen Teil sie trotz organisatorischer Verselbständigung sind. Risiken können entsprechend abgewälzt, wie auch Anweisungen für laufende Geschäfte von Seiten der übergeordneten hoheitlichen Verwaltung erteilt werden können. Im Fall von Bildungs- und Wissenschaftsbetrieben dürfte eine klare Trennung von eigenverantwortlicher Geschäftsführung und reiner Aufsichtsfunktion nicht gewährleistet und damit auch nicht die Effekte erreichbar sein, die gewünscht werden. Ähnliches gilt auch für Sondervermögen, die durch Gesetz oder Verordnung geregelt werden, wenn auch hier die Möglichkeit, Haftung und Risiken abzuwälzen, beschränkt ist.

26 Siehe in dem Zusammenhang z. B. die Diskussion um die Privatisierung oder Verselbständigung kommunaler Dienstleistungsbetriebe in: Beiträge zur Öffentlichen Wirtschaft (1993), bes. die Beiträge von Felix Zimmermann, Herwig Haase, Günter Püttner, Christopf Reichard.

27 Die derzeit praktizierte staatliche Schulaufsicht reduziert sich unter diesen Bedingungen in ihrem Umfang und konzentriert sich über die gesetzlich vorgeschriebenen Organe (Aufsichtsrat, Gesellschafter-, Mitgliederversammlung), ggf. auch freiwillig zusätzlich geschaffenen Aufsichtsorgane (Beiräte, Kuratorien), auf das Wesentliche (Kontrolle, langfristige Geschäftsführung). Weitere Elemente der staatlichen Schulaufsicht gehen in die Ordnungsfunktion des Staates ein (so die fachlichen Elemente wie Rahmenpläne, pädagogische Mindeststandards, grobe Vorgaben für die äußere Schulorganisation sowie die Rechtsaufsicht).

28 So ist es durchaus denkbar, daß besonders im universitären Bereich und in der beruflichen Weiterbildung Überschüsse erwirtschaftet werden, die dem Staat als Gesellschafter

Anforderungen an die Schul- und Hochschulführung (Management), an die Kapitalversorgung der Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen, an deren internationale Präsenz und Zusammenarbeit dürften vor allem Kapitalgesellschaften oder die selbständige Körperschaft zukünftig als besonders geeignet erscheinen lassen.[29]

Löst sich der Staat von der Funktion, Bildung und Erkenntnis selbst zu produzieren und unmittelbar für die in ihr vor sich gehenden Aktivitäten verantwortlich zu sein, so kann er sich auf seine Aufsichtsfunktion konzentrieren und diese besser wahrnehmen. Er steht gewissermaßen mehr über den Dingen, gewinnt an Autorität, ohne seine Kraft bei der Durchführung von Leistungsprozessen in Schule und Universität verausgaben zu müssen. Fehlleistungen und Ineffizienzen in Bildung und Wissenschaft belasten ihn nicht mehr selbst; sie sind auch kein Politikum mehr, wie überhaupt die Vorgänge in Bildung und Wissenschaft dem politischen Meinungsstreit entzogen und versachlicht werden. Lediglich die ordnende Funktion des Staates bleibt eine politische Entscheidung und die verantwortliche Ausübung der Aufsichtsfunktion Gegenstand politischer Kontrolle.

2. Der Staat als Ordnungsgeber und „Marktaufsicht"

Die zentrale Funktion des Staates ist es, durch die Ordnung des Bildungs- und Wissenschaftsbereichs Entscheidungsspielräume und Verantwortlichkeiten so zuzuweisen, daß die Erziehungs-, Bildungs- und Ausbildungswünsche der Eltern für ihre minderjährigen Kinder, Schüler / innen, Studierende und Auszubildende bestmöglich erfüllt werden und diese Nachfrage gleichzeitig eigenverantwortlich, d. h. unter Zuweisung des beruflichen und wirtschaftlichen Risikos, die Bildungs- und Qualifizierungsanforderungen von Wirtschaft und Verwaltung berücksichtigt. Das setzt voraus, daß Schulen und Universitäten als Bildungsanbieter einen Anreiz haben, auf Bildungswünsche zu reagieren und diese möglichst effizient in Bildungs- und Ausbildungsleistungen umzusetzen, sowie Eltern und Studierende als Bildungsnachfrager frei ihre Bildungspräferenzen äußern und mit der Wahl der Schule oder Hochschule diesen auch die finanziellen Mittel zur Erstellung der entsprechenden Leistung zufließen lassen können. Dazu ist ein Wettbewerb der Anbieter um Nachfrager sowie ein Wettbewerb der Nachfrager um Bildungs-, Ausbildungs- und Studienplätze erforderlich. Eine der wichtigsten Aufgaben des

---

und Kapitaleigner in Form von Einnahmen willkommen sind, um Defizite in Bereichen der kommunalen oder staatlichen Verwaltung zu kompensieren. Aus dem kommunalen Bereich ist dieser Vorgang zu genüge bekannt, etwa die Abführung von Einnahmeüberschüssen der rechtlich verselbständigten Energieversorgung zur Deckung allgemeiner Haushaltsdefizite. Auch an Universitäten der Bundesrepublik Deutschland ist dieser Vorgang noch in Zeiten ein Faktum gewesen, in denen Studiengebühren und später die privaten Studiengelder (Kolleggelder) der Professoren zur allgemeinen Haushaltssanierung ganz oder teilweise verwendet wurden.

[29] Früher waren die Schulen in Schulvereinen organisiert, um deren Finanzierung zu sichern.

Staates wird es sein, ständig über diesen Wettbewerb zu wachen und ihn besonders dadurch zu fördern, indem er den Zugang zum Bildungs- und Hochschulmarkt prinzipiell offen hält und er notfalls selbst als Anbieter auftritt, wenn trotz kompetitiver Bedingungen Angebotsdefizite, auftreten sollten.[30]

Die Voraussetzungen für derartige Rahmenbedingungen sind in der Bildungsverfassung der Bundesrepublik Deutschland angelegt und kommen in den Grundrechten zum Ausdurck, so (1) im elterlichen Erziehungsrecht (Art. 5 (2) GG), das die freie Wahl der Schule für das minderjährige Kind mit einschließt, (2) im Grundrecht auf freie Entfaltung des Kindes in der Schule (Art. 2 (1) 1 GG), (3) im Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte (Schule, Hochschule, betriebliche Berufsausbildung gem. Art. 12 (1) GG), (4) in der Privatschulfreiheit (Art. 7 (4) 1 GG), die analog auch die Freiheit zur Gründung privater Hochschulen mit umfaßt, sowie (5) in der Freiheit der Wissenschaft in Forschung und Lehre (Art. 5 (3) GG).[31]

Im Grundsatz sind also Bildung und Wissenschaft frei und können sich nach der Bildungs- und Wissenschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland weitgehend spontan und individuell entfalten. Die Schwäche des bestehenden Systems liegt lediglich in der ökonomischen Fehlinterpretation der staatlichen Schulaufsicht und der durch sie unterbundenen Zuweisung von Handlungsspielräumen und Verantwortlichkeiten einschließlich des Handlungs- bzw. „unternehmerischen" Risikos.

Der Staat ist darüber hinaus als Ordnungsgeber gefordert, Rahmenrichtlinien und Mindeststandards für Unterrichtsorganisation und -inhalt, Hygiene und Sicherheit für Bildungsbetriebe zu fixieren und über sie zu wachen. Das gilt besonders für Schulen. Denn nicht immer ist davon auszugehen, daß der Wettbewerb der Bildungseinrichtungen untereinander und die Rechtsansprüche der Bildungsnachfrager aus ihren Verträgen ausreichen werden, Mißstände zu beseitigen – so etwa im Bereich der Grundschule, wo ein Schulwechsel aufgrund des Alters der Schüler/innen schwierig sein kann und gleichzeitig auch vertragliche Einspruchsrechte der Erziehungsberechtigten nicht oder nicht rechtzeitig genug wahrgenommen werden, weil es sich gehäuft um Eltern handelt, die sich weniger um die Erziehung und Ausbildung ihrer Kinder kümmern.

Zu den Auflagen des Staates können auch Bestimmungen gehören, die die soziale Integration Minderjähriger von Eltern unterschiedlicher sozialer Gruppen in der Grundschule fördern und die Nichtdiskriminierung von Schülern, Auszubildenden und Studierenden nach Rasse, Geschlecht, Herkunft, Weltanschauung, Vermögen verbieten.[32]

---

30 So muß gewiß eine Schulplatzgarantie im Pflichtschulbereich gewährt werden, um auszuschließen, daß im Einzelfall kein Schulplatz angeboten wird.

31 Siehe zur ökonomischen Theorie der Bildungs- und Wissenschaftsverfassung *Lith,* U. van (1983b) und (1985), bes. S. 96 - 121.

32 Siehe im einzelnen dazu *Lith,* U. van (1985), S. 100 ff.

Zu der Gestaltung des Ordnungsrahmens zählt schließlich auch die Schulpflicht als besonderer Schutz vor Bildungsmangel und Unwissenheit, der Minderjährigen zu gewähren ist, um sie gegenüber Eltern zu schützen, die ihre Erziehungspflichten verletzen und ihre Kinder am Schulbesuch hindern oder nicht zur Schule schicken.

In diesem grob skizzierten Ordnungsrahmen hat der Staat schließlich Vertragsfreiheit zwischen den Anbietern und Nachfragern von Bildungsleistungen zu gewähren. Auf der Grundlage von Bildungsverträgen, analog dem privatrechtlichen Ausbildungsvertrag zwischen Auszubildendem und Ausbildungsbetrieb, entstehen Rechte und Pflichten der Vertragsparteien. Als Gegenleistung für die Bildungs- oder Unterrichtsleistung ist ein Preis (Kostenpreis) zu zahlen, der sich im Wettbewerb am Markt und unter staatlicher Aufsicht bildet.

3. Die Finanzierung von Bildung und Wissenschaft unter quasi-marktlichen Bedingungen

Die staatliche Finanzierung von schulischer und akademischer Bildung kann grundsätzlich auf zweierlei Weise erfolgen: angebotsorientiert (institutionell), i. e. der Staat weist die finanziellen Mittel ähnlich wie bisher unmittelbar den Schulen und Hochschulen zu, oder nachfrageorientiert, das heißt, die Mittel fließen den Schulen und Hochschulen von denen zu, die sie benutzen bzw. ihre Dienste in Anspruch nehmen, den Bildungsnachfragern. Entscheidend für die hier verfolgte Zielsetzung ist in erster Linie, daß die Mittel leistungsbezogen zugewiesen werden und daß das, was als Leistung verstanden wird, derjenige bestimmt, der die Leistung nachfragt bzw. in Anspruch nimmt. Ökonomisch gesprochen bedeutet das, Leistung wird von den Nachfragern nach Bildung und Wissenschaft bewertet (Marktbewertung), zu denen auch der Staat und seine Verwaltung gehört.

Der Staat bzw. die öffentliche Hand kommt ordnungspolitisch als Nachfrager (Auftraggeber) von Leistungen der Schulen und Universitäten unmittelbar nur im Rahmen seiner hoheitlichen Aufgaben in Frage. So etwa als Nachfrager von Forschungsleistungen, um etwa seine Aufgaben als gesetzgebende, ausführende, rechtsprechende Gewalt, als Hersteller von innerer und äußerer Sicherheit, besser wahrnehmen zu können. Ferner fragt er als Arbeitgeber für seine Mitarbeiter Aus- und Weiterbildungsleistungen nach bzw. finanziert ggf. seinen zukünftigen Nachwuchs indirekt als Nachfrager von qualifizierten und hochqualifizierten Arbeitkräften, etwa in Form von Stipendien oder im Rahmen von Arbeitsverträgen.[33]

Im übrigen hat der Staat seine Rolle als eine subsidäre, die Eltern bzw. Schüler/innen und Studierenden finanziell unterstützende zu betrachten, die es ihm nicht

[33] Zu diesem Zweck steht es ihm wie jedem anderen Arbeitgeber selbstverständlich frei, eigene Akademien und Fachschulen zu errichten, zu finanzieren und zu bestimmen, welche Qualifikationen dort erworben werden können.

erlaubt, in die Präferenzen der Bildungsnachfrager einzugreifen[34]. Sein Rollenverständnis muß sein, die Bildungsnachfrager, seine Bürger zu unterstützen, sich bestmöglich bilden und qualifizieren können und nicht durch finanzielle Barrieren oder Machtstrukturen auf der Angebotsseite daran gehindert zu werden. Im Grundsatz bedeutet dies, daß zunächst jeder selbst bzw. seine Familie für die Finanzierung Sorge zu tragen und erst in zweiter Linie der Staat tätig zu werden und Hilfen zu gewähren hat. Derartige Finanzierungshilfen können von der Unterstützung der Darlehensfinanzierung (Bürgschaften, Zwangspoolung von Ausbildungsfinanzierungsrisiken, Bildung staatlicher Bildungs-/Akademikerfonds, Amtshilfe bei der Verwaltung von Darlehen, Zinssubventionen) bis hin zu echten Subventionen (Bildungsgeld[35], Abzug der Bildungsausgaben von der zu zahlenden Lohn- oder Einkommensteuer, negative Einkommensteuer, Bildungsgutscheine) und Sozialtransfers als Teil der sozialen Komponente der Marktwirtschaft reichen.

Historisch hat sich in Deutschland die Schulgeldfreiheit im Pflichtschulbereich seit langem und die Schulgeld an den Oberstufen der Gymnasien sowie die Studiengeld-(Kolleggeld-) und Studiengebührenfreiheit an den staatlichen Hochschulen seit rund dreißig Jahren durchgesetzt. Will man trotzdem Wettbewerb und weitgehende Bewertung der Bildungsleistungen durch die, die Bildung unmittelbar nachfragen und in ihr Humankapital investieren, so bietet sich die Zuweisung zur Deckung der Kosten eines Schul- bzw. Studienplatzes direkt an das eigenständige Schulunternehmen bzw. an die Hochschule oder Universität an, nachdem Eltern, Schüler/innen, Studierende diese frei gewählt haben. Oder der Staat stattet die Eltern bzw. Studierenden als Nachfrager mit der notwendigen Kaufkraft aus und diese bezahlen die Schule oder Universität für ihre Leistungen. Für die letztgenannte nachfrageorientierte Finanzierungsform spricht das klare und notwendige Bekenntnis des Staates zu seiner neuen Rolle: zum Verzicht auf administrative Planung und Lenkung und zur Unterstützung der Nachfragersouveränität. Er stellt sich auf die Seite seiner bildungsbeflissenen Bürger, versetzt sie unzweideutig in die Position von echten, mit Kaufkraft ausgestatteten Nachfragern, „Kunden", und damit in eine ökonomische Position, die sich von der Rolle des Bittstellers, dem allenfalls kollektive Mitwirkungsrechte im Rahmen der Demokratisierung von Schulen und Hochschulen eingeräumt werden, deutlich unterscheiden. Traut sich der Staat diesen Schritt nicht zu, so kann er durch unmittelbare angebotsorientierte Zuweisung der Mittel je Schul- oder Studienplatz den wettbewerblichen Prozeß und die Souveränität der Nachfrager unterstützen. Die Gefahr der Intervention in

---

[34] Bildungsgüter, die dem Staat bei der Erfüllung seiner verfassungsmäßigen Aufgaben behilflich sind und sich dazu besser eignen als andere Maßnahmen (d. h. wirtschaftlicher sind), kann er als staatlichen Auftrag an die Schulen und Hochschulen erteilen, wenn sie nicht spontan von den Bildungsnachfragern in von ihm gewünschten Maße nachgefragt werden (Landessprache, Kenntnisse des politischen und gesellschaftlichen Ordnung, Vermittlung von Grundwerten wie Toleranz, demokratisches Bewußtsein).

[35] Siehe den Vorschlag zur Reform der Hochschul- und Studienfinanzierung in *Lith,* U. van (1991), S. 129 - 159, *Straubhaar,* T. / *Winz,* M. (1992).

den schulischen und wissenschaftlichen Leistungsprozeß ist dabei jedoch höher einzuschätzen, zumal der Staat gleichzeitig in den Aufsichtsorganen der Schulen und Universitäten vertreten ist. Auch dürfte das Bildungssystem weiterhin starke protektionistische Züge aufweisen, die den internationalen Wettbewerb und die Integration der Bildungsmärkte, etwa auch in der Europäischen Union behindern. Wäre die Vorfinanzierung der Bildung und Ausbildung der Bürger über die Grenzen hinweg möglich, würde der vorgeldwirtschaftliche Zustand des Naturaltauschs von Schul- und Studienplätzen zwischen den Staaten und ihren Bildungseinrichtungen endlich beseitigt.

IV. Praktische Einzelschritte im Licht des neuen Paradigmas

Selbst wenn ein breiter Konsens für ein neues, marktorientiertes Leitbild der Bildungs- und Wissenschaftspolitik erzielt werden könnte, so empfiehlt es sich doch, die notwendigen Veränderungen der Rahmenbedingungen schrittweise und so zu vollziehen, daß Kräfte freigesetzt werden, die die gewünschte Eigendynamik entwickeln und die dringend notwendigen Antworten auf die Herausforderungen in Wirtschaft und Gesellschaft geben. Dabei sollten diese Schritte sich unterschiedlich für den Schul- und den Hochschulbereich vollziehen, da die Ausgangssituation für derartige Maßnahmen in den beiden Bereichen verschieden sind. Voraussetzung dafür sollte allerdings sein, daß ein parteiübergreifender Konsens zumindest soweit besteht, daß solche Schritte, beginnend mit Öffnungs-, Experimentierklauseln und Modellversuchen, schrittweiser Änderung der Rahmenbedingungen vollzogen werden.

1. Maßnahmen im Schulbereich

Experimentierklausen und Modellversuche zur Schaffung von Möglichkeiten einzelner Schulen und ihrer Träger, auf ihr soziales und wirtschaftliches Umfeld sowie auf Anforderungen der Zukunft durch Bildungs-, Ausbildungs- und sonstige Maßnahmen zu reagieren (Schulporträt, -programm, etwa auch selektive Anwendung von Empfehlungen der Bildungskommission NRW):

(1) Stärkung der Schulprofildiskussion: Symposien zur Darstellung und Diskussion konkreter Schulporträts / -programme (z. B. Vertreter von 3 bis 4 Schulen eines Schultyps, Gymnasium, Gesamtschule, Realschule, Berufsschule, Hauptschule, Grundschule), auch Stadtgrenzen übergreifend, öffentlich oder im geschlossenen Kreis geladener Lehrer, Schüler, Eltern, Vertreter der Wirtschaft (Großunternehmen verschiedener Wirtschaftszweige, Mittelstand, Handwerk, freie Berufe); Einbeziehung auch der einen oder anderen privaten Schule.

Nach einer Vorlaufphase in großen Städten, evtl. gemeinsam mit kommunalen Verbänden Veranstaltung von Tagungen, auf denen besondere Profile / Programme

der Schulen / Schultypen erörtert werden und die Frage nach dem Beitrag der Schulen zur geistigen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Erneuerung der jeweiligen Stadt oder Region in besonderer Weise thematisiert wird, zusammen mit Handwerk, Freien Berufen, Mittelstand, Vertretern von Großunternehmen, Verbänden, Kammern; ggf. verbunden mit Prämierung (Preisverleihung); dazu gut vorbereitete Öffentlichkeitsarbeit (Presse, Fernsehen);

(2) Hilfen zur Entwicklung einer jährlichen öffentlichen Berichterstattung einzelner Schulen (ohne diese bei den knappen verfügbaren Mitteln zu überfordern); Fortentwicklung der bereits bestehenden Berichterstattung, Entwicklung einfacher Standards, die die materielle Situation der Schule (etwa Schüler-Lehrer-Relation, Finanzzuweisungen, Gebäude-, Sachmittelausstattung) und die Leistungsvorgänge / -ergebnisse der Schule (z. B. Wiederholer, Abbrecher, Schülerfehlzeiten, ausgefallene Unterrichtsstunden, Absolventen, Übergangsquoten zu fortführenden Schulen und Hochschulen, erfolgreiche Placierung im Berufsausbildungs- oder Beschäftigungssystem, internationale Kontakte, Austausch, Praxisbezüge, besondere fachliche (z. B. Arbeitsgemeinschaften Japanisch / Chinesisch) und außerfachliche Leistungen) beschreiben und kommentieren und Vergleiche für Eltern, Schüler / innen, Arbeitgeber, Personal-, Unternehmensberater u. ä. sowie Aufsichtsbehörden möglich machen;

(3) Hilfen für den Aufbau eines Budget-, Sachmittelbeschaffungs- und Kostenmanagements; Weiterbildungsveranstaltungen dazu mit Betriebswirten / Kaufleuten; speziell: Transfer von Erfahrung und Know how aus den Aus- und Weiterbildungseinrichtungen großer Unternehmen (Selektion besonders vorbildlicher Aus- und Weiterbildungseinrichtungen der Wirtschaft, etwa mit Hilfe der örtlichen Kammern, Hilfen bei der Vermittlung der Partner (ggf. Begründung von Patenschaften zwischen den Weiterbildungseinrichtungen der Unternehmen und den einzelnen öffentlichen Schulen); ggf. auch Einsatz von arbeitslosen oder pensionierten kaufmännischen Führungskräften, Seniorexperten (SES); Auslagerung von Funktionen an Ehrenamtliche (Beitrag zur Mobilisierung des Potentials Frühverrenteter);

(4) Hilfen und praktische Maßnahmen zur Förderung der Bar- und Sachspendenakquisition, des Sponsoring, der Aktivitäten der Fördervereine (rechtliche und ökonomische Rahmenbedingungen); ggf. Einschaltung des Stifterverbandes für die deutsche Wissenschaft (Landeskuratorium) bzw. Bundesverbandes Deutscher Stiftungen oder privater spezialisierter Berater, die es inzwischen vereinzelt auch in der Bundesrepublik Deutschland gibt;

(5) Funktion und Zweckmäßigkeit von Kuratorien, Beiräten, Ehrenämtern für Schulen – fachliche Hilfestellung zur Klärung ihrer Nützlichkeit sowie zu ihrer schulzielunterstützenden Gestaltung und Handhabung; Arbeitstagungen mit Schulleitern;

(6) Hilfen bei der Entwicklung von schulbezogenen Praktikantenstellen-Vermittlungen und (praxisnahen) Berufsinformationdiensten (in Abstimmung und vor

allem Ergänzung zu den Diensten der Arbeitsämter aus dem unmittelbaren schulischen Umfeld, etwa nach dem Muster des Berufsdienstes der Rotarier);

(7) Ideenwettbewerbe, Maßnahmen und Hilfen, das Potential der ausländischen Schüler und Schülerinnen in den Schulen aktiv und positiv zu nutzen, um mehr Internationalität zu gewinnen sowie ein Vorverständnis für andere Kulturen, Bräuche und Verhaltensweisen (Dies könnte mit einer Aktion verbunden sein, die über die Schule hinaus die Verhaltensweise der Bürger, speziell der Vermieter von Wohnungen und Studenten-Zimmern, aber auch das Verhalten der öffentlichen Stellen, wie Bedienstete der Ausländerämter, Personal der öffentlichen Verkehrsbetriebe, positiv beeinflussen. Die in Abständen stattfindenden Befragungen der deutschen Organisationen, die Ausländer als Fach- und Führungskräfte, Wissenschaftler und Studierende ins Land holen, sollten genutzt werden, um Aussagen zum Grad der Gastfreundlichkeit der Städte und Gemeinden zu machen. Dazu könnten etwa die Befragungen des DAAD, der A.-v.-Humboldt-Stiftung und die Erfahrungen der Carl Duisberg Gesellschaft genutzt werden), Beteiligung an Schulen im Ausland, Zulassung von Beteiligungen ausländischer an deutschen Schulträgern;

(8) Entwicklung von Konzepten zur Gestaltung von begrenzter Personalhoheit der Schulen (z. B. zwecks Minimierung des Unterrichtsausfalls durch Fehlzeiten verursacht durch Krankheit, Mutterschaft, Fortbildung) sowie fachliche Hilfe für das Personalmanagement, u. a. durch Weiterbildung, vor allem aber durch Erfahrungstransfer aus der Wirtschaft (s. oben), privaten Fachschulen, Akademien ggf. auch Volkshochschulen;

(9) Eine privat-öffentliche Initiative „Schule, private Haushalte, Multimedia und Mittelstand", Maßnahmen und Hilfen zur Anschaffungg von Hardware, Entwicklung von Software, Weiterbildung von Lehrern zur Förderung der Vermittlung von Grundkompetenzen im multimedialen Bereich an die junge Generation, speziell Nutzung der den Schulen begrenzt gewährten eigenen Handlungsspielräume (Schulprofil, -programm, Experimentier- und Öffnungsklauseln) in Verbindung mit den Hochschulen und Universitäten, Verknüpfung von schulbezogenen, handwerks- und mittelstandsbezogenen Programmen, Einbindung etwa von interessierten Unternehmen im Bereich Verkabelung, Hardware, Software, Lehrer-Weiterbildung im multimedialen Bereich, Einbindung beschäftigungsloser ausgewählter Fach- und Führungskräfte zur Organisation und Durchführung von Einzelvorhaben in diesen Bereichen.

2. Maßnahmen im Hochschulbereich

(1) Praktische Hilfen zu einer langfristigen Strategie der Vervielfältigung der Finanzierungsquellen der Universitäten zwecks Sicherung der Wissenschaftsfreiheit, der Unabhängigkeit und Kontinuität in Forschung und Lehre; etwa als Drei-Säulen-Strategie: (1) staatliche Grundfinanzierung (wettbewerblich orga-

nisiert, verschiedene Lösungen möglich), (2) „Verkauf" von Forschungs- und Lehrleistungen, i. e. (2a) aktive Ausschöpfung des Forschungsmarktes (Forschungszuwendungen nach den bekannten und praktizierten Verfahren, aber Ausweitung durch Zuschläge zu den Gemeinkosten, mehr offener Wettbewerb; Auftragsforschung; Joint ventures mit privaten nationalen und internationalen Partnern, besonders in den technisch anspruchsvollen und kostenintensiven Bereichen, Auswertung der amerikanischen Erfahrungen mit Hochschul-jointventures), (2b) Schaffung eines „Marktes" für wissenschaftliche Lehre, Aus- und Weiterbildung, Einführung von Studiengeldern / Nutzergeldern gegen Einräumung von vertraglich abgesicherten und einklagbaren Rechten, (3) aktive und professionelle Ausschöpfung des Stiftungs- und Spendenmarktes, Ziel: Bildung von Körperschafts- / Stiftungsvermögen, Zielgröße: langfristig 10 % des Universitätshaushaltes aus Stiftungserträgen, Spenden und anderen privaten Zuwendungen zu decken; dazu Weiterbildungsmaßnahmen mit den Landes-Kanzlerrunden sowie mit Experten der Vermögens-, Steuer- und Stiftungsberatung;

(2) Sicherung der langfristigen Finanzierung von Hochschulen und Universitäten durch Nutzung und aktiven Einsatz des Instruments der Bildungs- und Hochschulbausparkassen[36] zur steuerbegünstigten Vorfinanzierung von Hochschulbau und Studienplätzen; gleichzeitig Stärkung des Bewußtseins in der Bevölkerung, für die Ausbildung der nächsten Generation finanziell mehr vorzusorgen;

(3) Redefinition des Standorts der Universität zwischen Öffentlichkeit der Forschung und Nutzung von Eigentumsrechten (Urheberrechten, Patenten) an neuem Wissen zur Sicherung ihrer langfristigen Finanzierung;

(4) Durch Experimentierklausel Zulassung verschiedener selbst gewählter interner Organisationsstrukturen; Wettbewerb um neue Organisationsformen in Eigenverantwortung der jeweiligen Hochschule; speziell moderne Reinterpretation der Humboldtschen Universitätsidee unter modernen Gesichtspunkten;

(5) Privatisierung von Universitätsteilen bzw. deren rechtliche Verselbständigung, auch unter dem Aspekt der Erleichterung von Auslandskooperationen und -investitionen; besonders auch Gründung von Lehr-an-Instituten, die es erlauben, die Ziele und Bedingungen des wissenschaftlichen Studiums präzise, z. B. berufsorientiert zu definieren (Umkehrung des Fakultätsprinzips „Lehre fließt aus der Forschung", e. g. wissenschaftliche Weiterbildung in den Wirtschaftswissenschaften den MBA);

(6) Modellversuch „Wirtschaftliche Verselbständigung einer staatlichen Universität" als selbständige Körperschaft des öffentlichen Rechts, als GmbH oder Aktiengesellschaft, im Staatsbesitz, ggf. mit Beteiligung verschiedener: Land, Stadt, Bund, Private, Inländer, Ausländer;

---

[36] Zum Modell des Bildungssparens siehe *Grossmann, D. / Laux, H.* (1984).

(7) Auflösung des Monopols der Studentenwerke im Bereich der Restauration auf dem Territorium der staatlichen Hochschulen;

(8) Umorientierung der Technologie-Transferzentren an Universitäten zu Service-Zentren für Wissenschaftler und Professoren sowie ihr Ersatz durch selbständig tätige Technologiemakler und -vermittler als Bindeglied zwischen kleinen Unternehmen und wissenschaftlichen Einrichtungen;

(9) Zulassung ausländischer Hochschulen (als Wettbewerber und innovatorisches Potential) und ihrer Beteiligung an deutschen; Import von Hochschulmanagement-Know how, neuen Organisationsformen; Joint venture deutscher Hochschulen mit Hochschulen im Ausland, Beteiligung an Bildungs- und Wissenschaftsmessen in Übersee, Öffnung des tertiären Bildungssektors durch Liberalisierung der Anerkennung von Abschlüssen;

(10) Aktionsprogramm des DAAD mit den Universitäten zur Unterstützung des Fremd- und Wirtschaftssprachenunterrichts an Universitäten in den mittel- und osteuropäischen Staaten, in Verbindung mit Unternehmen und mit Unterstützung der Bundesanstalt für Arbeit (ZAV);

(11) Internationalisierung der wissenschaftlichen Weiterbildung an den Universitäten und Hochschulen in Zusammenarbeit mit DAAD, CDG, ggf. Steinbeis- und anderen Stiftungen.

V. Zusammenfassung

(1) Die sich stark beschleunigende Globalisierung der Märkte und grenzübergreifende Mobilität nahezu aller volkswirtschaftlichen Leistungsfaktoren, die damit einhergehende rapide wachsende Bedeutung von Forschung und Entwicklung sowie das durch weltweite Vernetzung von Datenbanken fast an jedem Ort der Erde verfügbare Wissen stellen das Bildungs- und Wissenschaftssystem vor neue, bisher nicht gekannte Herausforderungen.

(2) Heute kommt es weniger auf den vorhandenen Humankapitalbestand einer Volkswirtschaft an – so wichtig dieser ist –, als vielmehr auf die Fähigkeit des Bildungs- und Wissenschaftssystems, die sich schnell wandelnden Bildungs- und Qualifikationsanforderungen der Wirtschaft, Verwaltung und Gesellschaft in einem permanenten Suchprozeß zu identifizieren, sie in Bildungsinhalte und Qualifizierungsmaßnahmen umzusetzen, Anlagen, Begabungen und Fähigkeiten der Menschen zu entdecken und bestmöglich nach deren Bildungs- und Qualifizierungswünschen zu befördern.

(3) Soll das Bildungs- und Wissenschaftssystem diese Eigenschaften entwickeln, dann kann das nicht unter staatlich-administrativen Rahmenbedingungen geschehen, die für hoheitliche Verwaltungsaufgaben geschaffen wurden und entsprechend durch Einheitlichkeit der Leitung und Anweisung gekennzeichnet

sind. Vielmehr muß sich das ordnungspolitische Leitbild der Bildungs- und Wissenschaftspolitik so ändern (Paradigmenwechsel), daß die kreativen Kräfte und sämtliche Leistungspotentiale des Systems freigesetzt werden, Anreize entstehen, individuelle Anlagen und Begabungen der Menschen zu identifizieren, sie zu selektieren und mit den Bildungsanforderungen der Praxis durch Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen soweit wie möglich in Einklang zu bringen.

(4) Das setzt ein neues Rollenverständnis des Staates und der Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen und entsprechende Rahmenbedingungen voraus:

(a) eine klare Trennung von staatlicher Aufsicht über Bildung und Wissenschaft seinerseits und Entscheidungsbefugnis und -verantwortung für die Bildungs- und Wissenschaftsproduktion andererseits, d. h. der Staat – und in äußeren Schulangelegenheiten auch die Kommunen – hat sich auf die reine Aufsichtsfunktion zu beschränken, sofern er selbst Eigner von Schulen, Hochschulen und Universitäten ist, und die Entscheidungsfreiheit und die Verantwortlichkeiten über die Leistungsprozesse in Bildung und Wissenschaft den Schulen, Hochschulen und Universitäten zu überlassen

(b) Konzentration des Staates (Land) auf die Schaffung von Rahmenbedingungen (Ordnungsfunktion) für ein eigenverantwortliches, dezentrales System öffentlicher und privater Schulen und Hochschulen sowie auf die Sicherung des Wettbewerbs zwischen diesen

(c) Finanzierung von Bildung und Wissenschaft, und zwar soweit,

(aa) wie das zur Erfüllung der originär staatlichen, hoheitlichen (rechtsstaatlichen) und sonstigen gemäß Verfassung zugewiesenen Aufgaben erforderlich bzw. effizient ist (Staat / Kommunen in der Rolle des Nachfragers von Bildungs-, Ausbildungs- und Forschungsleistungen),

(bb) Schülern / innen und Studierende ansonsten von der Nutzung der Schulen und Hochschulen ausgeschlossen wären, weil ihnen die finanziellen Mittel fehlen, um sich bestmöglich in dem Maße zu bilden oder zu qualifizieren, wie dies notwendig ist, um für sich und die Gesellschaft den größtmöglichen Beitrag zur Mehrung des materiellen und immateriellen Wohlstandes zu leisten (subsidiäre Finanzierungsfunktion des Staates, resultierend aus den Schwierigkeiten des Kapitalmarktes, Humaninvestitionen zu finanzieren) und

(cc) mit der Bildungsfinanzierung distributive Ziele verfolgt werden, die z. B. bei gleicher Begabung, aber unterschiedlichen Einkommens- und Vermögensverhältnissen tendenziell einen Ausgleich bei den Finanzierungslasten herbeiführen (sozialer Rechtsstaat).

(5) Als praktische Einzelschritte im Licht des neuen Paradigmas eignen sich

(a) für die Schulen Maßnahmen zur Stärkung der bereits in Gang gekommenen Schulprofildiskussion, Hilfen zur Entwicklung einer jährlichen öffent-

lichen Berichterstattung, Hilfen für den Aufbau eines Budget-, Sachmittelbeschaffungs- und Kostenmanagements, Maßnahmen zur Schaffung begrenzter Personalhoheit, Unterstützung bei der Einrichtung praxisnaher Berufsinformationsdienste u.ä. und

(b) für die Hochschulen praktische Hilfen zu einer langfristigen Strategie der Verfielfältigung der Finanzierungsquellen (Studiengelder, Professionalisierung der Stiftungs-, Spenden- und Auftragsakquisition, des Vermögensmanagements), Einsatz neuerer Finanzierungsinstrumente, Neubestimmung des Standortes der Universität zwischen Öffentlichkeit der Forschung und Nutzung von Eigentumsrechten (Urheberrechten, Patenten) an neuem Wissen, Umorientierung der Technologie-Transferzentren zu Service-Zentren für Wissenschaftler / Professoren, Einsatz selbständig tätiger Technologiemakler und -vermittler, Zulassung verschiedener selbst gewählter interner Organisationsstrukturen, Auflösung des Monopols der Studentenwerke im Bereich der Restauration, Privatisierung von Universitätsteilen bzw. deren rechtliche Verselbständigung (Lehr-an-Institute, Modellversuche zur wirtschaftlichen Verselbständigung staatlicher Universitäten als selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts, als GmbH oder Aktiengesellschaft) unter Beteiligung verschiedener nationaler und internationaler Eigner, Zulassung ausländischer Hochschulen, Internationalisierung der wissenschaftlichen Weiterbildung an den Universitäten u. ä.

Literatur

Beiträge zur Öffentlichen Wirtschaft (1993): Heft 12, Bonn.

Bildungskommission NRW (1995): Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft, Denkschrift der Kommission „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft" beim Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen, Neuwied.

Blümel, W. / *Bender,* I. / *Behrens,* T. (1994): Flexibilität der Hochschulhaushalte – Auswertung der Gespräche mit den Finanz- und Wissenschaftsministerien der Länder, Speyerer Forschungsberichte 130, 2. Aufl. Speyer.

BMBF: Grund- und Strukturdaten 1996 / 97.

Bundesverfassungsgericht: Az: 1BvR1379 / 94.

Grossmann, D. / *Laux,* H. (1984): Bildungssparen. Mehr Eigenvorsorge bei der Studien- und Ausbildungsfinanzierung, (Hg.) U. van Lith, Institut für Bildungs- und Forschungspolitik, Köln.

Isermann, M. (1994): Wirtschaftliche Autonomie, in: Schul-Management, 25. Jg, H. 4, S. 41 ff.

Land Nordrhein-Westfalen: Universitätsgesetz, in: Handbuch Hochschulen in Nordrhein-Westfalen, I.: Gesetze – Verordnungen – Erlasse, Düsseldorf.

Lith, U. van (1983a): Leistungskriterien, Studiengebühren und Ausbildungsförderung, vom individellen und volkswirtschaftlichen Nutzen einer dezentralen Steuerung von Prüfungsleistungen, in: Mitteilungen des Hochschulverbandes, H. 1, S. 34 - 38.

– (1983b): Markt, persönliche Freiheit und die Ordnung des Bildungswesens, Walter Eucken Institut,Vorträge und Aufsätze Nr. 90, Tübingen.

– (1985): Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungsbereichs – Verfügungsrechte, ökonomische Effizienz und die Finanzierung der schulischen und akademischen Bildung, München.

– (1990): Die Rolle der Stiftungen und Förderorganisationen, in: Handbuch des Wissenschaftstransfers, (Hg.) H. J. Schuster, Berlin / Heidelberg / New York, S. 475 - 491.

– (1991): Vorschlag zur Reform der Hochschul- und Studienfinanzierung, in: Die ungewisse Zukunft der Universität – Folgen und Auswege aus der Bildungskatastrophe, (Hg.) H. Bouillon u. G. Radnitzky, Berlin, S. 129 - 159.

Lützel, H. (1993): Revidiertes System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, in: Wirtschaft und Statistik, H. 10, S. 711 ff.

– Anmerkung zur Revision des Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen, Bd. 27, Forum der Bundesstatistik, (Hg.) Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Maunz-Düring-Herzog-Scholz: Grundgesetz, Kommentar, Art. 7, Rdn. 34-37.

Ministerium für Schule und Weiterbildung NRW (1995): Entwicklungskonzept „Stärkung der Schule", Düsseldorf.

Oppermann, T. (1979): Bildung, in: Besonderes Verwaltungsrecht, (Hg.) F. von Münch, 5. Aufl. Berlin, S. 609 ff.

Paqué, K.-H. (1986): Philanthropie und Steuerpolitik. Eine ökonomische Analyse der Förderung privater Wohltätigkeit, Kieler Studien 203, Tübingen.

Severinski, N. (1992): Schulautonomie und die Schulkrise der Gegenwart, Wien.

Straubhaar, T. / *Winz,* M. (1992): Reform des Bildungswesens, Kontroverse Aspekte aus ökonomischer Sicht, Bern.

Hochschulen in Deutschland – Unterfinanzierung und Fehllenkung

Von *Gerd Grözinger,* Flensburg

If You Find Education Costly: Try Ignorance
Autoaufkleber, gesehen an der University of Chicago

Abstract

Die Hochschulsituation in Deutschland ist Mitte der neunziger Jahre zum Gegenstand zahlreicher kritischer Berichte und Analysen geworden. Externe Zwänge wie interne Unzulänglichkeiten werden dabei gleichermaßen thematisiert und verdienen sicher auch beide Aufmerksamkeit. Im folgenden wird es aber nur um den speziellen Aspekt der *Finanzausstattung* gehen. Denn auch für die Hochschulen gilt: eine ausreichende Alimentierung ist nicht alles, aber ohne eine solche ist alles andere nicht viel. Die Aussagenverknüpfung im Titel – Unterfinanzierung und Fehllenkung – soll deshalb nicht additiv verstanden werden sondern als funktionale Aufgliederung eines gemeinsamen Problemkomplexes. Nicht jede Fehllenkung im Bildungsbereich muß sich notwendigerweise in einer mangelhaften Ausstattung mit Mitteln bemerkbar machen, es könnte etwa auch eine Überinvestition bedeuten oder eine fehlende Übereinstimmung von Absolventenstruktur und Arbeitsmarkt beschreiben. Aber jede Unterfinanzierung ist immer dann als eine Fehllenkung anzusehen, wenn sie dauer- und regelhaft erfolgt. Daß sich in Deutschland die Misere der Hochschulen vor allem auch als eine lang andauernde und erhebliche finanzielle Mangelversorgung darstellt, ist Thema des ersten Teils.

Das Material bildet darüber hinaus die Grundlage eines zweiten Abschnitts, wo einige Überlegungen angestellt werden, wie es zu der Finanzierungslücke gekommen ist. Im Ergebnis ist dabei Politikversagen durch *institutionelle* Fehlorganisation zu konstatieren. Die darauf folgenden Teile beschäftigen sich mit daraus abzuleitenden *Lösungsmöglichkeiten*. Drei Themen werden dabei angesprochen, erstens die Verteilung der Hochschulkosten auf die einzelnen Länder und den Bund, zweitens ein möglicher finanzieller Beitrag der Studierenden sowie drittens die Frage, ob und wie eine Trennung von allgemeiner Studienberechtigung und konkretem Hochschulzugang sinnvoll ist.

Mit dieser letzten Überlegung scheint die enge Verknüpfung von Allokation und Finanzierung aufgegeben worden zu sein und ein ganz anderes Thema zusätzlich eingeführt zu werden. Es soll aber gezeigt werden, daß es zur gegenwärtig vieldiskutierten und zunehmend geforderten Auswahl der Studierenden durch die Hochschulen eine ökonomische Alternative gibt – ein Bietverfahren von Studierwilligen bei der Besetzung knapper Studienplätze.

I. Die Hochschulfinanzierung in Deutschland im Vergleich

Die Angemessenheit von Finanzausstattungen staatlicher Einrichtungen läßt sich einmal auf Übereinstimmung mit einer modellhaft abgesicherten Vorgabe oder durch empirische Vergleiche mit ähnlichen Institutionen überprüfen. Der zweite Weg ist der einfachere. Er setzt weder eine – bis heute nur schwach vorhandene[1] – Kenntnis von Produktionsfunktionen der sehr komplexen Einrichtung Hochschule voraus, noch bedarf es hier Aussagen zu den Opportunitätserträgen konkurrierender öffentlicher Ausgaben. Die theoretische Grundannahme eines empirischen Vergleichs läßt sich als *evolutionäre Vermutung* beschreiben: wenn in vielen differenten Situationen mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen strukturell ähnliche Einrichtungen sich entwickelt haben, dann sollten deren *durchschnittliche* Input- wie Outputwerte als effiziente Ankergrößen gelten. Das schließt kritische Reflexionen über die Angemessenheit dieser Durchschnitte nicht aus. Aber die eventuelle Diagnose systematischer Abweichungen von wünschenswerten Zuständen wäre dann mit dem Nachweis allen oder doch wenigstens vielen *gemeinsamer* Wahrnehmungs- oder Handlungsverzerrungen zu begründen.

Empirische Vergleiche in der Zeitdimension sind hiernach weniger aussagekräftig. In der Regel fehlt dabei die Voraussetzung unterschiedlicher Konstitutionsbedingungen. Die Betrachtung von Entwicklungen innerhalb eines Landes erfüllt aber eine wichtige *Warnfunktion*, wenn dadurch Veränderungen beschrieben werden, für die nicht leicht Effizienzverschiebungen oder explizit formulierte Präferenzänderungen der Akteure zu finden sind. Und bei der praktischen Anwendung wird ihre theoretisch schwächere Aussagefähigkeit durch eine höhere Sicherheit in der Vergleichbarkeit der Ausgangsdaten häufig wieder kompensiert.

1. Der Zeitverlauf

Für einen kurzen Überblick zur *Entwicklung* der Basisverhältnisse an deutschen Hochschulen ist die folgende, auch von der Hochschulrektorenkonferenz benutzte Darstellung geeignet. Sie zeichnet ein besonders eindrückliches Bild bei den dort angegebenen nicht-monetären Kategorien ‚Studierende', ‚Studienplätze' und ‚Personalstellen', und sie bietet den Vorteil, den Stand der Erkenntnis mit zu referieren, der heute in der Fachadministration herrscht. Die dort getroffene Wahl von 1977 als Basisjahr kommt durch den in diesem Jahr gefaßten ‚Öffnungsbeschluß' der Kultusminister zustande. Damals wurde prognostiziert, daß nur ein vorübergehender Anstieg der Studierendenzahlen zu erwarten wäre, der keinen Ausbau der Hochschulen erfordere, eine bekanntlich irrtümliche Position, die aber erst 1989 auch formell revidiert wurde.[2]

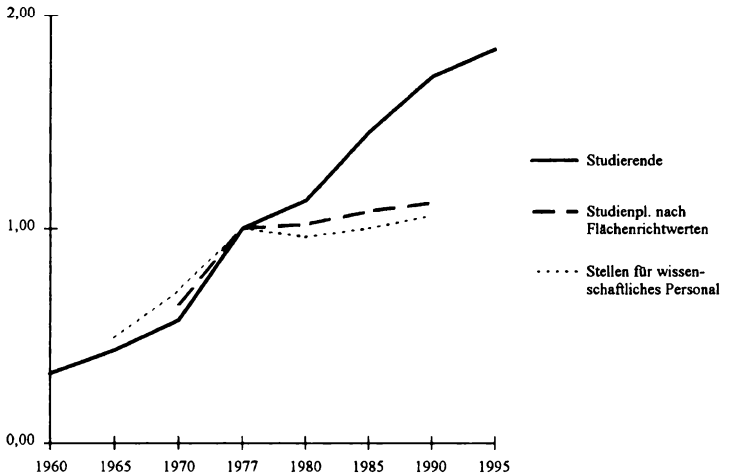
---

[1] *Brinkmann* 1991, S. 69.

[2] Arbeitsgruppe Bildungsbericht ... 1994, S. 672 ff.

Schaubild 1

Basisdaten der Hochschulentwicklung in Deutschland
(1977 = 1)



Deutlich erkennbar im *Schaubild 1* ist der dadurch begründete Trendbruch bei den Studienplätzen nach Flächenrichtwerten und bei dem wissenschaftlichen Personal. Beide Kennziffern stagnieren in etwa, während die Studentenzahlen fast linear ihrem Ursprungstrend folgen, und auch von den konjunkturell etwas stärker schwankenden Studienanfängern nicht merklich beeinflußt sind. Dieses Auseinanderfallen spiegelt sich verstärkt noch in der finanziellen Dimension wider, trotz stark steigender Attraktivität für Studierwillige nimmt der Anteil der Ausgaben für Lehre und Forschung am Sozialprodukt ab (*Tabelle 1*).

Diese Trends können noch nicht eindeutig als Verschlechterung der Finanzierungsposition gewertet werden. Kosten können auch abnehmen ohne die Produktqualität zu tangieren. Als mögliche Erklärungsalternativen im Hochschulbereich wären vor allem denkbar:

- *Kompositionseffekte* durch Veränderung in den Anteilen der (unterschiedlich teuren) Studiengänge,
- wegen *Auslagerung von Forschung* in nicht-universitäre Einrichtungen Verbilligung der Ausgaben pro Student ohne Niveaueinbußen bei der Lehre,
- *Produktivitätsgewinne* in Forschung und/oder Lehre und/oder Organisation von Hochschulen,
- günstigere *Preisentwicklung* von Inputgütern bei der Bildungsproduktion.

Nur zu den wenigsten dieser Punkte lassen sich empirisch gestützte Aussagen auffinden. Das *Kompositionsargument* ist in Grenzen interessant, nämlich wenn es

um die Veränderung der Anteile von Universitäten und Fachhochschulen geht, sowie zum Teil auch innerhalb der Universitäten, wo der Bereich Medizin häufig eine Sonderposition einnimmt. Bei der Präsentation des Materials im Abschnitt 2 wird deshalb entlang dieser zwei Linien differenziert, wo es nötig und möglich ist. Man wird dabei sehen, daß dies nicht die These einer eindeutigen Verschlechterung der Finanzausstattung aufhebt. Und bei der relativen Entwicklung der anderen Studiengänge waren keine Auffälligkeiten erkennbar, die einen stärkeren Erklärungsanteil vermuten ließen.

Tabelle 1

Jahr	Studierende	Studienanfänger	Studienplätze nach Flächenrichtwerten	Stellen für wissenschaftliches Personal	Anteil der Hochschulausg. am BSP
1960	0,32	0,49			
1965	0,43	0,53		0,49	
1970	0,57	0,78	0,65	0,71	
1975	0,93	1,02	0,92	1,00	1,11
1976	0,97	1,02		1,00	
1977	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
1978	1,03	1,04		1,00	
1979	1,07	1,05		1,02	
1980	1,13	1,13		1,01	0,96
1981	1,21	1,27		1,00	
1982	1,30	1,33	1,03	0,99	
1983	1,37	1,38		0,99	
1984	1,42	1,31	1,06	0,99	
1985	1,45	1,22	1,08	1,00	
1986	1,48	1,24	1,08	1,00	0,85
1987	1,52	1,35	1,08	1,01	0,86
1988	1,59	1,45	1,08	1,02	
1989	1,63	1,49	1,10	1,04	0,82
1990	1,71	1,64	1,12	1,06	
1991	1,78	1,58	1,13	1,06	0,78
1992	1,81	1,48	1,15	1,07	
1993	1,85	1,41	1,15	1,10	
1994	1,84	1,35		1,11	
1995	1,84	1,44			

Quelle: HRK 1996, S. 7 und persönliche Information

Die *Auslagerung der Forschung* scheint kaum bedeutsam. Eine der wenigen Prüfmöglichkeiten ist hier die Betrachtung der Fachhochschulen, die bekanntlich keinen gesetzlichen Forschungsauftrag haben. Wenn auch dort eine mit der Situation an Universitäten vergleichbare Verschlechterung der Arbeitsbedingungen eingetreten ist, müssen andere Gründe bei der ungünstigen Entwicklung der Finanzposition wirksam geworden sein. Auch darauf wird im nächsten Abschnitt eingegangen werden, und hier wird das Ergebnis ebenfalls negativ sein.

Bemerkenswerte *Produktivitätsgewinne* in Hochschulen während der letzen anderthalb bis zwei Dekaden werden in der Literatur nicht beschrieben. Im Gegen-

teil, die übliche Vermutung ist, daß der Übergang zur Großuniversität eher Reibungsverluste mit sich gebracht hat.

Ähnliches gilt für die *Preisentwicklung* im Input-Bereich. Üblicherweise wird bei Berechnungen ein Gleichverlauf mit der allgemeinen Teuerungsrate unterstellt. Das kann jedoch sogar mehr zur Unterschätzung als zur Übertreibung führen. Auch wenn unklar ist, ob eine solche Entwicklung eher die Realisierung von Gewinnen aufgrund einer starken Stellung der Anbieter ist, durch Produktivitätsverschlechterungen (z. B. umfangreichere Bibliotheken wegen vermehrter Wissensproduktion) zustandekam oder tatsächlich überproportionale Preissteigerungen im Inputbereich weitergegeben wurden, jedenfalls lag in den USA während der achtziger Jahre der jährliche Gebührenanstieg bei öffentlichen Universitäten um 3,0 % höher als die allgemeine Inflationsrate, bei privaten sogar um 4,9 % darüber.[3]

Die durch den ‚Öffnungsbeschluß' und die lange Weigerung der Kenntnisnahme der Veränderung seiner Geschäftsgrundlage induzierte Unterfinanzierung hat die Hochschulrektorenkonferenz 1992 mit ca. 9 Mrd. DM berechnet, wobei 6,8 Mrd. DM auf die alten Länder entfielen. Bund und Länder haben zwei Drittel davon im Prinzip als korrekte Beschreibung akzeptiert und 1993 in ihrem ‚Eckwertepapier' selbst ein Defizit von 6 Mrd. DM pro Jahr zugestanden.[4] Eine gewisse zeitliche Teilkumulation der Fehlbeträge unterstellt, was mittelfristig wieder aufzulösen wäre, entspricht das gegenwärtige Minus also etwa einem *Viertel* der aus den öffentlichen Haushalten kommenden ‚Grundmittel für Lehre und Forschung'. Diese betrugen für 1992 bei den alten Ländern (einschließlich Ostberlin) 25,2 Mrd. DM.[5]

Mit diesen Basisdaten ist ein starker Anfangsverdacht der ungenügenden Finanzausstattung gegeben. Wenn sowohl eine eindeutige Verschlechterung entlang der Zeitachse beobachtet wird wie ein Eingeständnis der dafür Verantwortlichen, es hier mit einem eigentlich nicht gewünschten Vorgang zu tun zu haben, ist ein Irrtum wenig wahrscheinlich. Da bei der Beobachtung von Trends aber nicht eindeutig ausgeschlossen werden kann, daß die negative Entwicklung auch von einem ausgesprochen hohen Anfangsniveau aus begonnen haben könnte und sich deshalb vielleicht wenig dramatischer darstellt, wenn auf *Angemessenheit* der Finanzausstattung überprüft wird, fehlt zur Absicherung der Behauptung einer Unterfinanzierung noch der letztlich entscheidende Vergleich mit anderen Staaten.

2. Die internationale Position

Seit 1994 unternimmt die OECD einen Vergleich der Bildungsausgaben ihrer Mitgliedsländer. Weil diese Kosten positiv mit der Höhe des Sozialprodukts korre-

---

3 *Clotfelder/Rothschild* 1993, S. 2.

4 *HRK* 1996, S. 25.

5 *StaBA* 1996b, S. 243.

lieren, hat sich die OECD für folgenden Zentralindikator entschieden (ausgedrückt in Prozent):

$$\frac{\frac{\textit{Jährliche Ausgaben}}{\textit{Student}}}{\frac{\textit{Bruttoinlandsprodukt}}{\textit{Einwohner}}}$$

Neben der dadurch erzeugten Berücksichtigung des Zusammenhangs zwischen Wohlstandsniveau und Hochschulausgaben bietet dieser Indikator dazu noch den Vorteil, keine Wechselkursparitäten festlegen zu müssen. Und wegen der Wahl einer einheitlichen Zeiteinheit bleiben die unterschiedlichen nationalen Ausbildungskulturen, die die relative Zahl der Studierenden und die durchschnittliche Länge von Studiengängen betreffen, unberücksichtigt und somit ohne störenden Einfluß auf den Vergleich.

Nun müßte ein eventuell unterdurchschnittlicher Wert für die Bundesrepublik bei einem solchen Indikator noch nicht eindeutig auf Unterfinanzierung hindeuten, sondern er könnte auch noch aus anderen systematischen Gründen zustande gekommen sein, wobei vor allem an die folgenden Erklärungen zu denken ist:

- wenn in Deutschland ein besonders *niedriger Forschungsanteil* an Universitäten geleistet wird, und sich dadurch die nötigen Ausgaben pro Student verringern könnten, ohne die Qualität der Lehre zu tangieren
- wenn hier überdurchschnittlich *viele Teilzeitstudenten* beobachtet werden, also die Zahl der eingeschriebenen Studenten höher liegt als die Zahl der real zu unterrichtenden und zu betreuenden,
- wenn in der Zusammensetzung der Fächer besonders *kostengünstige Studiengänge* überwiegen, die es erlauben, den Durchschnittswert der Mittel pro Student zu senken.

Nur eine ganz bescheidene Plausibilität hat dabei das Argument der Varianz der *Forschungsbedeutung* von Hochschulen. Bei zehn OECD-Ländern, für die Angaben vorliegen, schwankt der Anteil des Hochschulbereichs an den gesamten nationalen Ausgaben für Forschung und Entwicklung nur zwischen 16,6 % (Deutschland) und 26,5 % (Schweden). Ein direkter Zusammenhang zur Höhe der Hochschulausgaben ist trotz des niedrigen Werts für Deutschland nicht erkennbar, kombiniert doch z. B. die USA mit 17,2 % den zweitniedrigsten Wert bei den Forschungsanteilen mit einer der höchsten Angaben bei der Universitätsfinanzierung.[6]

Die Vermutung, daß in der Bundesrepublik überproportional *viele Teilzeitstudenten* zu finden sind, läßt sich weder bestätigen noch widerlegen. Daß mangels ausreichender finanzieller Absicherung ein Großteil der Studenten in Deutschland neben dem Studium einer Beschäftigung nachgeht, ist bekannt und gut dokumentiert: etwa ein Viertel seines Einkommens erzielt der westdeutsche Normalstudent

[6] *OECD* 1995, S. 350.

durch Erwerbstätigkeit, etwa ein Sechstel der ostdeutsche.[7] Aber auch in anderen OECD-Ländern wird von einem bedeutenden Umfang der Kombination von Arbeit und Ausbildung berichtet, ohne daß ein direkter Vergleich hier möglich scheint.[8]

Tabelle 2

Abschlüsse in Hochschulen nach Fächergruppen (1994)

	Deutschland - % -	OECD-Länder-Durchschnitt - % -	Grundmittel je Absolvent (alte Länder 1991) - DM -
Medizin	11,5	11,1	321.090
Naturwissenschaften	12,6	9,5	122.607
Mathematik u. Informatik	5,5	4,4	
Geisteswissenschaften	36,4	38,1	84.105
Rechts- und Wirtschafts-wissenschaften	10,8	23,1	30.105
Ingenieurwesen und Architektur	23,2	14,3	55.747
Durchschnitt	-	-	112.825

Quelle: OECD 1996b, S. 186; StBA 1996b, S. 229

Etwas besser in der Datenlage sieht es bei der *Komposition* einzelner Studiengänge aus, so daß die These einer vielleicht besonders kostengünstigen Fächerstruktur überprüfbar ist. Hier hat die OECD einen Vergleich der Aufteilung von Bildungsabschlüssen bei Hochschulen angegeben, der noch mit den Kosten in Deutschland komplettiert werden kann. Das Bild ist gemischt, wie *Tabelle 2* zeigt. Deutschland hat auf der einen Seite erheblich mehr Absolventen der preiswerten Ingenieurstudiengänge, aber auch viel weniger der noch preiswerteren Rechts- und Wirtschaftswissenschaftler, dafür wieder mehr an teuren Naturwissenschaftlern. Und der Anteil der immer besonderes ausgabenwirksamen Mediziner unterscheidet sich praktisch nicht vom Durchschnitt. Insgesamt ist die deutsche Fächerstruktur leicht kostenintensiver als die des OECD-Mittels. Damit muß die These zurückgewiesen werden, daß eine Besonderheit der deutschen Hochschulorganisation eine nach unten gerichtete Abweichung vom Durchschnitt rechtfertigen könnte.

Die OECD weist Hochschulausgaben fast ausschließlich im Rahmen der Kategorie ‚Tertiärer Bereich' aus. Die Tertiäre Bildung wird nach der Internationalen

[7] *BMBF* 1995b, S. 288.

[8] *OECD* 1996a, S. 46.

Standardklassifikation für Bildungsabschlüsse definiert und umfaßt dort die ISCED-Positionen 5 - 7. Die Gruppe 5 beschreibt Fachschulen, Berufsakademien und Schulen des Gesundheitswesens, 6 die Regelabschlüsse der eigentlichen Hochschulen und 7 die Promotionen an den Universitäten.[9] Die mit 1991 beginnenden Angaben sind allerdings von Jahr zu Jahr nicht immer vergleichbar. Offensichtlich ist der Prozeß der Angleichung der Datendefinitionen noch im Gange. So wird z. B. in der Ausgabe von 1995 darauf hingewiesen, daß besonders im Tertiärbereich solche Definitionsveränderungen stattgefunden haben, wobei vor allem zu Buche schlägt, daß ab dem Berichtsjahr 1992 die Subventionen für den Lebensunterhalt nicht mehr mitgezählt werden.[10] Bei der Zusammenstellung in *Tabelle 3* wurde deshalb 1991 nicht berücksichtigt. Für Ungarn, Schweden und die Schweiz werden darüber hinaus auch die Veränderungen von 1992 auf 1993 als ‚nicht vergleichbar' gewertet.[11] Schließlich gilt es noch zu beachten, daß im Berichtsjahr 1993 mit Tschechien und Ungarn zwei neue Länder mir relativ hohen Hochschulausgaben in die OECD aufgenommen wurden, was auch von dieser Seite her das arithmetische Mittel verändert, wegen der geringen Einwohnerzahlen dagegen kaum das OECD-Gebietsmittel beeinflußt.

Dies vorausgeschickt, fällt auf, daß Deutschland in den beiden ersten Ausgaben des Berichts bei der Tertiären Bildung eine weit unterdurchschnittliche Position hatte, und sich zusammen mit Frankreich und Spanien am Boden der Vergleichstabelle befand, während die USA etwa einen fast doppelt so hohen Wert aufwies. Der deutliche Rückstand der Bundesrepublik in gleich mehreren Bildungsbereichen hat dann auch das BMBF veranlaßt, dem Statistischen Bundesamt einen Prüfauftrag zu erteilen, ob das einem realen Abstand entspricht oder auf unvollständige Erfassung der Ausgaben hier zurückzuführen ist. Besonders berücksichtigt werden sollen dabei die Schweiz und Österreich, die als am stärksten vergleichbar eingeschätzt wurden.[12]

Bei den Hochschulausgaben scheint auf den ersten Blick auch Entwarnung angebracht. Denn in der neuesten Version für das Berichtsjahr 1993 liegt Deutschland im Tertiären Bereich schon viel näher am Durchschnitt der OECD-Mitgliedsländer. Diese relative Verbesserung ist jedoch ausschließlich wegen der besonderen Situation der deutschen Vereinigung zustande gekommen. Das senkte einmal den Nenner. So belief sich das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner 1993 auf DM 43 300 für die alten Länder, es betrug aber nur noch DM 38 900 für das ganze Deutschland.[13] Und im Zähler wurden die Ausgaben pro Student für die Hochschulen in den neuen Ländern von einigen Sonderfaktoren beeinflußt:

---

9 *Lünnemann/Hetmeier* 1996, S. 173.

10 *OECD* 1995, S. 86.

11 *OECD* 1996b, S. 351.

12 *Lünnemann/Hetmeier* 1996, S. 166 f.

13 *StBA* 1996a, S. 649; *BMBF* 1996, S. 19 ff.; eigene Berechnung.

- die zumeist berufenen West-Professoren erhalten auch *West-Bezüge*, so daß die Ausgaben in den neuen Ländern nicht im gleichen Maße wie das Sozialprodukt dort sanken,
- es waren Startinvestitionen nötig, um den *nachholenden Bedarf* an Bibliotheken, Geräten, Gebäudestandards zu erfüllen, wobei diese Bundeszuschüsse in Zukunft aber entfallen werden,
- wegen der schwierigen Wirtschaftslage schrieben sich zunächst sehr viel *weniger Studenten* ein als prognostiziert.

Tabelle 3

Ausgaben pro Student im Verhältnis zum Pro-Kopf-BIP in öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen

	Tertiärer Bereich 1992 - alle -	Tertiärer Bereich 1993 - alle -	Tertiärer Bereich 1993 - nur Hochschulen -
Nordamerika			
Kanada	63,3	57,6	57,5
Mexiko	-	62,8	61,2
Vereinigte Staaten	60,8	60,2	-
Pazifikstaaten			
Australien	39,0	52,0	59,1
Japan	37,1	37,3	39,2
Neuseeland	43,0	49,0	49,1
Europäische Union			
Österreich	32,3	45,1	44,3
Belgien	36,4	33,0	-
Dänemark	38,1	42,0	-
Finnland	59,7	46,6	47,1
Frankreich	31,1	32,3	-
Deutschland	-	42,8	44,1
Deutschland (West)	32,2	-	(31,7)
Griechenland	-	28,5	30,9
Irland	56,9	51,3	-
Italien	33,7	29,2	29,3
Luxemburg	-	-	-
Niederlande	51,5	48,8	48,8
Portugal	-	48,0	-
Spanien	29,4	28,8	-
Schweden	42,9	75,4	-
Verein. Königreich	65,6	48,6	-
And. OECD-Länder			
Tschechien	50,2	56,5	63,7
Ungarn	140,8	86,4	86,4
Island	-	27,1	31,7
Norwegen	49,4	43,8	34,3
Schweiz	58,0	67,9	76,8
Türkei	-	48,5	-
Ländermittel	45,3	48,1	-
OECD gesamt	49,0	49,0	-

Quelle: OECD 1995, S. 92; OECD 1996b, S. 72; Angabe in Klammern eigene Berechnung

Besonders der letztgenannte Punkt markiert eine deutliche Differenz von Ost und West. 1993 betrug das Verhältnis Studenten zu wissenschaftlichem Personal an den Universitäten der alten Länder 12:1, an denen der neuen nur 5:1. Bei den Fachhochschulen lautete es 33:1 versus 14:1.[14] Während bei allen Schulen die Ausgaben pro Schüler in den neuen Ländern erheblich unter denen der alten liegen, ist es bei den an Hochschulen Studierenden gerade umgekehrt. 1995 kostete ein Student im Westen (inkl. Ostberlin) pro Jahr durchschnittlich DM 22 487, im Osten DM 41 726.[15]

Das dürften jedoch alles Übergangsphänomene Anfang und Mitte der 90er Jahre beschreiben, die für die Hochschulfinanzierung in Deutschland insgesamt keine Entwarnung erkennen lassen. Deshalb findet sich in *Tabelle 3* auch eine Aufstellung der Länder, die Angaben für ihren reinen *Hochschulbereich* gemacht haben – das betrifft in Deutschland also Universitäten und Fachhochschulen. Die Bundesrepublik teilte hierzu der OECD keine offiziellen Angaben, nach West- und Ostdeutschland getrennt, mit. Es kann aber auf der Basis der ‚Grundmittel für Lehre und Forschung', die für die einzelnen Bundesländer ebenso vorliegen wie die Zahl der Studierenden und das BIP pro Kopf, eine solche Größe selbst näherungsweise berechnet werden. Sie hat sich, wie erwartet, für die alten Bundesländer von 1992 auf 1993 nur unwesentlich verändert.

Bei der funktionalen Beschränkung auf den Hochschulbereich im engeren Sinne und geographisch auf die als langfristigen Standard anzusehenden Westländer ist also keine Verbesserung der internationalen Position zu sehen. Die Sondersituation in den neuen Ländern ausgeklammert, findet sich die Bundesrepublik nach wie vor im untersten OECD-Bereich wieder. Damit stimmt das Ergebnis des Querschnittsvergleichs mit dem in der zeitlichen Entwicklung dokumentierten Niedergang überein.

II. Unterfinanzierung als Ergebnis politischer Entscheidungen

Im folgenden soll gezeigt werden, daß die Gründe der Unterfinanzierung der Hochschulen in Deutschland in einem *kumulativen Politikversagen* liegen. Die Frage, warum staatliche Aufgaben nicht im ausreichenden Maße finanziert werden, ist in der Literatur unterschiedlich beantwortet worden. Wohl am bekanntesten ist die Position, die bei Budgetentwicklungen nur *inkrementale* Veränderungen für möglich hält.[16] Danach machen das Beharrungsvermögen von bereits langfristig festgelegten Ausgabeprogrammen, der schiere Umfang der ebenfalls schwer veränderbaren Personalkosten und das Eigeninteresse der Bürokratie an der Fortschrei-

---

[14] *BMBF* 1995, S. 240 ff.

[15] *DIW* 1997, S. 152.

[16] *Wildavsky* 1984, S. 13 ff.

bung der aus ihrer Sicht bewährten Mittelzuteilungen Neugewichtungen immer nur in kleinen Schritten möglich. Diese Trägheit setzt sich sowohl gegenüber politischen Veränderungswünschen durch, wie sie auch bei einer neuen Konstellation von Aufgaben im Zeitverlauf die gebotene Anpassung verzögern. So wurde etwa für Deutschland für den Zeitraum Mitte der sechziger bis Mitte der siebziger Jahre keine größere Flexibilität im staatlichen Ausgabeverhalten beobachtet, trotz der Verschiebung der politischen Großwetterlage in Richtung stärker reformerisch orientierter Regierungen.[17]

Eine zweite Erklärung speziell zur Hochschulfinanzierung thematisiert die deutsche Variante von Föderalismus. Seit der Grundgesetzänderung 1969 gehören nach Art. 91a GG der ‚Aus- und Neubau von Hochschulen' zu den *Gemeinschaftsaufgaben*, für die Bund und Länder finanziell zusammen verantwortlich sind. Ansonsten ist die Hochschulfinanzierung Ländersache, mit der Ausnahme der Gewährung von Stipendien für Studierende, die wieder eine reine Bundesangelegenheit darstellt, und nur gelegentlich durch spezielle Postgrad- oder Postdoc-Programme von den Ländern ergänzt werden. Diese besondere Ausgestaltung der politischen Verantwortung, die weniger als in anderen Staaten eine Arbeitsteilung nach Aufgabengebieten und Verwaltungsebene kennt denn eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern vorsieht, hat Fritz Scharpf als eine *Politikverflechtungsfalle* bezeichnet.[18] Bund und Länder – die auch noch fast stets politisch gegensätzlichen Mehrheitslagern angehören – behinderten sich gegenseitig in der Politikgestaltung. Nach diesem Ansatz können in der Bundesrepublik drei problematische Ausprägungen beobachtet werden:

(1) zieht sich die Zentralebene zurück, wenn zunehmenden Kosten nicht von einer Zunahme des politischen Nutzens für sie begleitet wird,

(2) verhindert das Arrangement mangels vorab vorgesehener *Exit*-Optionen[19] auch bei auffälliger Ineffizienz lange eine Neuverhandlung,

(3) mindert die für die politischen Akteure ‚wohltätige Diffusion der Verantwortung' die sonst bei langfristigen Engagements so nützliche *Voice*-Option der davon negativ Betroffenen.

Die Politikverflechtungsfalle setzt sich auch auf der horizontalen Ebene durch. Denn in Deutschland läßt sich zusätzlich zur vertikalen Dimension der Bund-Länder-Paralyse noch ein klassisches *Trittbrettfahrerproblem* konstatieren. Die Kosten für Hochschulen fallen bei jedem einzelnen Land an. Den stärksten Nutzen daraus ziehen aber die Absolventen, und ob und wo diese später arbeiten und wohnen werden, also vor allem auch, wo ihre Steuern dann anfallen, ist völlig unbestimmt. Länderfinanzminister haben demnach einen Anreiz, die eigenen Hochschulausga-

---

[17] *Zimmermann* 1986.

[18] *Scharpf* 1985.

[19] *Hirschman* 1974.

ben niedrig zu halten. Und da Studierende bei zu wenigen heimatlichen Studienplätze in andere Bundesländer ausweichen können, diffundiert auch der sonst stärker zu erwartende regionale Protest.

Ein dritter Erklärungsansatz fragt nach der Popularität von Hochschulausgaben. Nach einem Basissatz der Neuen Politischen Ökonomie ist die verantwortliche politische Ebene vor allem als *Stimmenmaximierer* anzusehen, die in Wahlperioden rechnen und nicht als langfristig orientierte, an Investitionen interessierte Wohlfahrtsmaximierer. Da das generelle Interesse der Öffentlichkeit an zunehmenden Ausgaben für Bildungszwecke schon Anfang der achtziger Jahre als ausgeschöpft galt,[20] wird es nun vor allem interessant, nach Verteilungskämpfen innerhalb der Bildungsausgaben zu forschen.Wenn Interessengruppen relativ größer und/oder lautstärker und/oder bei Wählern angesehener als andere sind, dann ist es für Politiker rational, knappe öffentliche Mittel dorthin zu lenken, wo die Interessen dieser Gruppen sich manifestieren.

Und schließlich viertens: nach einem anderen Basissatz der Neuen Politischen Ökonomie gibt es darüber hinaus *Eigeninteressen der Administration*, die es versteht, Ressourcen dort zu konzentrieren, wo dies mit einer Erhöhung ihres Nutzens einhergeht. Durch die Einbeziehung dieser Erklärungsebene ist ein zusätzlicher Test möglich. Sollte gezeigt werden können, daß bestimmte Hochschulreinrichtungen, die im Interesse der Administration wirken, relativ weniger vom breiten Trend zum Niedergang betroffen waren, dann darf das als ein Beleg dafür gelten, daß nur ganz besondere *Patenschaften* den finanziellen Niedergang aufzuhalten in der Lage waren, während die anderen Hochschulaufgaben ohne einen solchen Schutz im internen Verteilungskampf um staatliche Mittel unterlagen.

Wenn die so aufgegliederte Einschätzung eines systematischen Politikversagens richtig ist, dann sollte sich das an den folgenden vier Aussagen nachweisen lassen, die sich allesamt auf die Mikrostruktur von Bildungsdaten beziehen. Sie sind konzentrisch aufgebaut, von der umfassendsten zur internsten Budgetaufteilung:

(1) Unter den Akteuren dürfte der *Bund* am wenigsten Interesse an einer Steigerung seiner Ausgaben für Hochschulen zeigen. Die von ihm nach der Bund-Länder-Arbeitsteilung mit 50 % zu bezuschussenden Investitionen in Gebäuden und Großgeräten erlauben wegen der Festschreibung einer gemeinsamen Entscheidung über die Verteilung der Mittel keine autonome Regional- oder Industriepolitik zur Befriedung strategisch bedeutsamer Einflußgruppen. Dazu wird der Zentralebene ihr Anteil von den Wählern kaum genau so stark kreditiert wie den Landesregierungen, die auch noch über viele andere Mittel der Einflußnahme verfügen und Investitionsausgaben immer im Rahmen eines dann beeindruckenden Gesamtkonzepts von Stellen, neuen Studiengängen, Forschungsschwerpunkten etc. darstellen können.

---

[20] *Mäding* 1994, S. 168.

Erste Hypothese ist also: wegen mangelnder Attraktivität entlang der Dimensionen von Gestaltung und Öffentlichkeitsarbeit sollte der Anteil des Bundes an den Hochschulausgaben relativ fallen.

(2) Auch die Länder haben auf Wählerwirksamkeit zu achten. Selbst wenn die Idee von staatlicher angebotener Bildung populär bleibt, gibt es innerhalb eines nur schwer zu verändernden Gesamtbildungsbudgets mit den *Schulen* einen Konkurrenten, der alle Vorteile auf seiner Seite hat. Quantitativ macht die Summe der Lehrer plus die der Eltern mit schulpflichtigen Kindern ein Vielfaches an Wählereinfluß aus gegenüber der Zahl der mit wissenschaftlichen und lehrenden Aufgaben an Hochschulen Beschäftigten und der Studenten. Dazu sind Schulen dezentral verteilt, und ist der Elterneinfluß relativ wohlorganisiert im Vergleich zu dem der Studenten. Jeder Landtagsabgeordnete kann damit rechnen, persönlich involviert zu werden, wenn an Schulen in seinem Wahlkreis ein Problem aufzutauchen beginnt. Und schließlich haben die Schulen den großen Vorteil extrem einsichtiger, einfacher und gut tradierter Indikatoren: ausgefallene Unterrichtsstunden, nicht gegebene Fächer und durchschnittliche Klassenstärke beschreiben ein breit verfügbares Wissen. Dagegen ist die Hochschulorganisation vielfältiger, und ihre Defizite sind Außenstehenden weniger vermittelbar. Da sich wegen der unterschiedlichen Ausgabenstrukturen die Finanzzuteilungen nur schwer vergleichen lassen, wird hier für den Test ein anderer, ein beiden Einrichtungen stärker gemeinsamer Indikator genutzt.

Zweite Hypothese ist: das Verhältnis von Lernenden zu Lehrenden sollte sich an Hochschulen ungünstiger entwickelt haben als an Schulen.

(3) Auch innerhalb der Ausgaben für Hochschulbereiche gibt es für rationale Politiker solche mit mehr und solche mit weniger Vorteilen. Relativ populär bei der Mittelverteilung sollten Fächer sein, deren Förderung entweder mit zusätzlichen Einnahmen von dritter Seite gekoppelt sind oder die mit direkten Interessen der – in der Mehrheit sonst vermutlich wenig hochschulinteressierten – Wählerschaft verknüpfbar sind. Beides trifft auf genau einen Bereich zu, auf die *Hochschulkliniken*. Alle Wähler sind auch potentielle Patienten und daß die Hochleistungsmedizin in der Popularität abgenommen hätte, ist nicht bekannt. Dazu legt die gesetzlich als Regionalaufgabe bestimmte Krankenhausversorgung es nahe, einiges davon über den Ausbau der Universitätsmedizin mit zu erledigen, zumal wenn dadurch noch eine Mitfinanzierung durch die Kassen und den Bund angestrebt werden kann.

Dritte Hypothese ist deshalb: der relative Anteil der Medizin an den Hochschulausgaben sollte unabhängig von der Zahl der Studierenden steigen.

(4) Schließlich dürften die mit der Verwaltung von Ländern Betrauten Vorteile darin sehen, wenn ihr eigenes Personal möglichst gut ausgebildet wird, ganz zu schweigen von den eigenen Karriereinteressen in bezug auf Lehraufträge

und Professuren. Dort also, wo das einzelne Land der fast ausschließliche Nachfrager nach den Absolventen ist, sollte das Studienangebot weniger von den Zwängen der Gesamthochschulpolitik bestimmt werden als von den Qualitätsnotwendigkeiten der Ausbildung. Eine solche Überlegung trifft auf die *Verwaltungsfachhochschulen* zu, die in der Regel dem Innenminister und nicht dem Hochschulminister zugeordnet sind. Auch hier stellt sich wieder das Indikatorenproblem wie beim Schulen-Hochschulen-Vergleich, und es kann auf die gleiche Weise gelöst werden.

Die *vierte* Hypothese lautet somit: die Relation von Lernenden zu Lehrenden sollte sich an Verwaltungsfachochschulen günstiger entwickelt haben als an den, mit ihnen strukturell verwandten, anderen Fachhochschulen.

Im folgenden werden die vier Hypothesen für die hier interessierende Periode empirisch überprüft, wobei zumeist 1975 das Ausgangsjahr darstellt und die Gesamtveränderung bis Anfang der 90er Jahre betrachtet wird. Damit lassen sich kurzfristige Schwankungen ausschließen und 1975 ist eine häufig gewählte Basis, so daß dort weniger Datenprobleme auftauchen. Das Ausgangsjahr liegt darüber hinaus auch kurz vor dem Öffnungsbeschluß von 1977, der ja selbst schon eine Krisenreaktion auf anwachsende Studentenzahlen darstellt, denen nicht mehr mit einfachem Kapazitätsausbau begegnet werden konnte. Die folgenden Angaben beruhen immer auf Nominalgrößen, weil nur die Relationen der Entwicklungen interessieren. Und es wird stets das Gebiet der alten Länder betrachtet, wobei zum Teil ab 1991 bei Berlin bereits Angaben für das neue Land Gesamtberlin impliziert sind.

Die *erste* der obigen Behauptungen ist leicht nachweisbar. Die Ausgaben des Bundes für die Hochschulen sind sehr viel weniger stark gestiegen als die der Länder (*Schaubild 2*). Die Abweichung läßt sich auch nicht mit einer allgemeinen Krise der Bundesfinanzen erklären, unter denen dann proportional auch die Hochschulen zu leiden gehabt hätten. Denn die anderen, die nicht-hochschulischen Ausgaben für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung des Bundes haben in etwa gleichem Ausmaß wie die Ländermittel für die Hochschulen zugenommen *(Tabelle 4)*. Das läßt nur den einen Schluß zu: der Bund war an den Hochschulen ganz speziell nicht mehr sonderlich interessiert. Diese Einschätzung korrespondiert auch mit dem stetigen Rückzug des Bundes aus der BAFöG-Finanzierung. 1995 liegt der nominale Finanzaufwand für die studentische Förderung für das frühere Bundesgebiet kaum über den Ausgaben von 1975.[21]

Auch die *zweite* Hypothese kann als bestätigt angesehen werden. Während sich an den Schulen das Schüler-Lehrer-Verhältnis recht dramatisch verbessert hat, ist bei Universitäten wie Fachhochschulen die Studierenden-Lehrenden-Relation ebenso auffällig in einer Verschlechterung begriffen (*Schaubild 3).* Die Politik hat auf das Sinken der Schüler- und das Ansteigen der Studentenzahlen nicht mit einer

---

21 *Jägers* 1993, S. 107, *StBA* 1996c, S. 146.

Schaubild 2

Veränderung der Hochschulausgaben von Bund und Ländern

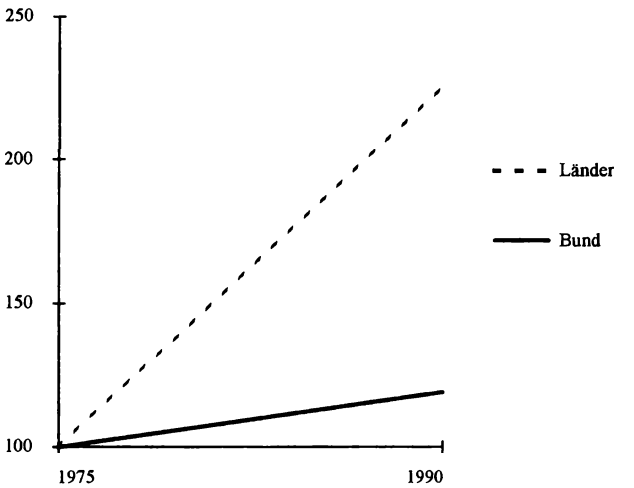


Tabelle 4

	1975	1990
Bund	100	119
Länder	100	226
Nachrichtlich:		
Ausgaben des Bundes für Wissenschaft/Forschung/ Entwicklung außerhalb der Hochschule	100	237

Quelle: Jägers 1993, S. 109 / 110; STBA 1996b, S. 243; eigene Berechnung

stärkeren Umschichtung der Finanzmittel innerhalb der Bildungshaushalte reagiert, was in der Literatur teils mit einer auch in der Feinaufteilung anzunehmenden Budgetträgheit, teils mit dem relativ größeren Druck von Eltern- und Lehrerverbänden erklärt wird.[22] Die unterschiedlichen Trends können jedenfalls nicht einfach als ein reines Verzögerungsphänomen bei den Schulen erklärt werden, wo sinkende Schülerzahlen auf eine wenig veränderte Zahl unkündbarer Lehrkräfte

22 *Weisshaupt / Weiss* 1988; *Franke* 1994.

getroffen wären. Tatsächlich ist bei allen Bildungsinstitutionen ein Anstieg an hauptamtlich Beschäftigten zu konstatieren *(Tabelle 5)*. Die gegenüber den Fachhochschulen noch recht günstig erscheinende Situation bei den Universitäten ist übrigens stark der Medizin geschuldet. In Personalstellen gerechnet, haben sich die nicht-medizinischen Fächer ähnlich schlecht entwickelt *(Tabelle 6)*.

Schaubild 3

Veränderung der Relation Schüler zu Lehrer (hauptberufliches Personal) bzw. Studenten zu Lehrenden

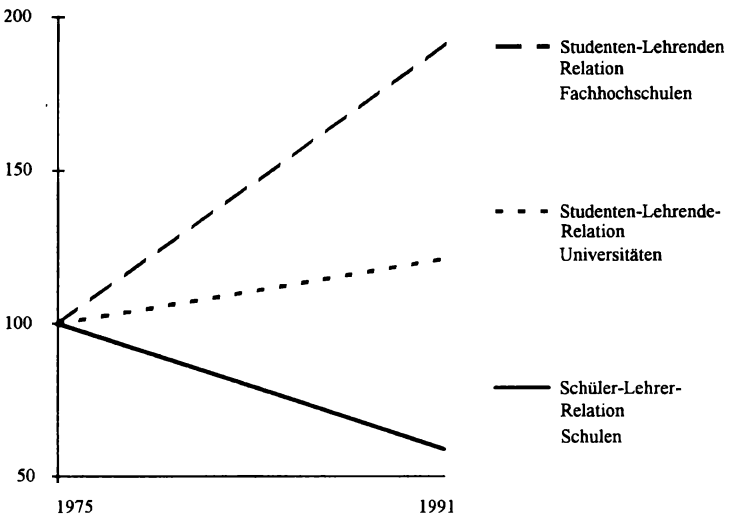


Tabelle 5

	1975	1991
Schüler-Lehrer Relation Schulen	100	59
Studenten-Lehrende-Relation Universitäten	100	121
Studenten-Lehrende-Relation Fachhochschulen	100	191
Nachrichtlich:		
Lehrer, Schulen	100	125
Lehrende, Universitäten	100	149
Lehrende Fachhochschulen	100	140

Quelle: StAB 1996c, S. 199; BMBF 1995, S. 236, S. 238; BMBF 1994, S. 137; eigene Berechnung

Schaubild 4

Veränderung der Grundmittel für Hochschulen ohne Kliniken, Hochschulkliniken

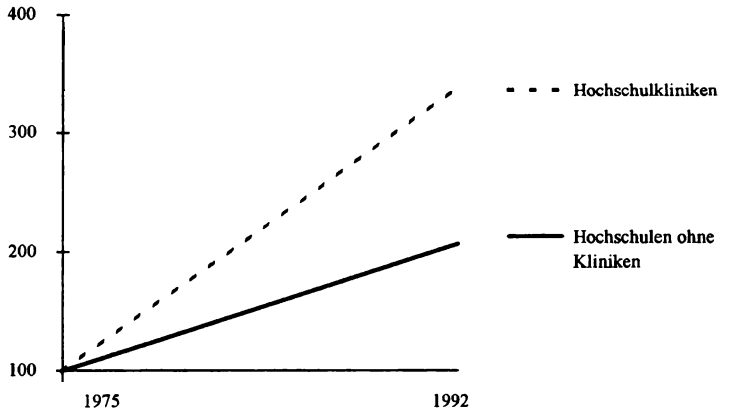


Tabelle 6

Grundmittel	1975	1992
Hochschulen ohne Kliniken	100	207
Hochschulkliniken	100	339
Nachrichtlich:		
Absolventen (Diplom und Promotion)		
Univ. ohne Medizin	100	265
Medizin	100	183
Absolventen/Wissenschaftl. Personalstellen		
Univ. ohne Medizin	100	262
Medizin	100	126

Quelle: Jägers 1993, S.106, S. 109; StBA 1996b, S. 233, S. 243; BMBF 1995a, S. 228, S. 232 f.; eigene Berechnung

Die *dritte* Überlegung betraf eine als zunehmend erwartete Bedeutung der Hochschulmedizin. Auch sie ist bestätigt. Die Ausgaben dafür steigen weit überproportional (*Schaubild 4*). Das gilt sowohl für die Sach- wie die Personalmittel und läßt sich nicht mit einer Ausdehnung der Studierenden erklären, die – wegen der Datenlage in Absolventen gemessen – sogar nur unterproportional zugenommen hat *(Tabelle 6).* 1992 machen in den alten Ländern die öffentlichen Zuweisungen an die Hochschulkliniken fast ein Viertel aller Hochschulmittel aus, obwohl davon nur etwa ein Fünfzehntel aller Studenten profitiert: keine 100000 von über 1,6 Millionen .[23] Der Anreiz für die Länder, eine solche Ressourcenverteilung vor-

[23] *StBA* 1996b, S. 233, S. 243, S. 202.

zunehmen, liegt neben der Wählerattraktivität auch in den hier zu erzielenden Einnahmen von dritter Seite. Die Einnahmen von den Kassen und Patienten haben sich bei den Hochschulkliniken im Zeitraum 1975 – 1992 von 2,5 Mrd. DM auf 10,7 Mrd. DM mehr als vervierfacht.[24] Und bei den – zur Hälfte vom Bund finanzierten – Investitionen hatte die Universitätsmedizin in den 70er und 80er Jahren zeitweilig einen Anteil von über 50 % und gegenwärtig immer noch von 38 %.[25] Die Kosten für Großgeräte und Bauten bei Kliniken außerhalb des Universitätssystems wären dagegen von den Ländern jeweils vollständig allein zu tragen.

Zur *vierten* Hypothese: daß die Verwaltungsfachhochschulen eine günstigere Ausgangsposition bei der Konkurrenz um knappe Mittel haben, läßt schon eine Angabe erahnen, die Peter Glotz bezüglich der Alimentierung ihrer Studenten vorbringt. Weil dort weiter Beamtenanwärter-Bezüge gezahlt werden – immerhin zwischen DM 1300 und DM 1600 pro Monat – erhält diese kleine Schar von 2,8 % aller Studenten eine Summe zur Deckung ihres Lebensunterhalts, die einem guten Drittel aller Bafög-Leistungen insgesamt entspricht.[26] Darüber hinaus ist aber auch bei der Organisation der Lehre eine deutliche Ungleichbehandlung zu zeigen. Hier sollte man nicht wie bei den ersten drei Indikatoren ab 1975 vergleichen, weil zu diesem Zeitpunkt die Verwaltungsfachhochschulen noch im Aufbau begriffen waren und nur wenige tausend Studenten hatten. Es kann aber das Basisjahr 1980 gewählt werden, wo ähnliche Verhältnisse – vor allem bezüglich der Relation Studienanfänger zu Bestand an Studenten – wie in den späteren Jahren erscheinen. Und ab 1980 ist das Verhältnis von Studenten zu hauptberuflich Lehrenden in etwa gleichgeblieben, was eine sehr viel günstigere Entwicklung als bei den anderen Fachhochschulen bedeutet *(Schaubild 5)*. Ein reines Beharrungsphänomen aufgrund eventuell nachlassender Studentenzahlen läßt sich nicht erkennen, deren Anstieg ist bei den öffentlichen Fachhochschulen wie den Verwaltungsfachhochschulen ähnlich verlaufen *(Tabelle 7)*.

Alle Beobachtungen zusammengenommen, ergibt sich damit folgendes Bild: die Hochschulen in Deutschland kennen keinen *verantwortlichen Akteur*, der an ihrem Wohlergehen primär interessiert ist, und der bei ihrer Unterfinanzierung eindeutig negative Rückkoppelungen im politischen Raum erleidet. Der Bund wie das einzelne Land sind daran interessiert, Kosten abzuschieben, und durch die föderale Gestaltung haben sie auch einen Gestaltungsspielraum hierin. Bildungsbudgets werden von Jahr zu Jahr in ähnlicher Höhe fortgeschrieben, auch wenn Neugewichtungen sachlich angemessen wären. Der politische Einfluß von Studierenden und Lehrenden scheint zu schwach, um hier eine Berücksichtigung ihrer steigenden Bedeutung einzufordern. Nur wenn Zusatzinteressen Dritter in den Entscheidungsprozeß miteinfließen – wie bei den Medizinfachbereichen und den Verwaltungsfachhochschulen – hatten bestimmte Hochschulsparten eine Chance, in der

---

24 *Jägers* 1993, S. 109; *StBA* 1996b, S. 233.

25 *Wissenschaftsrat* 1995, S. 4.

26 *Glotz* 1996, S. 101 f.

Konkurrenz mit anderen staatlichen Ausgaben ihre relative Position zu halten. Die weniger Begünstigten waren dann um so mehr die Verlierer.

Schaubild 5

Veränderung der Relation Studenten zu Lehrenden bei Fachhochschulen, Verwaltungsfachhochschulen

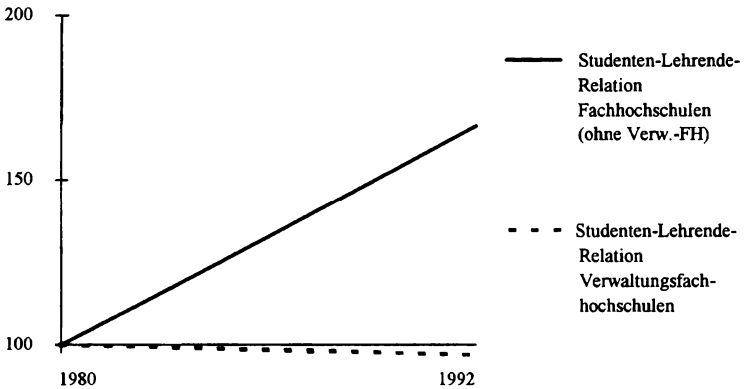


Tabelle 7

	1980	1992
Studenten-Lehrende-Relation Fachhochschulen (ohne Verwaltungsfachhochschulen)	100	166
Studenten-Lehrende-Relation Verwaltungsfachhoch-schulen	100	97
Nachrichtlich:		
Studenten Fachhochschule (ohne Verwaltungsfachhochschulen)	100	205
Studenten Verwaltungsfachhochschulen	100	193

Quelle: StBA 1996b, S. 165, S. 174; eigene Berechnung

III. Erster Reform-Vorschlag: Länderausgleich plus Bund-Länder-Entzerrung

Nach diesen Belegen für eine institutionelle Herleitung der Unterfinanzierung folgen daraus abzuleitende Remeduren. An erster Stelle soll dabei eine Korrektur des Anreizes zum *Trittbrettfahren* stehen und zugleich noch eine *Bund-Länder-Entzerrung* der Verantwortlichkeiten erreicht werden. Die Gefahr eines Trittbrettfahrens bei den einzelnen Bundesländer ist eine Dimension, die in der deutschen

hochschulpolitischen Diskussion bisher erstaunlicher Weise kaum eine Rolle spielt und erst kürzlich zum ersten Mal thematisiert wurde.[27] Dabei tragen die staatlichen Auslagen für Hochschulen im Bundesstaat Deutschland einen wirklichen Ausnahmecharakter. Während sonst Länderausgaben mit relativ großer Sicherheit vor allem länderspezifisch wirken, sind Studierende im Prinzip ebenso mobil wie ausgebildete Akademiker. Für jeden Länderfinanzminister gibt es deshalb eine Versuchung, Studienplätze nur bis zu einer Protestschwelle anzubieten, und die eingesparten Mittel – etwa über Unternehmenssubventionen – aus ihrer Sicht effizienter beim Anwerben der anderswo teuer ausgebildeten akademischen Absolventen einzusetzen.

Trotz dieses allen Bundesländern gemeinsamen Anreizes zur Unterfinanzierung sind die einzelnen Regierungen sehr unterschiedlichen Strategien gefolgt. Berlin z. B. dürfte seinen überproportionalen Ausbau der Hochschulen als eine günstige Möglichkeit gesehen haben, zu Zeiten der Insellage die Notwendigkeit zusätzlicher Transferleistungen begründen zu können, für Bayern dagegen ist das als ein Baustein der industriepolitischen Strategie einzuordnen, High-Tech-Branchen in einem strukturschwachen Land anzuziehen. Über die Jahre hat das dazu geführt, daß heute einige Länder – darunter Berlin und Bayern – dauerhafte Studentenimporteure sind, andere dagegen Studentenexporteure. Die letzteren überwälzen damit auf die ersteren Kosten, die wegen der Freiheit in der Wahl des Studienortes und der Kostenlosigkeit einer Hochschulausbildung bei diesen verbleiben.

Solche falschen Anreizstrukturen im Bereich der höheren Bildung liegen bei allen Bundesstaaten nahe. Es ist deshalb von Interesse, die in anderen *föderalen* Strukturen gefundenen Lösungen zu betrachten. Dabei werden in der Literatur immer drei Länder als modellhaft beschrieben: Deutschland, die Schweiz und die USA. Zwar wären als weitere eventuelle Beispiele mindestens auch noch zu nennen: Australien, Kanada, Österreich. Aber in bezug auf die Hochschulfinanzierung hat bei diesen jeweils der Zentralstaat die wichtigste finanzielle Rolle. In den erstgenannten drei Fällen ist dagegen die Verantwortlichkeit für die Hochschulen und ihrer Finanzierung ganz überwiegend auf der Ebene der Einzelstaaten geregelt, der Länder, der States, der Kantone.

1. Ausländische Modelle der Länderfinanzierung: USA und Schweiz

In den USA ist der *Dezentralismus* am ausgeprägtesten. Die Einzelstaaten sind autonom, was ihr Angebot an Studienplätzen angeht wie auch bezüglich der Höhe und Finanzierungsart ihrer Studiengebühren. Und in allen amerikanischen States wird differenziert nach Landeskindern im engeren Sinne und Out-of-State-Students. Je nach Besonderheit des Einzellandes – ob z. B. ein Interesse besteht, künf-

[27] *Grözinger/Maier* 1995.

tige Hochqualifizierte frühzeitig anzuziehen oder mehr der Kostenaspekt überwiegt, ob eine Nachbarschaft zu hochschulintensiven Staaten besteht oder eine zu bevölkerungsreichen – fällt die Gebührengestaltung sehr unterschiedlich aus. Eine Untersuchung für 1980 ergab, daß Out-of-State-Students zwischen 1,6 mal in Alabama und 6,74 mal in Kalifornien (bei einem damals allerdings sehr niedrigen Wert an Ausgangsgebühren) soviel zu zahlen haben wie die intern Studierenden, mit einem durchschnittlichen Zuschlagsfaktor von 2,79.[28] Und neben dieser Preisdiskriminierung werden gelegentlich auch noch Mengenbeschränkungen angewandt. So hat z. B. North-Carolina gesetzlich die Zahl der Out-of-State-Students auf höchstens 8 % der Zahl der Studierenden festgelegt.[29]

Das Schweizer Beispiel ist als eventuelles Vorbild bedeutender. Das gilt zum einen, weil dort Studiengebühren bisher eine geringere Rolle als in den USA spielen – wenn auch eine erhebliche größere als in Deutschland –, und zum anderen, weil wie auch bei uns die freie Wahl des Studienortes im gesamten Bundesstaat selbstverständlich ist. Stärker als in der Bundesrepublik ist in der Schweiz noch die Ungleichbeteiligung auf Länderebene. Es gibt bis heute eine Reihe von Kantonen, die gar keine Hochschule haben. Gleichzeitig ist die Institution eines Länderfinanzausgleichs dort praktisch nicht existent, so daß auch keine indirekte Kompensation im Rahmen eines übergeordneten Systems von Globalzahlungen möglich war.

Die erste Antwort auf dieses, durch steigende Studentenzahlen stärker in das öffentliche Bewußtsein drängende, Dilemma war der Versuch einer Zentralisierung.[30] Nachdem 1978 aber eine Revision des Schweizer Hochschulförderungsgesetzes, das vor allem eine stärkere Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der kantonalen Universitäten vorsah, per Volksabstimmung abgelehnt wurde, kam es zu einem Hochschulkonkordat, also einer Vereinbarung aller Kantone, die immer für eine bestimmte Frist abgeschlossen wurden. Dies sah *Ausgleichszahlungen* auf Länderebene vor, die in der Folge in stets neuen Vereinbarungen aktualisiert wurden.

Das im Frühjahr 1997 beschlossene neue Konkordat führt zum ersten Mal eine Differenzierung nach Fächern ein und orientiert sich an den realen Durchschnittsausgaben (*Tabelle 8*). In einer erstaunlich kurzen Zeit hat sich damit die Schweiz von ursprünglich einem Nullwert an Ausgleich auf einen Vollkostenausgleich verständigt, der in wenigen Jahren Transfers bis zu 46000 Franken pro Jahr und Studierendem verlangt. Da in der Schweiz wie auch in Deutschland der – ebenfalls dem unsrigen ähnlich konstruierte – Bundesanteil strukturell zurückgeht, betragen 1996 die interkantonalen Ausgleichszahlungen bereit 60 % der Bundeszuschüsse für die kantonalen Hochschulen.[31] Schließlich ist noch auf den Anreizcharakter

---

28 *Greene* 1994.

29 *Ladd* 1993, S. 278.

30 *Klostermann/Jans* 1983, S. 1.

31 *Schweizerische Hochschulkonferenz* 1995, S. 4.

hinzuweisen: 1997 ist im Tessin eine erste italienisch-sprachige Hochschule der Schweiz eröffnet worden, sicher nicht zufällig zu einem Zeitpunkt, wo die Ausgleichszahlungen demnächst zu einen dermaßen großen Sprung nach oben ansetzen.

Tabelle 8

Schweiz, Interkantonaler Finanzausgleich für Hochschulen

Jahr	Fakturierung in Mio Fr.	Beitrag je Stud. in Fr.
1981	36,6	3.000
1982	39,0	3.000
1983	40,2	3.000
1984	57,5	4.000
1985	60,1	4.000
1986	76,3	5.000
1987	79,0	5.000
1988[1]	94,2	6.000
1989[1]	97,2	6.000
1990[1]	117,0	7.000
1991[1]	119,8	7.000
1992[1]	142,4	8.000
1993[2]	138,1	8.500
1994[2]	142,0	8.712
1995[2]	142,5	8.747
1996[3]	-	-
1997[3]	-	-
1998[3]	-	-
1999	-	9.500[4] 17.700[5] 22.700[6]
2000	-	9.500[4] 19.467[5] 30.467[6]
2001	-	9.500[4] 21.233[5] 38.233[6]
2002	-	9.500[4] 23.000[5] 46.000[6]
2003	-	9.500[4] 23.000[5] 46.000[6]

[1] nach Abzug von $^1/_4$ der Studierenden mit mehr als 6 Semester Verweildauer
[2] ohne Studierende mit mehr als 16 Semester Verweildauer
[3] Fortschreibung mit jährlichen Inflationsausgleich
[4] Fakultätsgruppe I: Studierende der Geistes- und Sozialwissenschaften
[5] Fakultätsgruppe II: Studierende der Exakten-, Natur- und technischen Wissenschaften, der Pharmazie, der Ingenieurwissenschaften und der vorklinischen Ausbildung (erstes und zweites Studienjahr) der Human-, Zahn- und Veterinärmedizin
[6] Fakultätsgruppe III: Studierende der klinischen Ausbildung der Human-, Zahn- und Veterinärmedizin ab drittem Studienjahr

Quelle: Schweizerische Hochschulkonferenz

2. Dimensionen eines Länderausgleichs in Deutschland

Für Deutschland liegen seit einigen Jahren Angaben in Matrixform dazu vor, in welchem Bundesland die Studierenden mit deutscher Staatsangehörigkeit ihre Hochschulzugangsberechtigung erworben haben. Damit läßt sich ermitteln, wieviel Studierwillige an einer Hochschule im Herkunftsland verbleiben, wie viele es an eine Hochschule in einem anderen Bundesland zieht und auch, wieviel Eingeschriebene von anderen Ländern kommen. Aufsummiert spricht man dann von Ländern als *Nettoimporteuren*, wenn mehr Studierende von außerhalb aufgenommen als nach außen abgegeben wurden, und von Studenten-*Nettoexporteuren* im umgekehrten Fall.

Werden nun diese Nettodifferenzen mit den Kosten eines durchschnittlichen Studienplatzes multipliziert, so führte das zu erheblichen Zahlungen, die beim Vorliegen eines Ausgleichverfahrens anfielen. Man könnte sich dabei auch einen Abschlag vom Vollkostenausgleich vorstellen, zum einen weil sich positive regionalwirtschaftliche Effekte ergeben und zum anderen bei den Universitäten in den ‚Grundmitteln' auch Forschungsanteile enthalten sind. Bei der Berechnung von Bildungsrenditen wird deshalb dort oft nur ein Anteil für die Lehre angesetzt, z. B. von 60 %.[32] Aber Ausgaben für Grundlagenforschung unterliegen natürlich ebenfalls einem föderalen Trittbrettfahrerproblem, was ihre volle Einbeziehung in einem solchen Ausgleich durchaus sinnvoll erscheinen läßt.

Um den prinzipiellen Ansatz zu demonstrieren und damit auch eine Obergrenze zu fixieren, bis zu der solche Zahlungen vertretbar wären, wurde bei der Berechnung eines Hochschulfinanzausgleichs für Deutschland die Studentendifferenzen für das Jahr 1995 einfach mit dem Durchschnittsbetrag an ‚Grundmitteln für Lehre und Forschung' von DM 16106 pro Student multipliziert. Nach Hochschularten wurde dabei nicht differenziert, da zwar Fachhochschulen und Universitäten getrennt hätten kalkuliert werden können, aber schon allein die nicht mögliche Berücksichtigung einer Zuordnung des besonders kostenintensiven Medizinstudiums nur eine Scheinpräzisierung ergeben hätte. Als weitere Ungenauigkeit ist noch zu nennen, daß bei Bayern und Hamburg die zentralstaatlich getragenen Bundeswehrhochschulen enthalten sind,[33] die aber wegen ihrer geringen Größe keinen erheblichen Einfluß auf das Ergebnis ausüben dürften.

Die Ausgangsdaten beruhen auf bisher unveröffentlichten Angaben des Statistischen Bundesamts. Wegen gravierender Erhebungsprobleme in den ersten Jahren und auch einiger Druckfehler ist von der Benutzung bereits veröffentlichter Angaben dringend abzuraten: anfänglich wurden nur Erstsemester ausgezählt, dann fehlten einige Lehranstalten vollständig, Ost- und Westberlin wurden zusammen erhoben, mußten aber aus übergeordneten Gründen in der Auswertung wieder getrennt werden, und deutsche Studierende mit ausländischem Abitur und ohne

32 *Grüske* 1994, S. 81.

33 *Hetmeier* 1994, S. 916.

verwertbare Angaben waren nicht herauszurechnen. Alle diese Einschränkungen konnten bei der Benutzung der neueren Originaldaten vermieden werden.

Die Wirkungen eines solchen Hochschulausgleichs wären in einigen Ländern dramatisch *(Tabelle 9)*. So würde der Spitzenreiter Berlin mehr als eine Dreiviertel Milliarde DM erhalten, das wäre ein Zuwachs zu seinen gegenwärtigen Hochschulausgaben von über einem Viertel. Die Länder Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Brandenburg wären dagegen die relativ größten Einzahler mit über einem Fünftel zusätzlicher Hochschulkosten für auswärts studierende Landeskinder. Diese regionale Verteilung im Norden scheint kein Zufall. Denn von Studierwilligen wird heute vor allem die Heimatnähe bei der Wahl des Hochschulorts hochgeschätzt, und bei den Mobileren gehört die ‚Atmosphäre des Hochschulortes' zur vielgenannten Entscheidungsgrundlage.[34] Beides läßt die relativ nahen Metropolen Berlin und Hamburg als recht attraktive Option bei der Wahl eines Studienortes erscheinen, und erlaubt es so den Landesregierungen dieser drei Flächenländer, mit dem Angebot an ihren eigenen Hochschulen besonders nachlässig umzugehen.

Wegen der doch recht dramatischen Schieflagen einiger Bundesländer könnte ein solcher Ausgleich vermutlich nicht mit einer abrupten Stichtagsregelung eingeführt werden. Aber hier sind Übergangslösungen mit Adaptionscharakter denkbar, etwa dergestalt, daß eine mehrjährige Periode der Angleichung vereinbart werden könnte. Bei z. B. fünf Jahren wären im ersten Jahr nur 20 % der Ausgleichszahlungen fällig, im zweiten 40 %, im dritten 60 % etc. Oder alternativ könnten nur die jeweiligen Neueinschreibungen nach der Einführung einer solchen Ausgleichslösung berücksichtigt werden.

Ähnlich beeindruckend wie die Relation zu den Hochschulausgaben der Länder ist die zu den Dimensionen des horizontalen Länderfinanzausgleichs (*Tabelle 9*). Die Daten zeigen, daß kein eindeutiger Zusammenhang mit der Finanzkraft besteht. Zwar trifft eine Daumenregel, daß ein Geberland von horizontalen Transfers Studierende anziehen sollte und ein Empfängerland welche abgeben sollte, in zwei von drei Fällen zu. Aber es gibt auch nach den Kriterien des Finanzausgleichs reiche Länder, die zu wenig Studienplätze anbieten – darunter die besonders wohlhabenden Flächenländer Baden-Württemberg und Hessen – und arme, die viele zur Verfügung stellen, der Stadtstaat Berlin und das neue Bundesland Sachsen.

Um einem verständlichen eventuellen Irrtum vorzubeugen: der bereits bestehende horizontale Länderfinanzausgleich ist kein Instrument, unterschiedliches Ausgabeverhalten der Länder zu kompensieren. Er soll nach der Formulierung von Art. 107 Abs. 2 des Grundgesetzes ‚dem angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft' dienen. Die eindeutige Beschränkung des Ausgleichs auf die *Einnahmeseite* wird so auch in der staatsrechtlichen Diskussion resumiert[35] und entspricht der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bis in die

---

[34] *Heublein* 1996, S. 19.

[35] *Klein* 1994, S. 1131.

Tabelle 9: **Finanzausgleich bei unterschiedlichen Studienplatzangeboten**

Bundesländer	Nettoexport (-) oder -import (+) von Studenten WS 1995/96 - Personen -	Hypothetischer Ausgleich - Mill. DM -	Grundmittel für Hochschulen 1995 - Mill. DM -	Ausgleich als Anteil der Grundmittel - % -	Zahlungen (-) oder Einnahmen (+) aus Länderfinanzausgleich 1995 - Mill. DM -	Ausgleich als Anteil des Länderfinanz-ausgleichs - % abs. -
Baden-Württ.	- 13.103	- 211	4.284	- 4,9	- 2.789	7,6
Bayern	14.220	229	4.281	5,3	- 2.514	9,1
Berlin	50.400	812	2.815	28,8	4.104	19,8
Brandenburg	- 7.117	- 115	553	- 20,7	865	13,3
Bremen	1.296	21	334	6,2	564	3,7
Hamburg	14.872	240	1.100	21,8	- 111	215,8
Hessen	- 7.608	- 123	2.168	- 5,7	- 2.137	5,7
Meckl.-Vorp.	- 2.914	- 47	607	- 7,7	771	6,1
Niedersachsen	- 33.292	- 536	2.082	- 25,8	453	118,4
Nordrh.-Westf.	6.806	110	5.651	1,9	- 3.400	3,2
Rheinl.-Pfalz	- 6.100	- 98	1.041	- 9,4	231	42,5
Saarland	- 1.382	- 22	433	- 5,1	180	12,4
Sachsen	5.289	85	1.879	4,5	1.783	4,8
Sachsen-Anh.	- 6.119	- 99	965	- 10,2	1.123	8,8
Schlesw.-Holst.	- 10.883	- 175	782	- 22,4	- 140	125,2
Thüringen	- 4.365	- 70	876	- 8,0	1.017	6,9

Quelle: StBA 1996a, S. 514 f., unveröffentlichtes Material des StBA; eigene Berechnungen

Gegenwart hinein.[36] Die Einführung einer neuen Transferebene ausschließlich für die Hochschulkosten wäre demnach eine sinnvolle Ergänzung bei der Verwirklichung der beiden Verfassungspostulate, die im gleichen Abschnitt von Art. 106 Abs. 3 GG die Erzielung eines ‚billigen Ausgleichs' bei Bund und Ländern und die Wahrung der ‚Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet' vorsehen.

Es gibt noch einen weiteren Vorteil eines solchen Ausgleichs auf Länderebene. Damit könnte auch der Hebel gefunden werden, den *Bund* aus der für alle sehr unglücklichen Rolle eines Bremsers bei der Hochschulfinanzierung zu erlösen. In der obigen Rechnung sind für das WS 1995/96 nämlich nicht zugeordnet 146471 ausländische Studenten plus weitere 17848 Studenten, die als deutsche Staatsbürger ihre Hochschulzugangsberechtigung in einem anderen Staat erworben haben. Wenn für diese der Bund den Anteil an Ausgleichszahlungen, den sonst das innerdeutsche Herkunftsland schuldet, direkt übernimmt oder doch wenigstens dafür bürgt, ergibt das eine Zahlung von 2,6 Mrd. DM an die Bundesländer.

Dieser Anteil (plus eine BAFöG-Reform mit dem Ziel einer ausreichenden und elternunabhängigen Finanzierung des Lebensunterhalts von Studenten) könnte einen vollständigen Rückzug der Zentralebene aus der Gemeinschaftsfinanzierung vertretbar erscheinen lassen, weil dadurch die *Politikverflechtungsfalle* aufgelöst und bei den Ländern Bewegungsspielraum für eigenverantwortliches Tätigwerden gewonnen wird. Die Dimensionen sind jedenfalls gut vergleichbar: 1994 hat der Bund 1,7 Mrd. DM Investitionsmittel für die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau bereitgestellt, mehr als 600 Mill. DM unter dem Ansatz, den der Wissenschaftsrat für absolut nötig erachtete.[37] Und mit einer Subvention ausländischer Studierender ist das vitale Interesse der für auswärtige Belange zuständigen Zentralebene angesprochen, mit den künftigen Führungseliten anderer Länder einen frühen Akkord zu pflegen.

In der finanzwissenschaftlichen wie bildungsorganisatorischen Literatur ist eine solche erneute Aufgabenentflechtung von Bund und Ländern jedenfalls seit langem gefordert. Dafür ausgesprochen – oft auch mit eindeutigen Bezügen auf die Hochschulfinanzierung im besonderen – haben sich in den letzten Jahren zahlreiche Einzelautoren[38] –, aber auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen[39] und der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Situation.[40] Es wird dort argumentiert, daß der gegenwärtige Konkordanzföderalimus die Akteure gegenseitig lähmt und stärker durch einen *Konkurrenzföderalismus* ersetzt werden sollte. Für ein Land müsse es sich wieder stärker lohnen, die ihm übertragenen Aufgaben effizient zu erfüllen, und Zuwider-

---

36 *BVerfGE* 1993, S. 236 ff.

37 *HRK* 1996, S. 9.

38 *Henke/Schuppert* 1993, S. 81; *Glotz/Faber* 1994, S. 1421; *Scharpf* 1994, S. 58; *Schneider* 1994, S. 88; *Lensch* 1994, S. 115; *Braun* 1996, S. 128 .

39 *Wissenschaftlicher Beirat* ... 1996, S. 329 ff.

40 *Sachverständigenrat* ... 1990, Ziff. 432 ff.

handlungen gegen ein angemessenes Verhältnis von Steuern und staalichen Leistungen seien durch Abwanderungsoptionen zu sanktionieren. Und bei länderübergreifenden Aufgaben seien flexible Staatsverträge zwischen Bundesstaaten den ein für allemal festgeschriebenen Generaltranfers vorzuziehen.

Der hier vorgeschlagene Länderausgleich bei Nettodifferenzen in der Studentenpopulation entspricht solchen Vorstellungen. Dadurch würde jedem Land künftig die Chance gegeben, für sich zu entscheiden, ob es seine wirtschaftliche Zukunft auch als Standort für höherer Bildung sehen möchte oder ob es dies lieber arbeitsteilig, dann aber um der Vermeidung von Trittbrettfahrerverhalten willen gegen eine Kostenbeteiligung, anderen überlassen möchte.

Zugleich besteht Anlaß zur Vermutung, daß damit eine *Dynamik* der besseren Ausstattung von Hochschulen in Gang gesetzt werden könnte. Zwar ist es auf den ersten Blick nur ein statischer Transfer ohne Einfluß auf das Niveau der Ausgaben. Aber selbst bei einer schrittweisen Einführung dürften die potentiellen Empfängerländer von Ausgleichszahlungen vermutlich weniger schnell ihre Kapazitäten abbauen, als die potentiellen Geberländer einen Aufbau zusätzlicher Studienplatzkapazitäten auf ihrem Gebiet anstreben dürften. Ob dieses Moment allerdings ausreicht, die Unterfinanzierung der deutschen Hochschulen auf lange Sicht hin aufzulösen, daran kann gezweifelt werden. Wegen der gegenwärtig dringlichen Situation sind deshalb zusätzliche Finanzierungsvarianten in Betracht zu ziehen, die auch schon kurzfristiger und vor allem sicherer wirksam werden könnten.

IV. Zweiter Reform-Vorschlag: nachträgliche Studiengebühren

Die Diskussion um einen Beitrag der *Studenten* an den Kosten ihrer Ausbildung über das entgangene Einkommen in dieser Phase hinaus ist gerade in den letzten Jahren wieder so ausführlich geführt worden, daß sich ein Nachzeichnen davon an dieser Stelle erübrigt. Das Hauptargument ist *allokativ* und läßt sich so zusammenfassen: im statistischen Durchschnitt erhalten Akademiker für die persönliche Investition in ihr Humankapital durch das später höhere Einkommen eine sehr ansehnliche Rendite, zahlen aber über ebenfalls höhere spätere Steuerleistungen nur einen Teil der öffentlich finanzierten Hochschulkosten zurück. Fast alle deutschsprachigen bildungsökonomischen Beiträge zu dem Thema Studiengebühren haben sich in den neunziger Jahren deshalb für deren Einführung ausgesprochen, zumindest dann, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind: (a) muß aufgrund anzunehmender positiver Externalitäten eine ausreichende öffentliche Mitfinanzierung weiter gewährleistet werden, und (b) ist wegen der Verteilungsproblematik eine Vorfinanzierung zu institutionalisieren, die erst mit den höheren Erträgen aus der späteren Berufstätigkeit zurückgezahlt wird.[41]

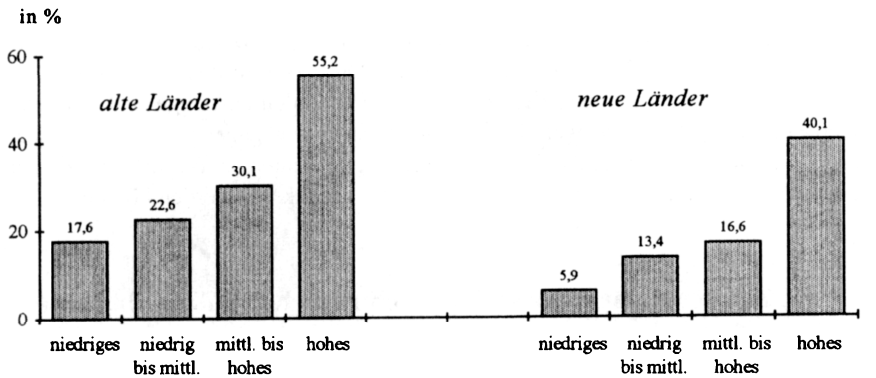
---

[41] *Straubhaar/Winz* 1992; *Richter/Eufinger* 1993; *Grözinger* 1994; *Grüske* 1994; *Timmermann* 1994.

Die oft geäußerte Vermutung, daß nur ein gebührenfreies Studium die *verteilungspolitisch* unerwünschte Selektion nach Schichten verhindert, hat sich auch in Deutschland als irrig herausgestellt. Die Studierneigung, berechnet als Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines Studiums auf jeweils 100 Kinder, steigt nach wie vor mit dem Haushaltseinkommen der Herkunftsfamilie an. Das gilt seit langem für West- und in verstärktem Maße jetzt auch in Ostdeutschland *(Schaubild 6)*. Ein rein staatlich finanziertes Hochschulsystem ohne finanziellen Beitrag der Studenten bedeutet damit die große Gefahr, daß eine Umverteilung von *unten nach oben* stattfindet, daß sich der später im Durchschnitt gut verdienende Akademiker die Humankapitalinvestition zu einem ansehnlichen Anteil von den Nichtakademikern mit niedrigerem Lebenseinkommen finanzieren läßt.

Schaubild 6

Studienanfängerquoten nach dem Einkommen der Eltern



monatliches Familiennettoeinkommen

1. Quartil: bis 2940 DM	1. Quartil: bis 1940 DM
2. Quartil: bis 4020 DM	2. Quartil: bis 2775 DM
3. Quartil: bis 5460 DM	3. Quartil: bis 3590 DM
4. Quartil: 5461 und mehr DM	4. Quartil: 3591 und mehr DM

Quelle: BMBF 1995b, S. 39

Über die angemessenene *Höhe* einer studentischen Beteiligung an den Ausbildungskosten herrscht allerdings wenig Klarheit. So hat die Carnegie Commission den Anfang der siebziger Jahre in den USA beobachteten Anteil von ca. einem Drittel nach ihrem Urteil als ‚angemessen' erklärt.[42] In den USA von heute, wo in den letzten Jahren ein starkes Ansteigen der Kosten eines Studiums verzeichnet wurde, bewegt sich der durchschnittlich Anteil der gezahlten Studiengebühren an den Einnahmen für 1993/94 zwischen 18 % bei den staatlichen und 42 % bei den

[42] *Carnegie Commission* ... 1977, S. 1.

privaten Hochschulen.[43] In Kanada machen Studiengebühren zur Zeit knapp ein Zehntel der Hochschulbudgets aus, eine Reformkommission der Universitäten schlug jedoch eine Erhöhung auf 25 % vor, zu finanzieren aus dem späteren Einkommen der Absolventen.[44] Australien kalkuliert gegenwärtig mit 20 %, das gleiche gilt für Israel.[45] Die neue Labourregierung im Vereinigten Königreich hat angekündigt, Studiengebühren von etwa einem Viertel der Kosten einzuführen, die ebenfalls aus dem späteren Verdienst zu bezahlen wären.[46] Und Detlef Müller-Böling vom einflußreichen ‚Centrum für Hochschulentwicklung' schlug für die Bundesrepublik – ähnlich wie in den Niederlanden[47] – einen Beitrag von DM 1000 pro Semester vor, was knapp einem Achtel der gegenwärtigen Grundmittel pro Student und Jahr entspricht.[48]

Wenn sich für Deutschland am vorne genannten Fehlbedarf von mindestens einem Viertel orientiert wird, um wenigstens den OECD-*Durchschnitt* zu erreichen, dann müßten sich Studiengebühren das australische Beispiel zum Vorbild nehmen, wobei dazu noch unterstellt ist, daß eine solche Einnahmesteigerung ausschließlich den Hochschulen zu Gute zu kommen hätte. Daß solche Relationen praktikabel sind, zeigt ein Überblick des australischen Modells. Nachdem in den früheren Jahrzehnten die Diskussion eher theoretisch Boden gewonnen hat, haben in dieser Dekade eine ganze Reihe von Ländern mittlerweile praktische Erfahrungen gesammelt. Rückzahlungen für kreditierte Studiengebühren, die an den späteren Verdienst gekoppelt sind, kennen neben Australien auch Neuseeland[49] und Ghana,[50] diese Tilgungsart für Unterhaltsleistungen während des Studiums wird zusätzlich noch von Schweden berichtet.[51] Besonders bemerkenswert ist dabei das australische Beispiel, da es die längste Erprobungsphase vorzuweisen hat und in der Literatur am besten beschrieben ist.

1. Ausländische Erfahrungen mit nachträglichen Studiengebühren: Australien

Australien kannte bis 1989 keine Studiengebühren sondern nur eine kleine Verwaltungsgebühr. Zu diesem Zeitpunkt ist unter dem Namen ‚Higher Education Contribution Scheme' (HECS) eine studentische finanzielle Beteiligung eingeführt worden. Politisch sollte aufmerken lassen, daß es eine Labour-Regierung gewesen

---

43 The Chronicle of Higher Education, May 30, 1997, A11.

44 *Rowley* 1993, S. 265 ff.

45 *Pazy* 1997.

46 The Chronicle of Higher Education, Aug 1, 1997, A35.

47 *Dohmen/Ullrich* 1996, S. 31.

48 *Müller-Böling* 1995, S. 8.

49 *Wilson* 1996, S. 120.

50 *Albrecht/Ziderman* 1993, S. 76.

51 *Shackelton* 1993; *Wilson* 1996, S. 118.

ist, die diese Neuerung verantwortete. 1993 ist Neuseeland mit einem ähnlichen Verfahren nachgezogen, wobei hier noch wenig praktische Erfahrungen dokumentiert sind. Wie sich Australien in Zukunft entwickeln wird, ist jedoch unklar. Die neue konservative Regierung will die Studiengebühren stark erhöhen und nach Fächern differenzieren, die Staatszuschüsse kürzen und bis zu einem Viertel der Studienplätze an (vorwiegend ausländische) Interessierte zu Vollkosten abgeben.[52]

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedenfalls enthält das australische Modell zusammengefaßt folgende Elemente:[53]

- Studenten tragen mit einem Anteil von 20 % zu den Durchschnittskosten eines Studienplatzes pauschal bei.
- Die Einnahmen aus den Studiengebühren fließen in einen Sonderfonds für die Hochschulen.
- Die Rückzahlung fällt erst mit Arbeitsbeginn nach dem Studium an, wobei der Zinssatz mit der Inflationsrate angesetzt wird.
- Die Rückzahlung erfolgt mit einem Prozentsatz auf die positive Einkommensdifferenz über ein Durchschnittseinkommen ohne Hochschulausbildung, und zwar so lange, bis die Gebührenverpflichtung abgedeckt ist.
- Der Prozentsatz ist progressiv abhängig vom Einkommen. Er beträgt zwischen 1 % und 3 %.
- Tilgungsverpflichtungen können auch mit einem Abschlag von 20 % (anfänglich 15 %) vorab beglichen werden.
- Wegen der Integration in die Einkommenssteuer werden die administrativen Kosten von HECS auf nur ca. 3 % geschätzt.
- Als Hilfe zum Lebensunterhalt gibt es zusätzlich AUSTUDY, bei dem bei Bedarf weitere Prozentanteile des späteren Einkommens gegen ein Stipendium eingetauscht werden können. Hier wird dann eine ausgezahlte Einheit ‚Stipendium' gegen zwei Einheiten ‚Tilgungsverpflichten' angesetzt.

Der Erfolg des australischen Modells läßt sich an zwei Größen ablesen. 1993 betrugen die Einnahmen aus HECS-Mitteln bereits 15 % aller Ausgaben für Hochschulen, und jene zusätzlichen Mittel haben auch zu einem Ausbau des Systems in Form neuer Studienplätze geführt. Und zum anderen wird diese Finanzierungsvariante von den Studierenden positiv angenommen. Die Steigerung der Studentenzahlen von 1989 auf 1992 belief sich auf etwa 20 % und lag damit über den vorigen Raten.

---

52 The Chronicle of Higher Education, May 30, 1997, A49.

53 *Barr* 1993, S. 726; *Chapman/Harding* 1993; *Harding* 1993; *Chapman* 1994; *Müller-Böling* 1995, S. 2; *Harding* 1995; *Wagner* 1996; *Wilson* 1996, S. 119 f.; *Konigen-Grenier/Werner* 1996, S. 48 ff.

2. Ergänzungen zu nachträglichen Studiengebühren

Es sind keine Gründe erkennbar, eine solche Finanzierungsmethode nicht auch in Deutschland einzuführen. Sie ist theoretisch gut begründet und mittlerweile lange genug auch praktisch erprobt. Deshalb sollen hier nur zwei ergänzende Überlegungen angefügt werden:

Statt der australischen Version der Subvention des studentischen *Lebensunterhalts* ließe sich auf die Erfahrungen mit dem seit 1989 bestehenden schwedischen System zurückgreifen. Es ist ausreichend ausgestattet, elternunabhängig, und der (freiwillige) Darlehensanteil daran wird ebenfalls über einen Anteil am späteren Einkommen zurückgezahlt. Der Darlehensanteil von 70 % scheint sehr hoch, aber Schweden kennt dafür keine Studiengebühren bei Hochschulen. Unterstellt man deren Einführung in Deutschland, könnte er um einiges niedriger ausfallen, um die Studierneigung nicht zu sehr zu dämpfen. Schwedische Erfahrungen sollten aber immer besonders beachtet werden, weil das Land zusammen mit den Niederlanden zu den seltenen Ausnahmen in der westlichen Welt gehört, die unter den sozioökonomischen Gruppen eine tatsächliche Angleichung von Bildungschancen erreicht haben.[54] Es läßt jedenfalls hoffen, daß bereits von einer Seite der politischen Parteien in Deutschland – Bündnis 90/DIE GRÜNEN – mit ihrem ‚Bundesausbildungsförderungsfonds' (BAFF) ein solcher Weg gefordert wird. Dieser Vorschlag sieht eine maximale Förderung von DM 1050 pro Monat über einen Zeitraum von bis zu 12 Semestern vor, rückzahlbar über höchstens 25 Jahre mit maximal 5 % auf das spätere Einkommen über das Existenzminimum hinaus.[55]

Studiengebühren sollten nach der *Zahl der Studiensemester* differenziert werden. Dann ersparte man sich eine Vielzahl der gegenwärtig so gerne diskutierten bürokratischen Regelungen, wie als zu lang empfundene Studienzeiten verhindert werden können. Wenn z. B. jedes eingeschriebene Semester 0,25 % des späteren Einkommens kostet, dann kann man es den Studenten selbst überlassen, ob sie einen Abschluß in der Regelstudienzeit anstreben oder lieber die intellektuell anregende Atmosphäre einer Hochschule etwas länger genießen wollen. Diese Entscheidung ist dabei durchaus nicht nur eine des privaten Geschmacks. Eine längere Studienzeit hat eine positive Wirkung auf die Prüfungsnote[56] und persönlich ausgedehntere Hochschulphasen, die mit extra-curricularen Aktivitäten einhergehen, können bei Berufseintritt positiv bewertet werden, wie eine Karriereverlaufsstudie einer größeren Abiturskohorte ergab.[57]

Aus dem späteren Einkommen zu errichtende Studiengebühren bieten eine Reihe sehr deutlicher Vorteile. Ob sie auch nachträglich eingeführt werden können und etwa unterschiedliche Einkommenssteuersätze für *gegenwärtige* Akademiker

---

[54] *Blossfeld/Shavit* 1993.

[55] *Bündnis 90/DIE GRÜNEN* 1995.

[56] *Leferink* 1988, S. 129 ff.

[57] *Meulemann* 1990, S. 256 f.

erlauben würden, hat für die Bundesrepublik noch niemand geprüft. Aber selbst falls sie nur für die neuen Semester in Kraft träten: wenn die Option einer Vorab-Zahlung mit einem angemessen hohen Diskont versehen wird, können sie schon bald zu erheblichen Einnahmen in der nahen Zukunft führen.

Schwierig bleibt jedoch eine Absicherung gegen ihre *politische Ausbeutbarkeit*. Die isolierte Einführung von Studiengebühren mit dem Ziel der Verbesserung der Finanzausstattung der Hochschulen läuft ohne eine zusätzliche Regelung Gefahr, durch eine Kürzung der staatlichen Zuweisungen für die Finanzausstattung der Hochschulen folgenlos zu bleiben und nur das öffentliche Gesamtbudget zu entlasten. Daß eine solche Absicherung unumgänglich sein dürfte, zeigt eine amerikanische Untersuchung über den Zusammenhang der Höhe staatlicher Zuweisungen an Hochschulen und deren Studiengebühren. Die beiden Positionen sind extrem elastisch zueinander: ein $ mehr hier führte zu fast genau einem $ weniger dort.[58]

Zur Verhinderung dieser Gefahr bei Einführung von Studiengebühren auch in Deutschland ist in letzter Zeit mehrfach eine *institutionelle* Koppelung der öffentlichen Mittel an die Zahlungen von Seiten der Studierenden vorgeschlagen worden.[59] Die im vorherigen Abschnitt thematisierte Ausgestaltung eines Länderanreizes durch Ausgleichsverpflichtungen trüge ebenfalls dazu bei. Ein Bundesland, das seinen Verpflichtungen nicht nachkäme und wegen der Hochschuleinnahmen an Studiengebühren seine Zuweisungen kürzte, würde durch Abwanderung Studierender und steigende Transferzahlungen bestraft. Aber es ist, wie der nächste Abschnitt zeigt, auch noch eine weitere Bindung möglich, die Hochschulen nicht zum automatischen Leidtragenden staatlicher Budgetaufteilungen werden zu lassen.

V. Dritter Reform-Vorschlag: Auktion von Studienplätzen

In den letzten Jahren wird zunehmend eine Beteiligung der Hochschulen an der *Auswahl* der bei ihnen Studierenden gefordert. So haben das etwa folgende, mit Hochschulpolitik ständig oder häufiger befaßte Institutionen gefordert:

- Wissenschaftsrat 1985,[60]
- Bertelsmann-Stiftung 1990, Trägerin des späteren Centrums für Hochschulentwicklung,[61]
- Hochschulrektorenkonferenz 1993,[62]
- Verein für Socialpolitik 1994,[63]

---

58 *Strathman* 1994, S. 916.

59 *Grözinger* 1994; *Müller-Böling* 1995.

60 *Wissenschaftsrat* 1988, S. 114.

61 *Bertelsmann-Stiftung* 1990, S. 9.

62 *HRK* 1993.

63 *Verein für Socialpolitik* 1994.

- Bundesverband der Deutschen Industrie, Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, Deutscher Industrie- und Handelstag, Hauptverband des Deutschen Einzelhandels, Zentralverband des Deutschen Handwerks, Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels, Bundesverband der Freien Berufe, Deutscher Bauernverband in einer gemeinsamen Erklärung 1996,[64]
- Deutsche Hochschulverband 1997, [65]
- Wissenschaftsminister von CDU / CSU in den Ländern und im Bund 1997.[66]

Erste praktische Auswirkungen dieser zunehmenden Aufforderungen sind bereits erkennbar. Bei der in Baden-Württemberg erfolgten Änderung des Hochschulzulassungsgesetzes hat die Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg das Recht erhalten, bis zu 40 % der Studienplätze nach eigenen Kriterien zu besetzen. Das schien der Hochschule noch nicht ausreichend: der Rektor hat gleich die Ausdehnung des Experiments auf 90 % gefordert.[67]

1. Argumentation und Verfahren zur Auswahl von Studenten

Gemessen an der Verve, mit der eine solche Beteiligung der Hochschulen an der Auswahl von Studierenden gefordert wird, ist die Darstellung der damit erhofften Effekte sehr viel weniger präzise. Vier Begründungsmöglichkeiten dürften sich aber unterscheiden lassen:

- Es besteht die Vermutung eines bisherigen Mismatches studentischer Studienfachwahl und -begabung. Das Ziel ist die Verbesserung der Determinante qualitativer Allokation, das passende Stichwort: *Benevolenter Paternalismus.*
- Es gibt die Annahme einer Übernachfrage nach Studienplätzen von dafür nicht Qualifizierten. Das Ziel ist eine Reduzierung der Zahl, also eine Allokationsverbesserung entlang einer Quantitätsdeterminante. Das Stichwort hier ist: *Dezentraler Numerus Clausus.*
- Es besteht ein Wunsch nach einer Varianzvergrößerung im Ansehen von Universitäten. Das Ziel ist eine interne Anreizsteigerung durch stärkere Offenlegung von Reputationsdifferenzen bzw. eventuell auch eine Institutionenerzeugung für eine gewünschte Elitensondererziehung. Das dazu passende Stichwort ist: *Anreiz durch Ranking.*
- Man möchte eine größere Erzeugung von Verantwortlichkeit, die vor allem bei den Lehrenden erwartet wird, wenn sie bei der Auswahl persönlich beteiligt sind. Dazu kann gehofft werden, daß dies auch auf Studenten zutrifft, die bei

---

64 *BDI* et al 1996.

65 *DHV* 1997.

66 *Prospect* 1997, S. 5.

67 *UNI-Spiegel* 1997, S. 1.

Annahme an einer Hochschule einer positiven Selbstverstärkung ihrer Motivation unterliegen. Das Stichwort hier ist: *Institutionalisierte Selbstbindung*.

Jede dieser Überlegungen basiert grundsätzlich darauf, daß es möglich ist, mit einer akzeptablen Vorhersagesicherheit unter Studienplatzbewerbern eine rationale Auswahl zu treffen. Daran kann jedoch bei *allen* in der Praxis benutzten Methoden gezweifelt werden. Eindeutig am schwächsten belegt ist diese Herleitung bei dem Verfahren einer Auswahl durch Lehrende. Daß Unterhaltungen mit diagnostisch in der Regel nicht ausgebildeten Professoren eine vernünftige Grundlage für extrem folgenreiche, das ganze Leben dann prägende Bildungsentscheidungen sein soll, ist eine sehr wagemutige Annahme. Um dies nachzuweisen, müßte man – wollte man methodisch sauber arbeiten – in einer Reihe von Doppelblindversuchen jeweils eine Zufallsauswahl ursprünglich abgelehnter Bewerber zulassen und deren Studien- und Berufserfolg mit dem der original ausgewählten Studenten vergleichen. Diesen Aufwand hat man bisher nicht betrieben. Aber die zur Zeit bekannten Ergebnisse von Kontrolluntersuchungen scheinen dafür auszureichen, daß Testpsychologen eindrücklich vor unreflektierten Anwendungen warnen.[68]

Über die Nutzung anderer, eher sachlicher Informationen zur Auswahl gibt es einiges mehr Material. Besonders die Abiturzeugnisse sind Gegenstand zahlreicher Untersuchungen zum Studienerfolg gewesen. Eine Metaanalyse für die Zeit von 1955 - 1986 förderte für die Bundesrepublik Deutschland, Österreich und die Schweiz immerhin 75 diesbezügliche Studien zu Tage, einige davon unveröffentlicht. Das Ergebnis der Auswertung ist jedoch genauso ernüchternd wie frühere Zusammenfassungen.[69] Über alle Studien zusammen berechnet, beträgt die Erklärung der Varianz (R^2) der Vor- oder Hauptexamensnoten durch die Abiturnote ganze .21.[70] Darüber hinaus muß jeder Hoffnung auf eventuell bisher noch ungenutzte Chancen, etwa durch Höhergewichtung einzelner Abiturfächer, eine Absage erteilt werden: das Abitur ist immer noch profunder als ein rein psychologischer Test, und wenn Abiturnoten benutzt werden, dann ist die Gesamtnote die beste zur Verfügung stehende prognostische Basis.[71]

Daß Abiturnoten einen Studienerfolg nicht allzu sicher vorhersagen können, scheint selbst der Lehrerschaft bewußt. Im Rahmen einer sehr umfangreichen Befragung von mehreren Tausend Gymnasiasten wurde in den siebziger Jahren am ‚Institut für Test- und Begabungsforschung', das mit der Evaluierung von Auswahlverfahren staatlich betraut ist, auch den Lehrern eine diesbezügliche Frage gestellt. Sie wurden aufgefordert, auf einer Skala anzugeben, wie hoch sie die Wahrscheinlichkeit der einzelnen Primaner einschätzten, ein Hochschulstudium erfolgreich beenden zu können. Dieser Antwortwert korrelierte mit der Durch-

---

[68] *Ingenkamp* 1985, S. 203; *Schuler* 1989, S. 322; *Choppin* 1990, S. 415; *Deidesheimer Kreis* 1997, S. 100.

[69] *Jungkunz* 1986, S. 33.

[70] *Baron-Boldt* 1989, S. 89.

[71] *Baron-Boldt* 1989, S. 114.

schnittsnote des Abiturzeugnisses nur um .64. Und auch hier gilt, daß durch eine Konzentration auf die Noten einzelner Fächer – wie etwa die gerne genannte Mathematik – sich der statistische Zusammenhang von Lehrermeinung und vermuteten Studienerfolg nicht etwa verbessert, sondern sogar verschlechtert.[72]

Die in Deutschland wohl umfassendste Studie zur Vorhersagbarkeit des Studienerfolgs jenseits der Numerus-Clausus-Evaluationen konnte in der obengenannten Metaanalyse noch nicht berücksichtigt werden. Sie ist das Ergebnis eines Forschungsauftrags des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft. Mitte der siebziger Jahren wurden mehrere tausend Gymnasiasten psychologisch getestet, die Schulnoten erhoben und mit dem späteren Studienerfolg verglichen. Auch hier sind die dadurch erklärten Varianzanteile nur wenig Aufsehen erregend. Trotz der aufwendigen Kombination von Schulnoten und Tests wurden je nach Studienfach R^2-Werte von gerade mal .17 – .38 gefunden.[73]

Die Wirtschaftswissenschaften finden sich dabei zwar noch bei den oberen Werten wieder. Aber die schöne Hoffnung der Arbeitsgruppe des ‚Vereins für Socialpolitik' zur wirtschaftswissenschaftlichen Studienreform, daß mit Testverfahren und einer Hochbewertung von Mathematik und Englisch eine rationale Auslese von Studierwilligen betrieben werden kann, bestätigt sich bei diesen Daten nicht. Zwar wirkt eine gute Mathematiknote positiv, aber noch stärker war eine gute Chemienote den Studienerfolg bei Wirtschaftswissenschaftlern positiv vorhersagend. Englisch hatte gar keinen Einfluß. Und die Variable Interesse an Biologie ergab die gleiche Größenordnung wie die Mathematiknote – jedoch mit negativen Einfluß.[74] Man kann sich nur schwer vorstellen, wie daraus ein begründeter Auswahlalgorithmus für die Zulassung zu einer Bildungskarriere zu gewinnen sein soll.

Bei solchen Schwierigkeiten mit allen bekannten Selektionsverfahren ist es kein Wunder, daß die zentralen Gremien der Heidelberger Universität sich mit dem ministerialen Geschenk einer Auswahl eines Teils ihrer Studenten nicht allzu intensiv inhaltlich auseinandersetzen mochten, sondern sie ohne Empfehlung über das angemessene Procedere an die Fachbereiche zur Entscheidung nach jeweils eigenem Gusto weiterreichten. Denn selbst der um das ‚Institut für Test- und Begabungsforschung' versammelte testfreundliche ‚Deidesheimer Kreis' hat nach jahrelangen Erfahrungen mit diversen NC-Verfahren im Medizinbereich in Deutschland keine wirklich besseren Nachrichten zu bieten: immer noch liegen Abiturnoten wie Tests unterhalb der kritischen Schwellenwerte, die in der Psychologie üblicherweise für individualdiagnostische Beurteilungen für angemessen gehalten werden.[75] Es scheint, daß solche ergebnismageren Verfahren nur deshalb weiter diskussionsbeherrschend sind, weil scheinbar keine bessere methodische Alternative

---

72 *Leferink* 1988, S. 90.

73 *Giesen* et. al. 1986, S. 74.

74 *Giesen* et. al. 1986, S. 88.

75 *Deidesheimer Kreis* 1997, S. 115 ff.

vorliegt und die Knappheit von Studienplätzen zu akzeptierende Ausgangssituation aller Überlegungen bleibt.

2. Die Alternative: Steuerung durch Selbsteinschätzung und Auktion

Nachbar Holland hat aus den sehr schwachen Möglichkeiten, unter Studienberechtigten eine rationale Auswahl zu treffen, einen durchaus konsequenten Schluß gezogen und beschlossen, daß dann – mit einigen Ausnahmen – bei überbegehrten Studienfächern ein Losverfahren die gerechte Lösung darstellt.[76] Eine Zuweisung per Los ist aber nicht die einzige Option, die die Ökonomie anzubieten hat. Die Verteilung einer beschränkten Zahl von begehrten Positionen auf eine größere Gruppe von Interessierten ist kein Problem von Bildung allein. Vor allem mit der Frage von *Einwanderung* gibt es zahlreiche Übereinstimmungen: beides zeichnet in westlichen Staaten ein starkes Auseinanderfallen von Angebot und Nachfrage aus, beides Mal ist ein Feld staatlicher Bereitstellung oder doch wenigstens staatlicher Regulierung angesprochen, und bei beiden ist die Qualität der Bewerber nicht leicht feststellbar.

Bei der Entscheidung, wer zur Immigration zugelassen werden sollte, hat Gary Becker eine interessante Variante vorgebracht. Nach seiner Überlegung ist die zumeist diskutierte bürokratische Auswahl – etwa nach Regional- oder Qualifikationsquoten – einem Mechanismus unterlegen, der auf der *Selbsteinschätzung* von Aspiranten beruht. Und die Selbsteinschätzung läßt sich am besten monetär messen, wenn also Gebote an Zahlungsbereitschaft entgegengenommen werden und der Zuschlag den Höchstbietern zufällt.[77]

Das ist ein Vorschlag, der noch leichter auf die Hochschulzulassung übertragbar sein sollte, wo das politisch hochbesetzte Thema von Staatsbürgerschaft keine Rolle spielt. Auktionen werden gerade bei staatlich regulierten Angeboten zunehmend genutzt und technisch verfeinert, sind im Bildungswesen bisher aber ein äußerst selten genutztes Instrument. Bekannt geworden ist der Versuch von Großbritannien, Anfang der 90er Jahre einen Teil der Finanzmittel an die Hochschulen per Bietverfahren zu vergeben, ein vor allem wegen gleichzeitiger Mittelkürzungen und schlecht gewählter technischer Umsetzung negativ verlaufenes Experiment.[78]

Bei der Besetzung von Studienplätzen wären aber nicht Institutionen sondern Individuen die Entscheidungsträger. Ökonomen haben in der Regel ein robustes Vertrauen in die Urteilsfähigkeit erwachsener Marktteilnehmer. Das gilt im Prinzip auch für Bildungsentscheidungen.[79] Trotzdem gibt es mindestens zwei sehr ernstzunehmende mögliche Einwände:

---

[76] *Deidesheimer Kreis* 1997, S. 64.

[77] *Becker* 1992.

[78] *Johnes* 1993, S. 116 ff.

[79] *Barr* 1993, S. 721.

- es könnten gravierende *Informationsmängel* bezüglich der späteren Berufseigenschaften akademischer Ausbildungen existieren,
- die *Vorhersagequalität* eines Ausbildungs- oder Berufserfolgs mit Hilfe von Selbsteinschätzungen könnte sich als noch schlechter darstellen als bei anderen Auswahlverfahren.

Die Erwartungen von Ausbildungsinteressierten an dadurch ermöglichte Berufstätigkeiten betreffen mehrere Dimensionen: Verdienst, Status, Aufgabenqualität, Aufstiegschancen, Zeitsouveränität etc. Am einfachsten auf Korrektheit testbar sind die Vorstellungen über das später erzielbare Einkommen. In einer grundlegenden englischen Arbeit konnte bestätigt werden, daß schon Mittelstufenschüler ein akzeptables Wissen über die Verdienstchancen diverser akademischer und nichtakademischer Ausbildungen hatten.[80] Und bei den deutschen Studienanfängerbefragungen des ‚Hochschul-Informations-Systems' gaben 80 % an, sich über die Berufsaussichten nach dem Examen ‚gut' bis ‚zufriedenstellend' informiert zu fühlen, der insgesamt beste aller dort erhobenen Informationswerte.[81]

Über die langfristige Qualität von *Selbsteinschätzungen* scheint wenig bekannt. Zwar ist die Selbstbeurteilung ein anerkanntes psychologisches Instrument, es wird aber zumeist nur in eng begrenzten und zeitpunktbezogenen Situationen angewandt. Sein Einsatz findet vor allem auf betrieblicher Ebene statt, wo strategisches Antwortverhalten eine große Rolle spielt, und schon die jeweilige Ausgangsbedingung, ob die Ergebnisse anonym behandelt werden oder direkte persönliche Konsequenzen haben können, verändert den gemessenen Zusammenhang mit Fremdeinschätzungen sehr stark.[82]

Für Oberschüler jedenfalls gilt, daß die Vorhersagequalität der eigenen Noten nicht schlechter als die der anderen Verfahren zu sein scheint, sowie, daß das bekundete Zutrauen in die Selbsteinschätzung hoch ist.[83] Und natürlich nutzen Abiturienten auch die Informationen von Fremdbeurteilungen sinnvoll: so führt eine höhere Abiturdurchschnittsnote zu einer höheren Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines Studiums.[84] Ebenso rational scheint, daß bei den Fächern, wo eine solche Korrespondenz fachlich überhaupt gegeben ist, die Struktur der in der Schule gewählten Leistungskurse hochgradig mit dem späteren Studienfach übereinstimmt.[85]

Dies sind nach wie vor nur Anfangsbelege für eine ausreichende Informationstiefe und Informationskorrektheit junger Erwachsener bezüglich der eigenverantwortlichen Wahl von Ausbildungswegen. Bedeutender ist aber, daß die Verlagerung der Entscheidung auf die Nachfrager mit der Situation bei vergleichbaren

---

80 *Williams/Gordon* 1981.

81 *Ederleh* 1997, S. 23.

82 *Donat* 1991, S. 142.

83 *Leferink* 1988, S. 92 f.

84 *Stegmann/Kraft* 1987, S. 416.

85 *Ederleh* 1997, S. 22.

langfristigen ökonomischen Entscheidungen übereinstimmt. Auf anderen Märkten werden Investitionsinteressierte sonst auch nicht auf Wissen und Fähigkeit getestet. Man könnte einwenden, daß wegen der öffentlichen Mitfinanzierung von Hochschulen Fehlentscheidungen bei der individuellen Bildungswahl stärkere negative Auswirkungen auf die Gesellschaft als anderswo zeitigte und deshalb eine Mitsprache der Bildungsträger wohlfahrtssteigernd wirkte. Aber Investitionen außerhalb der Humankapitalbildung nutzen ebenfalls steuerfinanzierte staatliche Infrastrukturmaßnahmen, ohne daß man ihre Verteilung staatlich abgesprochen oder gar gelenkt sehen möchte.

Mit der Auktionierung von Studienplätzen könnten zwei wichtige Ziele zugleich erreicht werden. Vor allem wäre (1) eine Verbesserung der *personellen Allokation* zu erwarten. Es werden sich die Studieninteressierten, die sich die größeren Chancen auf einen späteren Berufserfolg ausrechnen bzw. allgemein ausgedrückt, denen das Studium den höchsten Nutzen bringt, bei der Konkurrenz um die knappe Ressource Studienplatz durchsetzen.

Darüberhinaus wird (2) die *institutionelle Allokation* gestärkt. Wenn die Nachfrage das Angebot in staatlich regulierten Bereichen übersteigt, können entweder Mengenbeschränkungen auf der Nachfrageseite eingeführt werden, Preisanhebungen beim Angebot wirksam werden, oder es wird die Qualität des Produkts gemildert. Bei der Entwicklung der Hochschulen in Deutschland lassen sich alle drei Strategien nachweisen. In einigen Fällen – vor allem bei der Medizinerausbildung – wurde ein starker Numerus Clausus angewandt, also die Menge an Studienplätzen blieb restringiert. Die sich ständig verschlechternde BAFöG-Absicherung wirkte dagegen wie eine indirekte Verteuerung. Aber die stärkste Bedeutung hatte die *Qualitätsabsenkung*: pro Studierendem standen zunehmend weniger Lehrende und weniger Sachmittel zur Verfügung. So lange sowohl der bekundete politische Wille wie die internationalen Vergleiche in die Richtung deuten, daß ein Qualitätsabbau die schlechteste aller Lösungen darstellt, sollten alle Versuche unternommen werden, diese Entwicklung wieder zu revidieren.

Um einen Markt für die Besetzung von Studienplätzen an öffentlichen Hochschulen zu eröffnen, müssen eine Reihe konkreter Aussagen über die Aktionsmöglichkeiten der Anbieter und Nachfrager getroffen werden. Ein auf der Zahlungsbereitschaft von Interessenten beruhendes Modell, das die beiden genannten Ziele zu verwirklichen sucht, könnte auf der *Anbieterseite* so aussehen:

- Die Hochschulen in Deutschland nehmen ihr Angebot sukzessive auf die Zahl der bei ihnen tatsächlich vorhandenen Studienplätze zurück.
- Alle Studienplätze, aufgeschlüsselt nach Ort und Fach, werden gegen Gebote der Abtretung späterer Einkommensanteile auktioniert.
- Allen Studierwilligen werden umfangreiche Informationen über das Ergebnis vergangener Versteigerungen und durchschnittlicher Erwerbsverläufe von Absolventen der gewünschten Fächer-Ort-Kombinationen zur Verfügung gestellt.

- Wird aus Gründen von Netzwerkexternalitäten (kulturelle Bereicherung durch musische Studierende, Aufbau multikultureller Kompetenz durch ethnische Diversität etc.) bei bestimmten Fächern oder Orten eine etwas andere Zusammensetzung von Studierenden gewünscht als die Auktion ergeben würde, können für besondere Gruppen Stipendien als Prozentnachlaß zum individuellen Bietangebot ausgelobt werden.
- Die durch die Auktion einkommenden Mittel fließen in den Landeshaushalt und werden nicht an die Hochschulen ausgezahlt, da hier auch Lage-Renten (Freizeitqualität des Studienortes etc.) realisiert werden.
- Die Kultusministerien haben nicht das Recht, von den Hochschulen Mehraufnahmen über die Zahl der Studienplätze hinaus zu verlangen, ganz gleich, wie hoch auch immer die auktionierten Zuschlagshöhen ausfallen.
- Kultusministerien und Hochschulen können jedoch Stand-By-Verträge abschließen, um bei Überschreiten bestimmter Zuschlagshöhen eine Ausweitung des Angebots vorzusehen, und wofür die Hochschulen dann budgetmäßig kompensiert werden.

Auf der *Nachfrageseite* komplettiert sich das Verfahren folgendermaßen:

- Alle Studierwillige melden einer Studienplatzzentrale eine beliebig lange, aber eindeutige Präferenzliste von Orten und Fächern.
- Zu jeder Nennung wird – beginnend mit 0 – ein maximaler prozentualer Zuschlag zur Studiengrundgebühr genannt, bis zu dessen Höhe ein Platz gewünscht wird.
- Alle Zuschläge werden ebenso wie die hier unterstellte Studiengrundgebühr aus dem späteren Einkommen bezahlt.
- Die eingegangenen Listen werden simultan bearbeitet, wobei zuerst nur die Erstpräferenzen berücksichtigt werden und die Positionen von oben her abgearbeitet werden.
- Der mit der Zuteilung eines konkreten Studienplatzes verbundene Zuschlag ist für alle in diesem Fach und an diesem Ort gleich, er bemißt sich (wie in der ökonomischen Auktionstheorie üblich) nach dem höchsten Angebot der nicht zum Zuge gekommenen.
- Ist ein Studienplatzangebot ausgefüllt, werden die dort Nicht-Angenommenen mit ihrer jeweils nächsten Präferenz berücksichtigt – so lange, bis alle Studienplatz / -ort-Kombinationen besetzt sind bzw. keine Nachfrage mehr vorliegt.
- Die aufgrund der Simultanität eventuell entstehenden Interdependenzen werden durch geeignete Algorithmen gelöst (die z. B. die Summe der Quadrate der Abstände von der Erstpräferenz minimieren).
- Jeder Jahrgang jedes Fachs an jedem Ort hat so eine unveränderliche Zuschlagshöhe. Wechsler und Nachrücker treten in diese Kohorte zu gleichen Bedingungen ein.

Mit diesem Vorschlag ist eine *Wertentscheidung* verbunden und gleichzeitig eine Hoffnung, daß sich das dahinter verbergende Dilemma wegen damit einsetzender politischer Prozesse wieder auflöse. Lautet nämlich die gegenwärtig einzig durchsetzbare Alternative: weniger Studierende mit angemessener Ausbildung oder mehr Studierende mit schlechter Ausbildung, gibt es bisher jedenfalls keine sichere Basis, wie das rational zu entscheiden wäre. Die bei dem Auktionsmodell vorgesehene Fixierung der Zahl der Studienplätze nach der Höhe einer angemessenen Ausstattung scheint eindeutig zur Durchsetzung einer *qualitativen* Strategie auf Kosten einer quantitativ orientierten Variante beizutragen.

Jedoch darf auch mit einer dadurch erzeugten positiven *Dynamik* gerechnet werden. Denn es entstünde ein starker Anreiz zur Überwindung dieser beschränkten Alternative. Erstens würde die *Voice*-Funktion der Studierinteressierten gestärkt. Ein sehr einfacher Indikator – die jeweilige Zuschlagshöhe – läßt sich über Orte und Fächer vergleichen, was einen erheblichen Vorteil in der öffentlichen Auseinandersetzung bedeutet. Einzelne Abweichungen nach oben oder auch ein allgemeiner Trend in diese Richtung dürfte viel schneller zu effektiven Protesten führen als die nur schleichend wahrgenommene gegenwärtige Verschlechterung in der Ausstattung. Widerstand wäre in einem solchen Fall sowohl bei denen zu erwarten, die bei höheren Zuschlägen nicht mehr mithalten wollen, wie auch bei den im Bietverfahren Erfolgreichen, die dann finanziell stärker belastet werden.

Das Auktionsverfahren könnte nicht eindeutig verhindern, daß nachträgliche Studiengebühren auch für eine längere Zeit über die (nach australischem Vorbild hier mit 20 % angenommene) Basisbeteiligung der Studierenden an den Kosten einer Hochschulausbildung anstiegen. Sie würde diesen Prozeß jedoch für alle sichtbar offenlegen und der politischen Auseinandersetzung um die Angemessenheit davon viel stärker zugänglich machen. Zweitens wäre in der *Kombination* mit einem Länderausgleich noch eine wirksame institutionelle Bremse eingebaut, die verhinderte, daß sich ein Trend allzu stark nach oben bewegen dürfte. Wenn nämlich ein Bundesland nur auf die Option Qualität setzte in der Hoffnung, dadurch interessante Zuschlagsmittel einzunehmen, und das Angebot an Studienplätzen verknappte, riskierte die Regierung, daß sie zu einem größeren Nettoexporteur von Studierenden würde und entsprechende Transfers an andere Länder abführen müßte. Deshalb bieten die drei hier diskutierten Reformvorschläge ein System gegenseitiger Absicherung und Verstärkung ihrer jeweiligen positiven Wirkungen.

VI. Zusammenfassung

Sowohl der zeitliche Trend wie der internationale Vergleich zeigen: die Finanzausstattung der Hochschulen in Deutschland bewegt sich seit langem auf sehr niedrigem Niveau. Das hat mehrere Gründe: staatliche Haushalte sind in der Zusammensetzung sehr statisch, mit den Schulen war innerhalb des Bildungsbudgets ein

mächtigerer Konkurrent vorhanden, die Hochschulen konnten mit wenigen Fächerausnahmen keine starke Lobbyfunktion aufbauen. Vor allem aber führte die deutsche Version eines Konkordanzföderalismus zu einem Trittbrettfahrerverhalten der einzelnen Länder wie des Bundes, bei der die Akteure ihre jeweilige Verantwortlichkeit abschieben konnten. Als kombinierte Lösung wird deshalb vorgeschlagen: ein horizontaler Ausgleich der Belastung der Länderhaushalte durch Studierende aus anderen Bundesländern, eine damit mögliche Neudefinition der Rolle des Bundes als virtuelles Bundesland für auswärtige Studierende, die Einführung nachträglicher Studiengebühren nach dem australischen Modell, und eine Auktion knapper Studienplätze mit dem Einsatzmedium weiterer späterer Einkommensanteile.

Literatur

Albrecht, Douglas / *Ziderman,* Adrian: Student Loans: An Effective Instrument For Cost Recovery In Higher Eduction? in: The World Bank Research Observer, Jan 1993, S. 71 - 90.

Arbeitsgruppe Bildungsbericht am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung: Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick, Hamburg 1994.

Baron-Boldt, Jutta: Die Validität von Schulabschlußnoten für die Prognose von Ausbildungs- und Studienerfolg. Eine Metaanalyse nach dem Prinzip der Validitätsgeneralisierung, Frankfurt 1989.

Barr, Nicholas: Alternative Funding Resources For Higher Education, in: Economic Journal 103, May 1993, S. 718 - 728.

BDI et al: Staatliche Hochschulen vor grundlegenden Reformen: Innovation und Flexibilität durch Autonomie und Wettbewerb, Köln, September 1996.

Becker, Gary: A Nobel Idea: Free-Market Immigration, in: The Wall Street Journal, Europe Edition, 14. 10. 1992.

Bertelsmann-Stiftung: Symposium 1990: Evolution im Hochschulbereich, Gütersloh 1990.

Blossfeld, Hans-Peter / *Shavit,* Yossi: Dauerhafte Ungleichheiten. Zur Veränderung des Einflusses der sozialen Herkunft auf die Bildungschancen in dreizehn industrialisierten Ländern, in: Zeitschrift für Pädagogik, Jg. 39, H. 1, Januar 1993, S. 25 - 52.

Braun, Dietmar: Der bundesdeutsche Föderalismus an der Wegscheide. Interessenkonstellation, Akteurskonflikte und institutionelle Lösungen, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 2 / 1996, S. 101 - 136.

Brinkmann, Gerhard: Die Produktionsfunktion der Universität, in: Helberger, Christof, Ökonomie der Hochschule II, Berlin 1991, S. 53 - 71.

Bündnis 90 / DIE GRÜNEN: Einrichtung eines Bundesausbildungsförderungsfonds (BAFF), Beschluß der 6. Ordentlichen Bundesversammlung, Bremen, 1. - 3. 12. 1995.

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie [BMBF]: Grund- und Strukturdaten 1994 / 95, Bonn 1994.

- Grund- und Strukturdaten 1995/96, Bonn 1995a.
- Das soziale Bild der Studentenschaft in der Bundesrepublik Deutschland. 14. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, Bonn 1995b.
- Grund- und Strukturdaten 1996/97, Bonn 1996.

Bundesverfassungsgericht, Entscheidungen 86 [BVerfGE]: Tübingen 1993, Entscheidung vom 27. 5. 1992.

The Carnegie Commission on Higher Education: Higher Education: Who Pays? Who Benefits? Who Should Pay?, Hightstown 1977.

Chapman, Bruce: Income-Contingent College Loans, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 8, No. 4, Fall 1994, S. 205 f.

Chapman, Bruce / *Harding,* Ann: Australian Student Loans in: The Australian Economic Review 1/1993, S. 61 - 75.

Choppin, B. H.: Prediction of Success in Higher Education, in: Walberg, Herbert J. / Haertel, Geneva D. (Eds.), The International Enzyclopaedia of Educational Education, Oxford 1990, S. 413 - 416.

Clotfelder, Charles T. / *Rothschild,* Michael (Eds.): Studies of Supply and Demand in Higher Education, Chicago 1993.

Deidesheimer Kreis: Hochschulzulassung und Studieneignungstest. Studienfeldbezogene Verfahren zur Feststellung der Eignung für Numerus-Clausus- und andere Studiengänge, Göttingen 1997.

Deutscher Hochschulverband [DHV]: Resolution zur Reform des Hochschulrahmengesetzes auf dem 47. Hochschulverbandstag, 25. 3. 1997.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung [DIW]: Bildungsausgaben in der Bundesrepublik Deutschland von 1992 bis 1995, Wochenbericht 8/97, S. 148 - 156.

Dohmen, Dieter / *Ullrich,* Jürgen: Ausbildungsförderung und Studiengebühren in Westeuropa, FIBS-Forschungsbericht Nr. 1, Köln 1996.

Donat, Michael: Selbstbeurteilung, in: Schuler, Heinz (Hg.), Beurteilung und Förderung beruflicher Leistung, Stuttgart 1991, S. 135 - 145.

Ederleh, Jürgen: HIS-Materialien zum Hochschulzugang, HIS-Kurzinformation A5/97, Hannover 1997.

Franke, Siegfried S.: Bildungspolitik in der Demokratie, in: Grözinger, Gerd / Hödl, Erich (Hg.), Hochschulen im Niedergang? Zur politischen Ökonomie von Lehre und Forschung, Marburg 1994, S. 33 - 66.

Giesen, Heinz / *Gold,* Andreas / *Hummer,* Annelie / *Jansen,* Rainer (Arbeitsgruppe Bildungslebensläufe): Prognose des Studienerfolgs. Ergebnisse aus Längsschnittuntersuchungen, Frankfurt 1986.

Glotz, Peter: Im Kern verrottet? Fünf vor zwölf an Deutschlands Universitäten, Stuttgart 1996.

Glotz, Peter / *Faber,* Klaus: Richtlinien und Grenzen des Grundgesetzes für das Bildungswesen, in: Benda, Ernst / Maihofer, Werner / Vogel, Hans-Joachim (Hg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 19942, S. 1363 - 1424.

Greene, K. V.: The public choice of non-resident college tuition levels, in: Public Choice 78, Vol 3-4, March 1994, S. 231 - 240.

Grözinger, Gerd: Vorschlag eines Akademischen Generationenvertrags, in: Grözinger, Gerd / Hödl, Erich (Hg), Hochschulen im Niedergang. Zur politischen Ökonomie von Lehre und Forschung, Marburg 1994, S. 67 - 98.

Grözinger, Gerd / *Maier,* Harry: Option des schleichenden Austrocknens, in: Deutsche Universitätszeitung 14, 1995, S. 20 f.

Grüske, Karl-Dieter: Verteilungseffekte der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland. Personale Inzidenz im Querschnitt und im Längsschnitt, in: Lüdeke, Reinar (Hg.), Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung II, Berlin 1994, S. 71 - 147.

Harding, Ann: Lifetime Repayment Patterns for HECS and AUSTUDY Loans, National Centre for Social and Economic Modelling Disc. Paper No.1, Canberra 1993.

- Financing Higher Education: An Assessmernt of Incomer-contingent Loan Options and Repayment Patterns Over the Life Cycle, in: Education Economics, Vol. 3, No. 2, 1995, S. 173 - 203.

Henke, Klaus-Dieter / *Schuppert,* Gunnar Folke: Rechtliche und finanzwissenschaftliche Probleme der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im vereinten Deutschland. Gutachten erstattet für die Freie und Hansestadt Hamburg, Baden-Baden 1993.

Hetmeier, Heinz-Werner: Methodik, Erhebungs- und Aufbereitungsprogramm der Hochschulfinanzstatistik seit 1992, in: Wirtschaft und Statistik 1 / 1994, S. 911 - 922.

Heublein, Ulrich: Mobilität deutscher Studinanfänger, in: HIS-Kurzinformation A2 / 96, S. 7 - 30.

Hirschman, Albert O.: Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten, Tübingen 1974 (1970).

Hochschulrektorenkonferenz [HRK]: Grundsatzerklärung zur zukünftigen Studienplatzvergabe v. 15. / 16. 2. 1993, Bonn 1993.

- Zur Finanzierung der Hochschulen, Entschließung des 179. Plenums der Hochschulrektorenkonferenz vom 9. 7. 1996, Bonn 1996.

Ingenkamp, Karlheinz: Lehrbuch der pädagogischen Diagnostik, Weinheim 1985.

Jägers, Thomas: Öffentliche Ausgaben für Bildung, Wissenschaft und Kultur 1975 bis 1990, in: Wirtschaft und Statistik 2 / 1993, S. 103 - 112.

Johnes, Geraint: The Economics of Education, Basingstoke 1993.

Jungkunz, Diethelm: Abitur und / oder Test? Das Problem der Selektion und Prognose beim Hochschulzugang, in: Die Deutsche Schule, 78 Jg., H 1, 1986, S. 28 - 41.

Klein, Franz: Bund und Länder nach der Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: Benda, Ernst / Maihofer, Werner / Vogel, Hans-Joachim (Hg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 19942, S. 1103 - 1143.

Klostermann, C. / *Jans,* A.: Zur Hochschulfinanzierung in der Schweiz, Wirtschaftswissenschaftliches Institut der Universität Zürich, Arbeitspapiere Reihe D, Zürich 1981.

Konegen-Grenier, Christiane / *Werner,* Dirk: Studiengebühren. Reformchancen und Realisierungsvoraussetzungen, Köln 1996.

Ladd, Helen F.: Comment, in: Clotfelder / Rothschild 1993, S. 278 - 283.

Leferink, Klaus: Geschlechtsunterschiede im Ausbildungs- und Berufsweg. Untersuchungen zur differentiellen Vorhersagbarkeit, Frankfurt 1988.

Lensch, Reinhard: Die Finanzverfassung des Grundgesetzes und die neuen Länder, in: Evers, Tilman (Hg.), Chancen des Föderalismus in Europa, Baden-Baden 1994, S. 95 - 117.

Lünnemann, Patrick / *Hetmeier,* Werner: Methodik zur Abgrenzung, Gliederung und Ermittlung der Bildungsausgaben in Deutschland, in: Wirtschaft und Statistik, 3 / 1996, S. 166 - 180.

Mäding, Heinrich: Föderalismus und Bildungsplanung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Gunlicks, Arthur B. / Voigt, Rüdiger (Hg.), Föderalismus in der Bewährungsprobe: Die Bundesrepublik Deutschland in den 90er Jahren, Bochum 1994.

Meulemann, Heiner: Studium, Beruf und der Lohn von Ausbildungszeiten. Der Einfluß von Bildungsinvestitionen und privaten Bindungen auf den Berufseintritt und den Berufserfolg in einer Kohorte ehemaliger Gymnasiasten zwischen 1970 und 1985, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 19, H. 4, Aug. 1990, S. 248 - 264.

Müller-Böling, Detlef: Deutscher Studienfonds zur Qualitätssicherung der Hochschulen. Argumente für und wider einen Beitrag der Studierenden an der Finanzierung des Hochschulsystems, Centrum für Hochschulentwicklung, Arbeitspapier Nr. 8, Oktober 1995.

Organization For Economic Cooperation And Development [OECD]: Bildung kompakt. OECD-Indikatoren 1993, Paris 1994.

- Bildung kompakt. OECD-Indikatoren 1994, Paris 1995.
- Bildung auf einen Blick. Analyse, Paris 1996a.
- Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren, Paris 1996b.

Pazy, Amnon: Hochschulen in Israel und ihre Finanzierung, Vortrag beim CHE-Symposium ‚Staatliche Finanzierung der Hochschulen – Neue Modelle und Erfahrungen aus dem In- und Ausland', Hannover, 29. / 30. April 1997.

Prospect, Zeitschrift des BMBF, 1 / 1997.

Richter, Wofram E. / *Eufinger,* Barbara: Grundsätzliche Überlegungen zum Thema ‚Studiengebühren', in: Wirtschaftsdienst 1993 / VII, S. 384 - 388.

Rowley, Robin: Income Continency And The Repayment Of Student Loans, in: Journal Of Income Distribution, Vol. 3, No. 2, 1993, S. 263 - 299.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Situation: Jahresgutachten 1990 / 91, Bonn 1990.

Scharpf, Fritz: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahreszeitschrift 26 Jg., 1985, H 4, S. 323 - 356.

- Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt 1994.

Schneider, Hans-Peter: Der Föderalismus im Prozeß der deutsch-deutschen Vereinigung, in: Evers, Tilman (Hg.), Chancen des Föderalismus in Europa, Baden-Baden 1994, S. 79-94.

Schweizerische Hochschulkonferenz: Jahresbericht 1995, Bern 1995.

Schuler, Heinz: Gute Abiturnoten, aber schlechter Studienerfolg? Schulnoten als Prognosegrundlage für das Hochschulstudium, in: Mitteilungen des Hochschulverbandes, H 6, Jg. 37, 1989, S. 321 - 322.

Shackelton, J. R.: Student assistance in Sweden: lessons for the UK, in: Higher Education Review Vol. 26, No 1, Automn 1993, S. 54 - 63.

Statistisches Bundesamt [StBA]: Statistisches Jahrbuch 1996, Wiesbaden 1996a.

- Fachserie 11 Reihe 4.3 Hochschulstatistische Kennzahlen 1980-1992, Wiesbaden 1996b.
- Bildung im Zahlenspiegel 1996, Wiesbaden 1996c.

Strathman, James G.: Migration, Benefit Spillovers and State Support of Higher Education, in: Urban Studies, Vol. 31, No. 6, 1994, S. 913 - 920.

Straubhaar, Thomas / *Winz,* Manfred: Reform des Bildungswesens. Kontroverse Aspekte aus ökonomischer Sicht, Bern 1992.

Timmermann, Dieter: Studiengebühren und personelle Einkommensverteilung, in: Lüdeke, Reinar (Hg.), Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkomensverteilung II, Berlin 1994, S. 149 - 188.

UNI-Spiegel: Universität Heidelberg, 29 Jg., Januar '97.

Verein für Socialpolitik: Vorschläge des Arbeitskreises ‚Reform des wirtschaftswissenschaftlichen Universitätsstudiums' des Vereins für Socialpolitik, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 114 Jg., 1994, H 3, S. 488 - 500.

Wagner, Alan: Financing Higher Education. New Approaches, New Issues, in: Higher Education Management, Vol. 8, No. 1, March 1996, S. 7 - 17.

Weisshaupt, Horst / *Weiss,* Manfred: Bildungsbudget und interne Mittelallokation, in: Zeitschrift für Pädagogik, 4, 1988, S. 535 - 553.

Wildavsky, Aron: The Politics Of The Budgeting Process, Boston 1984 (1964).

Williams, Gareth / *Gordon,* Alan: Perceived Earnings Funktion And Ex Ante Rates Of Return To Post Compulsory Education In England, in: Higher Education 10, 1981, S. 199 - 227.

Wilson, Peter L.: State / Social Mechanisms For University Students' Financial Support: Modes Of Students' Participation In Financing The Cost Of Higher Education, in: Higher Education Management, March 1996, Vol. 8, No. 1, S. 114 - 124.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister der Finanzen: Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen Heft 56, Bonn 1996.

Wissenschaftsrat: Empfehlungen des Wissenschaftsrates zu den Perspektiven der Hochschulen in den 90er Jahren, Köln 1988.

- Stellungnahme zur Entwicklung der Hochschulmedizin, Köln 1995.

Zimmermann, Klaus: Zur strukturellen Flexibilität öffentlicher Ausgaben, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 37, 1986, S. 62 - 83.

Anreizkompatibilität in Hochschulorganisation und Hochschulrecht

Von *Friedrich Buttler,* Potsdam

Abstract

Die deutschen Hochschulen sind unzureichend anreizkompatibel organisiert. Die weitgehende Folgenlosigkeit einer möglichen individuellen Entscheidung, auf die Teilnahme am Reputationswettbewerb zu verzichten, gehört organisationspolitisch zu den größten Fehlleistungen des Systems.

Rechts- und Fachaufsicht über die Hochschulen tendieren zum Kurieren am Symptom. Deregulierung ist angesagt, reicht aber nicht aus, um die Hochschulen in den Stand zu setzen, ihre Autonomie wahrzunehmen. Daher wird vorgeschlagen, bisherige substantielle Regulierungen durch Zielvereinbarungen abzulösen. Übersteuerung ist nicht leistungsfreundlich, gute Spielregeln sind solche, die intelligente Prozesse auslösen.

Unter dem Gesichtspunkt erhöhter Anreizkompatibilität sind die Ansatzpunkte für die Veränderung der Hochschulorganisation bei mehr Transparenz und Vergleichbarkeit und dadurch ausgelöstem Wettbewerb um Reputation und Studierendennachfrage, in leistungsorientierter Ressourcenzuweisung, dafür erforderlichen Leitungs- und Kontrollstrukturen und gleichzeitigem Abbau staatlicher Regulierung zu sehen. Entscheidungsbefugnis und Ergebnisverantwortung gehören dabei in eine Hand. Mitwirkungsrechte im Dialog und demokratische Kontrolle sind wesentliche Triebkräfte für individuelle Motivation und gemeinsamen Erfolg.

I. Hochschulen als Gegenstand organisationsökonomischer Analyse

Unter dem Problemdruck wachsender Aufgaben bei unterproportional zunehmenden bis abnehmenden Ressourcen und unter den Eindrücken des internationalen Vergleichs der Entwicklung der Hochschulsysteme ist in den vergangenen Jahren in Deutschland deutlich geworden, daß unsere Hochschulen nicht für alle ihnen übertragenen Aufgaben optimal organisiert sind. Hochschulorganisation und Hochschulrecht sind daher auch Gegenstand organisationsökonomischer Analysen. Der professionellen Bescheidenheit des Ökonomen ist es angemessen, dabei auf die Notwendigkeit ergänzender Perspektiven hinzuweisen, die die hochschulpolitische Erwägungskultur ins Auge zu fassen hat. Denn in der wissenschaftspolitischen

Diskussion wird häufig die ökonomische Analyse mit dem Versuch verwechselt, die Hochschulen allein unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu betrachten oder gar zunehmend den Interessen „der Wirtschaft" dienstbar zu machen. Hochschulen haben nicht nur eine produktivitätsstiftende Funktion, aber eben auch diese. Aufgabe der Ökonomen ist es nicht, die Organisationsziele der Hochschulen zu bestimmen; insofern ginge ein an die Adresse der Organisationsökonomie gerichteter allgemeiner Ökonomismusverdacht fehl. Aber die Hochschulen müssen sich fragen und fragen lassen, ob die richtigen Wege beschritten werden, um ihre Organisationsziele in öffentlich nachvollziehbarer Weise zu bestimmen und mit knappen Mitteln bestmöglich zu erreichen. Dazu kann die organisationsökonomische Analyse methodische Beiträge leisten.

Auf Hochschulen als Organisationen wird gern die gesamte Breitseite von New Public Management-Strategien abgefeuert. Stichworte dazu sind: Steuerung über den Kundennutzen, Aktion in autonomen dezentralen Strukturen, Controlling und Evaluation, Wettbewerb als Entdeckungs- und Selektionsverfahren, Deregulierung. Vieles davon wird in institutionsspezifischer Ausformung für die künftige Hochschulorganisation brauchbar gemacht werden können. Zunächst ist es jedoch nötig, das organisationstheoretische Grundproblem herauszuarbeiten, das Wissenschaft und Forschung in besonderer Weise betrifft. Es ist das Principal-Agent-Problem unter Berücksichtigung des Umstands, daß Denkleistung und Kreativität als Grundlagen von Lehre, Forschung und Innovationstransfer vom Prinzipal nicht vorgeschriebenen, allerdings durch Überregulierung demotiviert werden können. Die Organisationsaufgabe besteht dabei nicht darin, Wissenschaftler zu einem bestimmten Denken und Handeln zu verpflichten, vielmehr darin, geeignete Voraussetzungen für ihre Arbeit zu schaffen und sie – wo nötig – am Verzicht auf Denkleistung und Kreativität zu hindern.

Die nachfolgenden Überlegungen[1] sind weder theoretisch noch empirisch prätentiös. Sie fassen Erfahrungen zusammen, die der Autor während einiger Jahrzehnte in Wissenschaftsverwaltung und -selbstverwaltung gesammelt hat.

II. Defizitdiagnose und Lösungsansatz

Die deutschen Hochschulen sind unterfinanziert und unzureichend anreizkompatibel organisiert. Was der Wissenschaftsrat in seinen 10 Thesen zur Hochschulpolitik 1993 für die westdeutschen Hochschulen feststellte, gilt nicht nur für diese: „Krisensymptome als Folge der Unterfinanzierung und unterlassener Strukturreformen sind ... unübersehbar" (*Wissenschaftsrat,* 10 Thesen, I. 1.).

---

[1] Ich danke Uschi Backes-Gellner, Knut Gerlach, Werner Jann, Detlef Müller-Böling, Thomas Schmid-Schönbein, Hans N. Weiler und Sebastian Wolters für die kritischen Kommentare.

Alle verbleibenden Mängel gehen zu Lasten des Autors.

Zu den Strukturproblemen gehört die unzureichende Anreizkompatibilität der Hochschulorganisation. Davon soll hier die Rede sein. Der Wissenschaftsrat wurde mit seinem „und" einleitend zitiert, um dem Mißverständnis vorzubeugen, die Unterfinanzierung ließe sich bereits mit Organisationsreformen beseitigen. Erwartet wird freilich, daß die Hochschulen bei veränderter Organisation Ressourcen eigenverantwortlich effizienter einsetzen werden. Organisationsreformen sind in jedem Fall, auch unter günstigeren finanziellen Bedingungen, unaufschiebbar.

Anreizkompatibel nenne ich eine Hochschulorganisation und davon ausgehende Handlungsprozesse, die die Hochschulen und ihre Mitglieder zu einem den definierten wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Hochschulzielen konformen Verhalten veranlassen. Dazu ist es nötig, beide nach Maßgabe ihrer Aufgaben und Erfolge mit mehr bzw. weniger Ressourcen auszustatten. Organisationsstrukturen und ihre rechtliche Normierung prägen die Prozesse des Handelns in Organisationen mit. Deshalb ist ihre Anreizkompatibilität immer wieder zu überprüfen und weiter zu entwickeln.

Die Defizitdiagnose dazu ist: Die deutschen Hochschulen sind unzureichend anreizkompatibel organisiert. Das heißt, daß zwar entsprechende Elemente vorhanden sind, aber nicht ausreichen.

Anreizkompatibel ist z. B. das Hausberufungsverbot für Professoren, sofern seine wettbewerbsfördernde Wirkung nicht durch Seilschaften oder Gefälligkeitsgutachten anderweitig zugrunde gerichtet wird.

Anreizkompatibel ist auch das System der Forschungsförderung an den Hochschulen durch die DFG und andere Förderorganisationen, solange es deren Gutachtergremien gelingt, fachbezogen jeweils die besten Anträge zum Zuge kommen zu lassen und solange sie in der Lage sind, interessante Fächer und fachtranszendierende Themen in ihrem Förderportfolio optimal zu berücksichtigen.

Anreizkompatibel ist der Reputationswettbewerb unter Hochschullehrern und Nachwuchswissenschaftlern, wo er funktioniert. Reputationswettbewerb ist geeignet, sowohl der intrinsischen Motivation der ihrer Wissenschaft verpflichteten Persönlichkeit als auch dem Wissenschaftlertyp zu entsprechen, der sich an Vorbildern und besonders qualifizierten Mitbewerbern (Peers) orientiert.

Die Funktionsfähigkeit des Reputationswettwerbes ist indes beschränkt. Zum Beispiel gilt:

- Vorzugsweise werden in diesem Rahmen Forschungsleistungen, weniger Leistungen in der Lehre honoriert.
- Während Forschungsleistungen wissenschaftsöffentlich kommentiert werden, herrscht bezogen auf die Lehre der Grundsatz vor: unter Kollegen „hackt eine Krähe der anderen kein Auge aus" oder „man redet einander nicht rein".
- Innovationstransfer ist in den Professionen unterschiedlich entwickelt. Die Orientierung an den von der Mehrzahl der Professionen selbst am höchsten eingeschätzten Tugend (Forschungsleistung) erschwert häufig Praxisorientierung

und Regionalbezug. Fachverbände der Wirtschaft und ingenieur-, natur- und wirtschafts-wissenschaftliche Fachbereiche geben Beispiele, auch die Tugend der Kooperation mit Wirtschaft und Verwaltung zu entfalten.

- Die zu späte Übertragung selbständiger Aufgaben in Lehre und Forschung an promovierte Mitarbeiter und der vielerorts unzureichende Wettbewerb unter Professoren sind der Qualifizierung des wissenschaftlichen Nachwuchses und der bestmöglichen Entfaltung der promovierten wissenschaftlichen Mitarbeiter abträglich.
- Kollegialorgane neigen nicht dazu, bei der Ressourcenverteilung Reputationsunterschiede zu beachten. Die typischerweise angewandte Regel leitet sich aus dem Irrtum der Gleichverteilung von Reputation unter Kollegen ab. Die Gießkanne „galt und gilt als ‚demokratisch', obwohl sie de facto die von jeder Leistungs- und Effizienzprüfung abgekoppelte kameralistische Mittelzuweisung nur egalitär verklärt." (*Greven* 96, S. 80.)
- Das deutsche Hochschulsystem ist noch weitgehend an der Vorstellung der Gleichrangigkeit aller Universitäten oder Fachhochschulen orientiert. Diese Vorstellung lähmt den Willen zum Wettbewerb und dient als allfälliger Vorwand für unterschiedslose Ressourcenausstattung. Insider wissen, daß es erhebliche Qualitätsunterschiede in und zwischen Hochschulen gibt. Diese Unterschiede werden aber nicht hinreichend transparent gemacht.
- In diesem System kann ein auf Dauer beschäftigter Professor oder Mitarbeiter ohne Gefahr des Verlustes seiner Grundausstattung oder Teilen seines Gehalts für sich entscheiden, am Reputationswettbewerb nicht teilzunehmen. Aber auch herausragende Leistungen werden nicht systematisch honoriert. Im Gegenteil beschränkt ausgeprägte Mißgunst unter Kollegen häufig die Entfaltung von Spitzenleistungen. Die weitgehende Folgenlosigkeit des individuellen Tuns bzw. Unterlassens gehört organisationspolitisch zu den größten Fehlleistungen des deutschen Hochschulsystems.

Das kameralistische Haushaltsverfahren unterstützt diese Folgenlosigkeit noch durch eigene Unzulänglichkeiten:

- Inkrementalistische Haushaltsaufstellungs- und -bewirtschaftungsprozesse vernachlässigen Aufgabenkritik und schöpfen Reallokationsmöglichkeiten unzureichend aus.
- Ausschließlich inputorientierte Mittelzuweisungen honorieren im Extremfall sogar die Erhöhung der Studierendenzahl durch bloße Studienzeitverlängerung. Diese absurde Situation wird systematisch dadurch herbeigeführt, daß die Absicherung des eigenen Spezialgebiets im Curriculum die beste Garantie für Ressourcenzuweisung ist.

Wer die Szene kennt, mag dies als überpointiert auffassen. Tatsächlich wird an deutschen Hochschulen nach wie vor motivierende Lehre angeboten und exzellente Forschung betrieben. Die Defizitdiagnose ist daher weder als pauschale Kol-

legen- noch als Gremienschelte aufzufassen. „Die Hochschulen" sind nicht gleich. Sie können auch wissenschaftlich nicht gleichrangig sein, wenn sie im Reputationswettbewerb um möglichst gute Plazierungen ihrer Fächer und Forschergruppen bemüht und dabei mehr oder weniger erfolgreich sind. Mangelnde Anreizkompatibilität ist ein Problem der Organisationsstruktur, unabhängig davon gibt es immer noch viele Hochschulmitglieder, die trotzdem hoch motiviert vorzügliche Arbeit leisten.

Die vorgetragene Kritik mag bei den zuletzt genannten Hochschulmitgliedern hier und da zu Abwehrreaktionen führen, weil sie die Qualität ihrer Arbeit darin nicht ausreichend gewürdigt sehen. Dem ist zuzustimmen, das ist im Rahmen einer knappen Defizitdiagnose auch nicht zu leisten. Gerade diese Hochschulmitglieder sind es freilich, die in Zukunft deutlichere Unterstützung verdienen, und die zur Konstruktion und ideenreichen Mitwirkung an einer hochschulinternen Reform zu gewinnen sein werden. Viele und mancherorts larmoyante Gegenstimmen werden freilich insbesondere von solchen Hochschullehrern und Mitarbeitern zu Gehör gebracht, die den öffentlichen Qualitätsbeweis ihrer Arbeit fürchten und „die Verhältnisse" (Überlast, Mangel an Ressourcen, behauptete unzureichende Eignung von Studierenden, staatliche Überregulierung etc.) vorschieben wollen, um nicht selbst beweispflichtig zu sein. Hier ist Argwohn geboten, der nur durch wissenschafts- und gesellschaftsöffentlichen Leistungsbeweis widerlegbar ist.

Zur Defizitdiagnose gehört schließlich das Ergebnis kritischer Analysen staatlicher Steuerung der Hochschulen als öffentliche Körperschaften und Anstalten des jeweiligen Landes. Dazu seien hier zwei Grundgedanken vorgetragen.

Erstens:

Die Ablösung der Ordinarienuniversität durch die Gruppenuniversität war Anfang der siebziger Jahre ein zeitgemäßer Schritt zur Demokratisierung der Hochschulen, wenn auch mit deutlich ständischen Elementen. Damit ist mehr Partizipation ermöglicht worden. Insoweit wie die Mitwirkungsmöglichkeit genutzt wird und als Motivationsauslöser wirkt, trägt sie nicht nur zur Kontrolle von Entscheidungen, sondern auch zur Effizienz des Handelns in Organisationen bei.

Freilich ist zum einen die Mitbestimmung bei der Konstruktion der Gruppenuniversität überbewertet worden. Die Mitbestimmungsregeln der Gruppenuniversität sind keine hinreichende Bedingung für effiziente Organisationsergebnisse. Im Ergebnis unterscheidet sich die Gruppenuniversität nicht von ihrer Vorgängerin.

Zum anderen ist bei der Konstruktion der Gruppenuniversität die Gewalt zwar ein Stück weit auf mehr Gruppen verteilt worden als in der Ordinarienuniversität, aber die institutionalisierte Gewaltenteilung zwischen den Hochschulorganen ist nicht klar. Denn die Kollegialgremien üben im Verhältnis zu den Leitungsorganen nicht nur Kontrollbefugnisse aus, sondern nehmen neben ihnen auch Exekutivbefugnisse wahr. Das wird besonders deutlich im Prozeß der Haushaltsaufstellung, -bewirtschaftung und -kontrolle. Hier lassen die Beschluß- und Kontrollgremien

(Senat und Fachbereichs- bzw. Fakultätsrat) den Exekutivorganen (Rektorat und Dekan) teils zuviel Spielraum, weil wirksame Kontrolle nicht ausgeübt wird, teils greifen sie in die Exekutivfunktion durch Verteilungsbeschlüsse im Rahmen der Bewirtschaftung ein. Deshalb ist eine klare Gewaltenteilung zwischen Leitungsorganen, die als handlungsfähige Vorstände agieren, und Kontrollgremien, die Aufsichtsratsfunktion wirksam wahrnehmen, geboten.

Zweitens:

Das Verhältnis in Hochschulautonomie und staatlicher Aufsicht bedarf der Neubestimmung durch Deregulierung, aber auch Re-Regulierung.

Staatliche Aufsicht reagiert bisher typischerweise auf unzureichende Selbstregulierungskraft der teilautonomen Körperschaften durch Kurieren am Symptom mit substantiellen Detailregulierungen. Dieser Regulierungstyp will den Hochschulen bestimmte Ergebnisse des Organisationshandelns vorschreiben, also z. B. die Einhaltung von Eckwerten für Studium und Prüfungen, die Erfüllung der Lehrverpflichtungen, die haushaltstitelscharfe Zuordnung von Haushaltsmitteln zu Einzelaufgaben usw. Darüber hinaus ist er in einer Vielzahl von Genehmigungsvorbehalten und Einzelfallentscheidungen allgegenwärtig.

In dem Maße, in dem der staatlichen Aufsicht die Wahrnehmung der Hochschulautonomie defizitär erscheint, sieht sie sich zunehmend zu Eingriffen legitimiert. Dabei gibt es oft uneingestandene Koalitionen der Hochschulangehörigen einschließlich der Hochschulleitungen mit der staatlichen Aufsicht dort, wo Ministerialerlasse zu bestimmten Entscheidungen ausdrücklich hochschulseitig gewünscht werden. So wußten wir Rektoren der nordrhein-westfälischen Hochschulen schon, daß zur selben Zeit, als wir in Dienstbesprechungen mit dem Ministerium die Beachtung der Automie forderten, aus der Mitte der Hochschule im selben Hause um spezifische Eingriffe gebeten wurde.

Auf diese Weise ist mit der Zeit die Zuordnung von Entscheidungsautonomie und Ergebnisverantwortung nicht nur innerhalb der Hochschulen, sondern auch im Verhältnis von Hochschulen und Staat immer weniger eindeutig geworden. Wo aber die Übereinstimmung von Entscheidungsautonomie und Ergebnisverantwortung durchlöchert oder gar aufgehoben wird, sind Motivation und Effizienz gefährdet.

Die Erfahrung lehrt zudem, daß staatliche Aufsicht durch substantielle Regulierungen wegen der individuellen Autonomie der Hochschullehrer (Freiheit von Forschung und Lehre) nur die korporative Autonomie treffen kann. Werden Regulierungen als wirklichkeitsfremd abgelehnt, so verstärken sie den Rückzug der Hochschulangehörigen in die individuelle Autonomie und höhlen die korporative Autonomie aus. Die Beantwortung von Funktionsdefiziten der Hochschulen durch zunehmende substantielle Regulierungen ist also der falsche Weg. Konsequente Deregulierung ist geboten.

Da aber die Hochschulen in ihrer gegenwärtigen Organisationsstruktur verantwortete Autonomie nur begrenzt wahrnehmen können, genügt bloße Deregulierung nicht. Vielmehr ist der weitgehende Ersatz der noch zu dominanten substantiellen Regulierungen gefordert, um die Hochschulen in den Stand zu setzen, mit weniger staatlicher Aufsicht ihre Aufgaben besser zu erfüllen. Dazu sind prozedurale Regulierungen nötig, die in den Hochschulen zielführende Entscheidungsprozesse auslösen, ohne das Ergebnis vorzuschreiben. So besteht z. B. ein grundlegender Unterschied darin, ob versucht wird, die tatsächliche Studiendauer durch Prüfungs- und Studienordnungen zu begrenzen oder ob diejenigen, denen eine Verkürzung tatsächlich gelingt, dafür mit mehr Ressourcen ausgestattet werden und vice versa. Letzteres wird hier vorgeschlagen.

Das neue Denken über Strukturen, Anreizmechanismen und mit ihnen ausgelöste Prozesse wird auch in der Diskussion über Evaluationen deutlich:

„Bei der Evaluation zur Qualitätssicherung ist ... weniger die richtige, unangreifbare Bewertung der Leistungsergebnisse wichtig, als der Prozeß zur Leistungssteigerung, der so in Gang gesetzt wird." (*Müller-Böling,* 1996). Dies ist gewiß kein Plädoyer für angreifbare Evaluationsmethoden, aber eine vertretbare Hypothese. Sie lautet: Hochschullehrer und Mitarbeiter, Leiter von Instituten, Dekane und Rektorate werden auf öffentlich transparent gemachte und nachvollziehbare Leistungsvergleiche eher mit einer Aktivitätssteigerung reagieren als ohne diese.

Um nun die Hochschulen in den Stand zu setzen, ihre Autonomie unter den heutigen Umständen (veränderte Anforderungen der Gesellschaft an Bildungsinhalte, Innovations- und Technologietransfer, Expansion der Ausbildungsnachfrage, neue Schnittlinien zwischen beruflicher Erstausbildung, wissenschaftlicher Zusatzqualifizierung und beruflicher Weiterbildung, Finanzengpässe) besser verantworten zu können und diese Verantwortung auch verstärkt wahrzunehmen, bedarf es neuer Organisationsstrukturen und -prozesse in den Hochschulen und im Verhältnis zur staatlichen Aufsicht, d. h. der Veränderung des Regulierungstypes durch Einführung anreizkompatibler Steuerungselemente und durch Zurücknahme substantieller Regulierungen.

Das einleitend dargestellte Principal-Agent-Problem unter Berücksichtigung des Umstands, daß Denkleistung und Kreativität nicht vorgeschrieben, freilich durch Überregulierung demotiviert werden können, legt es nahe, anreizkompatible Verträge an Stelle der oben beschriebenen substantiellen Regulierungen einzuführen. Anreizkompatible Verträge regen den Auftragnehmer an, auch dann das vereinbarte Ergebnis zu erreichen, wenn der Auftraggeber nicht beobachten kann, was der Auftragnehmer unternimmt oder was er weiß, und wenn der Auftraggeber es dem Auftragnehmer folglich überlassen muß, die geeigneten Methoden und Instrumente zu wählen, um den Vertragszweck zu erfüllen. Solche Vertrags- oder Zielvereinbarungen sind der Wissenschaftsfreiheit angemessen. In seinem Kommentar zur Vortragsfassung dieses Berichts diskutiert Th. Schmid-Schönbein die Eignung

globaler Zielvereinbarungen im Vergleich zu projektbezogenen. Globale Zielvereinbarungen so klug zu formulieren, daß ihre Erfüllung leicht beobachtbar und überprüfbar ist, hält er für schwierig. Das Problem der Vertragstreue bei unklaren Vertragsinhalten ist offensichtlich. U. Backes-Gellner kommentiert dagegen unter Bezugnahme auf den deutsch-amerikanischen Vergleich (*Backes-Gellner* 1992, S. 422 ff.), daß die US-amerikanischen Hochschulen mit Hilfe ihrer Zielvereinbarungen (Role and Mission Statement) und den dazu gehörigen Anreizsystemen sehr oft in der Lage seien, die gesetzten Ziele zu erreichen. Es zeige sich aber auch, daß aus der Vielfalt möglicher Zielsetzungen eine sehr große Leistungsstreuung resultiere. Allgemeingehaltene Zieldeklamationen reichen freilich nicht aus. Zielvereinbarungen sind durch Produkt- und Leistungsbeschreibungen zu konkretisieren, welche die Zieldimensionen definieren und die Maßstabsfunktion erfüllen. Finnische Hochschulrektoren werden nach nunmehr fünfjähriger Erfahrung mit Zielvereinbarungen nicht mehr zum status quo ante zurückkehren wollen, erklärte der Finnische Hochschulminister Olli-Pekka Heinonen für die Tagung der Schottischen Association of University Teachers in Inverness im September 1997.

Weitgehende Übereinstimmung ist der ökonomischen Profession inzwischen wohl darüber erreichbar, daß Outputfinanzierung an die Stelle der bisher vorherrschenden Inputfinanzierung zu setzen ist: „Leistungsfreundlich können nicht Maßnahmen, sondern nur Spielregeln sein. Auf dieser einfachen Logik beruht die Outputfinanzierung" (*Ch. B. Blankart* 1997, S. 19). An die Stelle der Finanzierung von Kosten muß also die Finanzierung für Leistungen treten.

III. Reformvorschläge und ihr systematischer Zusammenhang

In der wissenschaftspolitischen Diskussion wird seit Jahren eine Vielzahl von isolierten und kombinierten Reformvorschlägen erörtert, die die vorstehenden Funktionsdefizite thematisieren. Gegenstände sind:

- Stärkung der Hochschulleitung und der Dekane (Kritik an der Allokationseffizienz und Verteilungsgerechtigkeit von Senats-, Fakultäts- und Fachbereichsratsbeschlüssen).
- Transparenz der Leistungen durch Evaluation (Bedürfnis nach öffentlich nachvollziehbarer Rechenschaftslegung und wissenschaftlicher Qualitätssicherung).
- Flexibilisierung und Globalisierung der Hochschulhaushalte (Kritik an der kameralistischen Haushaltsführung und ihren Anreizwirkungen für prioritätsgerechte und wirtschaftliche Mittelverwendung).
- indikatorgesteuerte Mittelzuweisung nach Belastung und Leistung (Kritik an der überwiegend inputgesteuerten und zu wenig aufgabenkritischen Mittelzuweisung der Länder an die Hochschulen und durch die Hochschulleitungen innerhalb der Hochschulen).

- verstärkte Beteiligung der Hochschulen an der Auswahl ihrer Studierenden (Kritik an der Studierfähigkeit, Verstärkung des Wettbewerbs unter Hochschulen um Studierende).
- Neugliederung des Systems der Studienabschlüsse (Studienzeitverkürzung durch gestufte Abschlüsse, Herstellung internationaler Vergleichbarkeit und Förderung der Attraktivität für ausländische Studierende).
- Einführung von Studiengebühren (Argumente: „Was nichts kostet, ist nichts wert", persönlich zurechenbare Bildungserträge rechtfertigen private Mitfinanzierung). Alternative: Studienfonds zur Ergänzung der Hochschulfinanzierung aufbauen und durch abgeschöpfte Teile der privaten Bildungserträge der am Arbeitsmarkt erfolgreichen Hochschulabsolventen finanzieren (z. B. australisches HECS-Modell).
- Einführung leistungsbezogener Elemente bei der Besoldung und Vergütung von Hochschullehrern, Erstberufungen nur in Professorenämter auf Zeit, zeitliche Befristung und Berufungszusagen und Veränderung in Abhängigkeit von evaluierter Leistung.

Prinzipiell läßt sich darüber hinaus die Frage bei einer Vielzahl von Themen stellen, wie durch Spielregeln und Anreize wichtige Ziele der Wissenschaftspolitik besser erreicht werden. Dazu gehören die Berufung von Professoren, die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses unter besonderer Berücksichtigung von Frauen, der Innovations- und Technologietransfer, der Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis, das Engagement in der hochschulischen Erwachsenenbildung, die Kooperation zwischen Hochschulen und außerhochschulischen Forschungseinrichtungen etc..

Zu den in der Diskussion um ein neues Hochschulrahmengesetz kontroversesten Themen gehören Studiengebühren und die Mitwirkung der Hochschulen an der Auswahl der Studierenden. Im Zusammenhang mit der Studienfinanzierung muß auch die Wahl der geeigneten Studienförderung gesehen werden, denn Studiengebühren und Finanzierung der Lebenshaltung im Studium stehen bei der Ausbildungswahlentscheidung im Zusammenhang.

Unter Ökonomen und Bildungspolitikern gibt es unterschiedliche Beurteilungen der Frage, ob und unter welchen Umständen die Mitwirkung der Hochschulen an der Auswahl der Studierenden ausgeweitet werden sollte. Unstrittig sind dabei die schon geltenden besonderen Aufnahmeprüfungen für z. B. künstlerische Fächer. Befürworter der Ausweitung sehen darin ein entscheidendes Element der Qualitätsverbesserung durch Wettbewerb und damit einhergehende Profilierung der Hochschulen und ihrer Fächer.

Die Gegner sehen die Wettbewerbssituation umgekehrt: In einem Wettbewerbssystem sucht üblicherweise nicht der Dienstleister den Kunden aus, sondern die Kundenorientierung des Dienstleisters wird durch den Wettbewerb um Studienanfänger gefördert. Die Gegner verweisen überdies auf die Evaluationsergebnisse

des Medizintests, die gezeigt haben, daß der Test im Vergleich zur Abiturnote zu keinen signifikant besseren Auswahlergebnissen führte, weshalb die Länder den Test inzwischen abgeschafft haben. Sie sehen die Hochschulen kapazitativ und inhaltlich nicht auf eine solche Aufgabe vorbereitet und beurteilen die Sicherung und Weiterentwicklung des Abiturstandards mehrheitlich als bessere Alternative. Sie befürworten die besondere Gewichtung einschlägiger Abiturnoten bei Zulassungsentscheidungen in zulassungsbeschränkten Fächern, damit die Auswertung des Abiturs, aber nicht dessen Entwertung im Zulassungsverfahren. Im Hinblick auf Art. 12 GG (Freiheit der Berufswahl) und Art. 3 GG (Willkürverbot) werden an Auswahlentscheidungen der Hochschulen schließlich erheblich Anforderungen gestellt.

Ich schlage daher vor, den Wettbewerb um Studienanfänger und nicht das Recht zu ihrer Auswahl in den Vordergrund zu stellen. Ich gehe aber nicht so weit wie Blankart (a.a.O. S. 19), die Outputfinanzierung ausschließlich an Quantität und Qualität der Zahl der betreuten Studierenden zu binden, wenn ich auch mit ihm für richtig halte, daß die Studierenden in der Wahl ihrer Ausbildungsstätte frei sein sollen. Damit ist auch ein Voucher-System vereinbar, das die Hochschulfinanzierung mit der Studienortswahl verknüpft.

U. Backes-Gellner weist in ihrem Kommentar freilich zu Recht darauf hin, daß das Modell des Wettbewerbs um Kunden nicht ohne weiteres auf die Hochschulen übertragbar ist, d. h. daß es nicht sinnvoll ist, dort in jedem Fall ebenso wie im Unternehmensbereich auf eine vom Kunden nicht akzeptierte Nischenstrategie mit Betriebsschließungen zu reagieren. Die Frage geht an den Bestand der Wissenschaften und Künste, die nicht ihrer studentischen Nachfrage, aber gleichwohl der gesellschaftlichen Bedeutung wegen zu pflegen sind. Sie geht an die Entscheidungsträger in Hochschulen und Staat, wie sie es mit dem Verhältnis von unmittelbar produktivitätsstiftenden zu reflexiven Wissenschaften halten. Sie geht an das Selbstverständnis der Hochschulen über ihren Beitrag zur Entwicklung der Institutionen und Werte unserer demokratischen Gesellschaft und ihrer Kultur. Sie reklamiert die Notwendigkeit, mehr als in den letzten 20 Jahren ihrerseits Themen auf die gesellschaftspolitischen Agende zu setzen und dazu Antworten zur Diskussion zu stellen. Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und staatlichem Träger müssen auch darauf Antwort geben. Der staatliche Träger nimmt hier die Funktion des Kunden für die Gesellschaft wahr und wird dabei gemeinsam mit den Hochschulen Schwerpunkte zu setzen haben.

Die Bildung von Centers of excellence setzt die Gewinnung hervorragender Lehrer- und Forscherpersönlichkeiten voraus. Deshalb empfiehlt es sich, der Qualität der Berufungspolitik durch geeignete Spielregeln, insbesondere durch maßgebliche Beteiligung unabhängiger Gutachter, innerhalb der Hochschulen wieder eine herausragende Funktion zuzuweisen. Die Betonung des Harnack-Prinzips (Max-Planck Gesellschaft 1996) bei den Direktoren der Max-Planck-Institute ist dafür ein gutes Beispiel.

Ein anderer Gegenstand, der staatlicher Regulierung vorbehalten bleiben wird und der auch unter Anreizgesichtspunkten diskutiert wird, sind Studiengebühren.

Robert von Weizsäcker hat in der Sitzung des bildungsökonomischen Ausschusses in Mannheim 1996 zu der Frage Stellung genommen: Was veranlaßt die Mehrheit einer Gesellschaft, eine Minderheit dafür zu subventionieren, daß sie nach ihrer Ausbildung mehr verdient als die Mehrheit? Dazu läßt sich unter Berücksichtigung von internen und externen Erträgen, Informationsasymmetrien und Risikopositionen der verschiedenen Schichten von Hochschulzugangsberechtigten das aufnehmen, was er berichtet hat und was deshalb an dieser Stelle Erwähnung verdient, aber nicht wiederholt werden muß (*Weizsäcker,* 1997).

Die Tatsache, daß ein Studium neben externen Erträgen für die Gesellschaft auch für den Ausgebildeten private Erträge erbringt, ist in der Humankapitalliteratur unumstritten. Entscheidend für die Position zu Studiengebühren ist, wie den Argumenten soziale Selektivität, Informationsasymmetrien und Risikoaversion Rechnung getragen werden kann.

Dem sozialen Selektivitätsargument kann durch die Befreiung der Angehörigen niedriger Einkommen entsprochen werden und es hätte zu gelten, daß jedenfalls Bezieher von Ausbildungsförderung keine Studiengebühren entrichteten. Freilich könnte dies beim gegenwärtigen BAföG nicht funktionieren, da dieses selbst seine Aufgabe der Vermeidung sozialer Selektivität beim Studienzugang immer weniger erfüllt, indem der Anteil der Geförderten kontinuierlich abgesunken ist. Gibt es aber kein wirksames allgemeines Studienförderungssystem, dann kann auch die von den Befürwortern von Studiengebühren erwartete studienzeitverkürzende Wirkung nicht eintreten, weil die Kombination von Studium und Erwerbsarbeit begünstigt wird.

Informationsasymmetrie und unterschiedliche Risikopositionen hängen eng zusammen. Studierende aus bildungsferneren Schichten werden wie solche aus einkommensschwächeren Schichten sich eher risikoscheu zeigen und bei von ihnen als eher ungewiß eingeschätzten individuellen Erträgen und zunehmenden Studienkosten eher auf ein Studium verzichten. Deshalb liegt die soziale Selektionswirkung von Studiengebühren auf der Hand, so lange kein wirksames allgemeines Studienförderungssystem besteht.

Diese Argumente sprechen nicht gleichzeitig gegen die Beteiligung von am Arbeitsmarkt erfolgreichen Hochschulabsolventen an einem Studienfonds entsprechend dem australischen HECS-Modell. Da nur solche Absolventen zur Rückzahlung eines Teils ihrer Studienkosten verpflichtet werden, die ein überdurchschnittliches Einkommen haben, wird der Einfluß von Risikoaversion auf das Studienwahlverhalten reduziert. Bei Einführung eines solchen Systems müssen freilich Modelle gefunden werden, die auf die Studienfachwahl neutral wirken, weil sonst der Grundsatz der Nachfrageorientierung (social demand approach) verletzt würde. Bei der Bemessung der Höhe ist die Gefahr des brain drain zu beden-

ken, die dadurch entstehen kann, daß Absolventen die Rückzahlung durch Auswanderung vermeiden (*Blankart,* a.a.O., S. 21).

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die schichtspezifisch unterschiedliche Risikobereitschaft auch für die Beurteilung von Darlehnsanteilen im Rahmen der Studienförderung nach dem BAföG eine wichtige Rolle spielt. Würde nämlich im künftigen BAföG eine Darlehenskomponente ohne Ausnahme für Studierende aus einkommensschwächeren Schichten vorgesehen, wäre eine gleichzeitige Belastung von Absolventen mit Rückzahlungsverpflichtungen nach dem australischen Vorbild auszuschließen, weil sonst systematisch gerade die Angehörigen einkommensschwächerer Schichten mit zwei Rückzahlungsverpflichtungen belastet würden. Auch hier wäre die soziale Selektivität evident.

IV. Stand der Diskussion in den Wissenschaftsorganisationen und in der KMK

Der Wissenschaftsrat, die Hochschulrektorenkonferenz und die Kultusministerkonferenz haben verstärkt seit 1993 neue Herausforderungen der Hochschulpolitik diskutiert.

Als Ergebnis sind bisher u. a. folgende Materialien erarbeitet worden:

- 10 Thesen zur Hochschulpolitik (*WR* 1993)
- Empfehlungen zu quantitativen Indikatoren im Hochschulbereich (*HRK* und *KMK* 1995)
- Zur Evaluation im Hochschulbereich unter besonderer Berücksichtigung der Lehre (*HRK* 1995)
- Empfehlungen zur Stärkung der Lehre in den Hochschulen durch Evaluation (*WR* 1996)
- Zur Finanzierung der Hochschulen (*HRK* 1996)
- Differenzierung der Mittelverteilung im Hochschulbereich (*KMK* 1996)
- Empfehlungen zur Förderung des Hochschullehrernachwuchses (*WR* 1996)
- Empfehlungen zu Graduiertenstudien (*HRK* 1996)
- Thesen zur Forschung in den Hochschulen (*WR* 1996)
- Leitungsstrukturen im Hochschulbereich (*KMK* 1996).

Die zuerst genannten 10 Thesen des Wissenschaftsrates sprachen bereits fast das gesamte Spektrum der in der Folge thematisierten Schwerpunkte an. Principal-Agent-Probleme einerseits, Qualitätssicherung durch Forschungs- und Nachwuchsförderung andererseits treten in letzter Zeit in den Vordergrund.

Auch nach Auffassung der Wissenschaftsorganisationen und der KMK sind Veränderungen der Leitungsstrukturen ein zentraler Ausgangspunkt. In seinen 10 Thesen hatte der Wissenschaftsrat bereits 1993 formuliert:

> „Der Erfolg der vorgeschlagenen Reformmaßnahmen ist davon abhängig, daß die Hochschulen in die Lage versetzt werden, die Reformziele aufzugreifen und autonom umzusetzen. Dies setzt handlungsfähige Hochschulen voraus, denen durch schrittweise Globalisierung der Haushalte und Deregulierung des Haushaltsvollzuges mehr Budgetsouveränität eingeräumt werden sollte. Hochschulautonomie und Eigenverantwortlichkeit verlangen nach einem entscheidungsfähigen Hochschulmanagement, vor allem nach einer Stärkung der Dekane."

Ein paralleler Diskussionsstrang thematisiert den Hochschulzugang, den die KMK vornehmlich als „Weiterentwicklung der gymnasialen Oberstufe und des Abiturs" (1996) behandelt, während die HRK die Beteiligung der Hochschulen an der Auswahl der Studierenden stärker in den Vordergrund rückt, wobei sie vom Hochschulverband, vom Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und anderen unterstützt wird (*Stifterverband* 1996; *Leipziger Erklärung* 1996).

Als besonders veränderungsresistent gelten Besoldungs- und Tarifrecht. In einem Thesenpapier formulieren Heinz Nixdorf Stiftung und Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (1995), weder das Beamtenbesoldungsrecht noch der Bundesangestelltentarif seien hinreichend leistungsorientiert und wissenschaftsadäquat. Deshalb müßten Sonderregelungen im Hochschulbereich realisiert werden. Vorgeschlagen wird eine Trennung in ruhegehaltsfähige Grundgehälter und leistungsabhängige Zuschläge, die der periodischen Neubewertung unterliegen.

Gewerkschaftsseitig wird allerdings auf tarifliche Regelungen auch bei globalisierten Haushalten Wert gelegt und es wird eine unterschiedslose Behandlung von Beamten und Angestellten im Rahmen flexibler Hochschulhaushalte verlangt (*Köhler,* GEW, 1996).

Nicht nur die Beschäftigung von Hochschullehrern als Beamte oder Angestellte, sondern auch die Beschäftigung von Hochschullehrern auf Zeit, der Wechsel zwischen Hochschultätigkeiten und Aufgaben in der Wirtschaft, die Kombination von Teilzeitprofessuren und praxisbezogenen Aufgaben außerhalb der Hochschulen sowie unterschiedliche Modelle der Verteilung des Lehrdeputats auf die Lehrenden unter Berücksichtigung der Forschungsaufgaben sind Gegenstand der Erörterung (KMK: Hochschulen und Hochschulpolitik vor neuen Herausforderungen, 1997).

Für die Funktionsfähigkeit neuer Organisations- und Steuerungsmodelle ist die Verständigung über Leistungsindikatoren wichtig. Die meisten Stellungnahmen nehmen darauf Bezug. Für die Akzeptanz und auf diesem Wege auch für die Anreizkompatibilität kommt der richtigen Wahl und Spezifizierung von Indikatoren entscheidende Bedeutung zu. Einfache Indikatorensysteme sind dabei hinsichtlich ihrer Anreizkompatibilität nicht notwendigerweise schlechter als weiter elaborierte anzusehen. Häufig tragen, wie aus der Varianzanalyse bekannt ist, mehr Variablen nur noch wenig zur Ergebnisverbesserung bei.

Aber vor unzulässigen Vereinfachungen ist doch zu warnen; z. B. geht es nicht an, die vergleichsweise Leistungsfähigkeit einer Lehreinheit an der bloßen Zu- und Abnahme der durchschnittlichen Studiendauer ohne Kontrolle für Veränderungen von Teilzeitstudierendenanteil, Abbruchquote, Studienerfolg etc. zu messen. Z. B. kann der Drittmittelindikator nicht fächerübergreifend undifferenziert angewendet werden, etc.

V. Ein neuer Regelkreis von Organisationsstrukturen und -prozessen

Unter dem Gesichtspunkt erhöhter Anreizkompatibilität bietet es sich nach dieser Diskussion an, die Ansatzpunkte für die Veränderung der Hochschulorganisation bei mehr Transparenz und Vergleichbarkeit, der leistungsorientierten Ressourcenzuweisung, den dafür notwendigen Leitungsstrukturen der Hochschulen und dem Abbau staatlicher Regulierung zu sehen.

Transparenz und Vergleichbarkeit stehen an erster Stelle, weil Sie eine wichtige Voraussetzung für Anreizkompatibilität bereitstellen, nämlich Signale, die Verhaltensänderungen induzieren. Werner Jann kommentiert, daß es nicht zuallererst gesetzlicher Änderungen bedürfe, sondern daß die vorherrschende nicht anreizkompatible opportunistische Praxis leistungsorientierte Ressourcenzuweisung verhindere und daß diese „Kultur" nur durch Transparenz und Öffentlichkeit aufgebrochen werden könne.

Hinsichtlich der Leitungsstrukturen geht es nicht vordergründig um den starken Dekan bzw. Hochschulleiter, es ist eher wichtig, daß beide klug sind und das besondere Principal-Agent-Problem in ihrer Kommunikationspraxis und Entscheidungsfindung berücksichtigen, um schließlich Autorität im Sinne Max Webers zu gewinnen. Es geht um die gestärkte Funktion von Leitung einerseits und Kontrolle andererseits durch eindeutige Zuordnung von Entscheidungsbefugnis und Ergebnisverantwortung auf allen Ebenen und es geht um ein neues Zusammenspiel der Kräfte zwischen Geschäftsführungs- und Kontrollorganen.

In den Kontrollorganen ist die Mitwirkung der Gruppen zu gewährleisten, anreizthematisch ist auch hier auf den Zusammenhang von Dialog, Partizipation und Motivation hinzuweisen.

Der Regelkreis der neuen Organisationsstrukturen und -prozesse könnte so aussehen:

- Zielvereinbarungen zwischen staatlichem Träger und Hochschulen, zwischen Hochschulleitungen und Gliederungen der Hochschule, zwischen Dekanaten und Gliederungen der Fachbereiche / Fakultäten / fächerübergreifenden Organisationseinheiten ersetzen große Teile substantieller Regulierungen. Aussagekräftige Indikatoren treten für den Haushaltsgesetzgeber als funktionales Äquivalent

zur Ausübung seiner Kontrollrechte an die Stelle der Darstellung des Haushaltes in Einzeltiteln.

- Den Hochschulen werden mit Globalhaushalten zur Erreichung der vereinbarten Ziele auskömmliche Mittel zugewiesen. Eigene Einnahmen werden nur teilweise auf den Zuweisungsbedarf angerechnet. Die Haushaltssystematik wird auf Eigeneinnahmen und Zuweisungen, konsumtive und investive Aufgaben reduziert. Rücklagenbildung und Überjährigkeit werden zugelassen.
- Die Hochschulen führen eine Kosten- und Leistungsrechnung ein. Sie untergliedern sich zur eindeutigen Allokation von Mittelzuweisung und Verantwortung und mit dem Ziel der Verringerung von Trittbrettfahrerverhalten leistungsschwächerer auf Kosten leistungsstärkerer Einheiten bzw. Organisationsmitglieder neben Fakultäten / Fachbereichen in Leistungszentren.
- Leistungszentren können fachbereichs- / fakultätsübergreifend gebildet werden. Hochschullehrer und Mitarbeiter können in Lehre bzw. Forschung unterschiedlichen Zentren angehören.

  Die so gebildeten Organisationseinheiten berichten nach einem Indikatorensystem innerhalb der Hochschule, die Hochschule insgesamt berichtet in einem entsprechenden System dem Hochschulrat und über den staatlichen Träger dem Haushaltsgesetzgeber. Der Träger legt gemeinsam mit den Hochschulen und dem Hochschulrat das externe Berichtssystem fest. Im Regelkreis dienen die berichteten Ergebnisse der indikatorgestützten leistungsorientierten Mittelverteilung der Folgeperiode.
- Innerhalb der Hochschulen erfolgt die Ressourcenverteilung nach analogen Verfahren, dabei ergänzen hochschulintern festgelegte Indikatoren die Steuerung der Mittelzuweisung.

  Berufungszusagen werden ausnahmslos zeitlich befristet. Als Zeithorizont empfiehlt sich eine Periode von 3 bis 5 Jahren. Dies gilt bei der Zuordnung wissenschaftlicher Mitarbeiter ebenso wie für Sachmittel.

  Die Hochschule legt fest und berichtet darüber, wie sie nach Leistungszentren differenziert die Grenze zwischen funktionsnotwendiger Grundausstattung und leistungsbezogener Zusatzausstattung zieht und auf welches Indikatorensystem sie die Verteilung der Mittel für die Zusatzausstattung stützt.
- Die Leitungen auf Rektorats- und Dekanatsebene werden in den Stand gesetzt, diese Aufgaben zu erfüllen. Sie erhalten die Leitungskompetenz eines Vorstandes im Verhältnis zu den Senaten bzw. Fakultäts- / Fachbereichsräten, die ihrerseits in den Stand gesetzt werden, ihre Kontroll- und damit auch Orientierungsfunktionen wirksam zu erfüllen. Zur wirksamen Ausübung der Kontrollfunktion gehört auch, daß die Leitungsorgane mit qualifizierter Mehrheit durch konstruktives Mißtrauensvotum abwählbar sind. Vom Abwahlrecht geht eine ex ante Wirkung auf das Kooperationsverhalten des Fachbereichs- bzw. Hochschulleiters aus. Es ist mit Quoren zu versehen, die Zufallsergebnisse ausschließen.

- Wenn Leitungsorgane neben Hochschulleiter bzw. Dekan als arbeitsteilige Gremien gestaltet werden, muß wegen der Eindeutigkeit der Letztverantwortung das Recht zur Nomination der übrigen Mitglieder des Gremiums beim Hochschulleiter bzw. Dekan bleiben. Ihnen gebührt darüber hinaus eine Richtlinienkompetenz. Im übrigen sollten monokratische Strukturen im Hinblick auf die besondere Principal-Agent-Situation vermieden und Delegationsmöglichkeiten auf Beauftragte des Hochschulleiters bzw. des Dekans bei Erhalt der Letztverantwortlichkeit für das Ergebnis genutzt werden.

- Würden im Vorstands- / Aufsichtsratsmodell der Leiter oder das Leitungsgremium ausschließlich durch die hochschulinternen Kontrollgremien bestimmt, stellte dies die Funktionsfähigkeit der Gewaltenteilung in Frage. Kurfürsten neigen dazu, einen schwachen primus inter pares zu küren. Das führt zwar (Heinrich der Vogler) nicht immer zum gewünschten Erfolg, aber die Gefahr ist systematisch gegeben.

  So läge es nahe, mit der Wahl externe Organe zu betrauen. Dagegen spricht aber, daß neben dem Grundordnungsrecht und dem Selbstergänzungsrecht das Recht zur Wahl der Leitung zu den tragenden Säulen der Hochschulautonomie gehört.

  Unter Berücksichtigung beider Argumente könnte die Wahl der Hochschulleitung durch Zusammenwirken externer und interner Gremien gestaltet werden. Z. B. könnte sie auf Vorschlag des Hochschulrats durch den Senat erfolgen. Analog könnte der Hochschulleitung ein Mitwirkungsrecht bei der Findung geeigneter Dekane eingeräumt werden.

- Der Hochschulrat hat beratende Funktion und Rechte zum Vorschlag und zur Stellungnahme. Seine Aufgabe ist der öffentliche Diskurs über die Hochschulziele und diesbezüglichen Leistungen, die auch über den wissenschaftsöffentlichen Qualitätsdiskurs hinaus bedeutsam sind, und die öffentliche Diskussion der Funktionsmechanismen der Hochschule. Herausragende Vertreter aus Unternehmen und Gewerkschaften, Kultur und Kommune könnten mit Wissenschaftlern und Künstlern, die den Hochschulangehörigen als Peers gelten, im Hochschulrat zusammenwirken. Internationale Besetzung ist wünschenswert.

  Zur Gewährleistung seiner Unabhängigkeit sollten weder Angehörige der eigenen Hochschulen noch staatliche Vertreter Sitz und Stimme erhalten.

- Organisationen leben durch die Menschen, die in ihnen handeln. Deshalb gehören die Berufung auf Professuren und die frühzeitige Übertragung selbständiger Lehr- und Forschungsaufgaben an promovierte Nachwuchswissenschaftler zu den zentralen Gegenständen einer auf Exzellenz und Profilbildung gerichteten Organisationsentwicklung. Dazu gehört die Pflege des qualifizierten wissenschaftlichen Nachwuchses unter besonderer Berücksichtigung der Gleichstellung von Frauen und Männern.

Ein solcher oder ähnlicher Regelkreis müßte idealerweise wegen des systematischen Zusammenhangs möglichst geschlossen eingeführt werden. Dafür ist im

Hochschulrecht die notwendige Öffnung herzustellen. In der Realität und im Interesse einer von den Hochschulen mitgetragenen Entwicklung ist freilich eine Sequenz von Teilschritten erforderlich, soweit die Anreizkompatibilität der eingeführten Organisationsformen und der von ihnen ausgelösten Prozesse als Leitstern im Auge behalten wird.

Parallel zu solcher Neuordnung der Hochschulorganisation lassen sich staatliche Aufsichtsaufgaben systematisch abbauen. Das gilt insbesondere für die Fachaufsicht, deren Aufgaben teilweise durch Abstimmungsprozesse im Rahmen von Zielvereinbarungen abgelöst werden können. Dabei wird die zutreffende Wahl und Spezifikation der Leistungsindikatoren zu einem zentralen Gegenstand der wissenschaftspolitischen Diskussion über Qualität, Innovation und Wissensfortschritt. Dieser Diskurs ist ständig und wissenschaftsöffentlich zu führen. Darüber hinaus sind hochschulpolitische Ziele auch in einer allgemeinen Öffentlichkeit diskursbedürftig, dem Hochschulrat kommt dabei besondere Bedeutung zu.

Auch das Ausmaß der Reaktion auf Abweichungen von so gesetzten Orientierungsmarken wird unter Anreizaspekten zu erwägen sein. Eine kluge Leitung wird nicht mit Kanonen auf Spatzen schießen, weil sonst Demotivation die Folge von Ängstlichkeit sein wird. Rechtlich läßt sich das als Grundsatz der Verhältnismäßigkeit formulieren. Ökonomisch geht es um die Vermeidung von überzogenen Belohnungen und Sanktionen. Auch das System von Belohnungen und Sanktionen muß deshalb Gegenstand des wissenschaftsöffentlichen und wissenschaftspolitischen Diskurses sein.

Staatliche Aufsicht wird sich in unterschiedlicher Weise Regulierungsgegenstände vorbehalten und sie nicht zum Gegenstand von Zielvereinbarungen erklären. Sie wird z. B. über die Einführung und Höhe von Studiengebühren, Art und Umfang der Beteiligung der Hochschulen bei der Auswahl der Studierenden in besonderen Fächern, Festlegung der Hochschulzugangsberechtigungen und Abstimmung des Systems der Studienabschlüsse, Vergleichbarkeit der Vergütungs- und Besoldungsstrukturen länderübergreifend, ggf. landesspezifisch, entscheiden.

Im kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik sind dabei die Vergleichbarkeit der Studienabschlüsse mit dem Ziel der Mobilitätssicherung sowie die Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen ärmerer gegenüber reicheren Ländern für das Bemühen um abgestimmte Lösungen maßgeblich (Studienabschlüsse, Zugangsberechtigung, Personal- und Besoldungsstruktur).

Staatliche Aufsicht wird auch immer dort die Notwendigkeit ergänzender Regulierung sorgfältig prüfen müssen, wo auf der Ebene dezentralisierter Entscheidungsverfahren Minderheitenschutz nicht gesichert erscheint. Sorgfältig prüfen heißt auch, nicht der Versuchung zu erliegen, allfällige interne Koordinationsprobleme als trojanische Pferde erneuter staatlicher Reglementierung zu mißbrauchen.

Aus der Sicht dieses Beitrages ist es letztlich zu bevorzugen, auch Kriterien des Minderheitenschutzes in Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und staat-

lichen Trägern zu berücksichtigen, diesbezügliche Erfolge in Folgeverhandlungen zu honorieren, Mißerfolge mit Abschlägen zu sanktionieren. Freilich wird der Weg dorthin in Schritten zu gehen sein, bei denen zunächst neue Lösungen auf ihre Verläßlichkeit erprobt werden, ehe in schwierigen Auseinandersetzungen erreichte Schutzrechte durch Vertragslösungen ersetzt werden können. Ein Beispiel dafür sind die hochschulrechtlichen Normen zur Gleichstellung von Frauen und Männern.

Die Aussagen dieses Abschnittes lassen sich wie folgt zusammenfassen:

An die Stelle staatlicher Einzelvorgaben und insbesondere gesetzlicher Regulierungen zur Zielerreichung sollten unter dem Aspekt der Anreizkompatibilität zunehmend Zielvereinbarungen zwischen Hochschulen und ihren Trägern treten. Die regelmäßig evaluierte Zielerreichung wird dabei Grundlage der Zielvereinbarung und Ressourcenzuweisung der Folgeperiode. Transparenz und Öffentlichkeit sind entscheidende Voraussetzungen für die Stimulierung des Wettbewerbs zwischen und in Hochschulen.

Staatliche Vorbehalte ergänzender Regulierung bedürfen der besonderen Begründung (z. B. Mobilitätssicherung im Rahmen des förderalistischen Systems, anderweitig nicht zu verwirklichender Minderheitenschutz). Notwendig bleibende Regulierungen sind entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip auf der niedrigstmöglichen Regulierungsebene anzusiedeln, die zielführende Ergebnisse gewährleistet.

VI. Hochschulrechtliche Voraussetzungen

Der Regelkreis neuer Organisationsstrukturen und -prozesse steht de lege lata mit dem Hochschulrahmengesetz (i.d.F. vom 8. 4. 1987) nur in wenigen Punkten nicht in Übereinstimmung.

- Der Fachbereichssprecher wird vom Fachbereichsrat gewählt, ohne daß ein anderes Organ ein Mitwirkungsrecht hätte (§ 64, Abs. 5).
- Die Hochschulleitung muß von einem Organ der Hochschule gewählt werden. Die Teilung von Vorschlags- und Wahlrecht ist üblich, jedoch stets den zentralen Kollegialorganen der Hochschulen vorbehalten. Ein externes Mitwirkungsrecht besteht abgesehen vom staatlichen Bestellungsakt nicht.
- Die Vorschriften zur Personalstruktur (§§ 42 - 57) lassen nur begrenzt die Einführung neuer Steuerungselemente zu.

Die Länder hatten den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes eingebracht (Bundesrat, Drucksache 219/96 vom 14. 06. 96). Dieser enthält die sogenannte Erprobungsklausel:

> „Zur Erprobung alternativer Modelle bei der Organisation und Verwaltung der Hochschule können die Länder in ihren Hochschulgesetzen von den Vorschriften der §§ 60 - 66 dieses Gesetzes abweichende Regelungen treffen."

Die §§ 60 - 66 behandeln das Zusammenwirken von Land und Hochschulen, allgemeine Organisationsgrundsätze, die Leitung der Hochschule, die Aufgaben zentraler Kollegialorgane, Fachbereich, Gemeinsame Kommissionen und Studienbereiche sowie wissenschaftliche Einrichtungen und Betriebseinheiten. Mit der Erprobungsklausel wären die vorgenannten Übereinstimmungsmängel ausgeräumt worden.

Inzwischen hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung den mit den Ländern abgestimmten Referentenentwurf eines vierten Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vorgelegt (vom 22. 08. 97), in dessen Rahmen einem Regelkreis wie dem vorgeschlagenen keine rechtlichen Hindernisse im Wege stünden. Im Hinblick auf die Personalstruktur ist der Entwurf freilich nicht innovativ. Hier bleibt ein Desideratum. Im Zeitrahmen der Diskussion der vorliegenden Novelle war eine gründliche Reform der Personalstruktur nicht leistbar.

Der Entwurf enthält – ohne daß dies zwingend in ein Rahmengesetz gehörte, sondern von den Landesgesetzen vorgesehen werden könnte – einzelne neue anreizkompatible Normen wie die Befristung von Berufungszusagen (§ 45, Abs. 5), die regelmäßige Evaluation von Forschung und Lehre (§ 6) und die leistungsorientierte Ressourcenzuweisung (§ 5). Er eröffnet die Möglichkeit, in dafür geeigneten Studiengängen Bachelor- und Master-Abschlüsse anzubieten (§ 19). Es ist anzunehmen, daß die Länder die mit den neuen Abschlüssen gebotene Möglichkeit aufgreifen werden und daß die Hochschulen diese Chance zur Profilbildung und zur Verbesserung ihrer Wettbewerbssituation auch im internationalen Maßstab nutzen werden.

Das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg hat auf der Grundlage des Entwurfs der HRG-Novelle parallel einen Referentenentwurf einer Novelle des Brandenburgischen Hochschulgesetzes vorgelegt. Die Ziele dieser Novelle lassen sich unter den Stichworten Stärkung der Autonomie der Hochschulen, Änderung der Leitungs- und Entscheidungsstrukturen, Ausbau der Mitbestimmung und der Gleichstellung, Studienstrukturreform und Dienstrechtsreform subsumieren. Die Vorschriften im einzelnen sind mit dem dargestellten Regelkreis kompatibel. Sie verzichten auf Details, markieren aber einige Grundorientierungen:

- ein Globalhaushalt zur Erfüllung der Aufgaben. Die Bemessung erfolgt entsprechend der erbrachten Leistungen in Lehre und Forschung und dient als Leistungsanreiz. Um die Ressourcen der eigenen Hochschulplanung entsprechend einzusetzen, sollen die Hochschulen auch die Personalhoheit erhalten.

- Die Leitung der Hochschulen wird einem Präsidenten / Rektor mit entsprechenden Befugnissen übertragen. Stärkere Kontrollmöglichkeiten erhält der Senat als Aufsichtsgremium, der auch verfassungsgebendes Organ für die Hochschulen wird.

- Neu ist die Bildung eines Landeshochschulrates, der mit Blick auf die brandenburgische Wissenschaftslandschaft Anregungen von außen in die Hochschulen hineintragen wird. Er hat keine behördlichen Aufgaben.
- Die nichtprofessoralen Gruppen erhalten gewichtigeres Stimmrecht, insbesondere bei der Bewertung der Lehre und, als Mitglieder des Senats des entscheidenden Aufsichtsgremiums, eine gewichtigere Stellung.
- Die Hochschulen können berufsqualifizierende Bachelor- und Mastergrade verleihen und ein Credit-Point-System einführen, das wie international üblich die Leistungsnachweise transparent und vergleichbar macht und sowohl eine höhere Mobilität erlaubt, als auch zu kürzeren Studienzeiten führen wird.
- Durch die Dienstherren- und Arbeitgebereigenschaft können die Hochschulen selbständiger handeln. Auch werden den Hochschulen größere Spielräume eröffnet, Professoren auf Zeit zu berufen. Besonders qualifizierten wissenschaftlichen und künstlerischen Assistenten und Oberassistenten soll die selbständige Wahrnehmung von Aufgaben in Lehre und Forschung übertragen werden.

Den Grundordnungen und dem Organisationshandeln der Hochschulen soll es überlassen sein, diesen Rahmen auszufüllen. Parallel dazu werden Land und Hochschulen gemeinsam die Instrumente entwickeln, um im Wege von Zielvereinbarungen Leistungen und Gegenleistungen aufeinander abzustimmen.

Literatur

Backes-Gellner, U.: Berufsethos und akademische Bürokratie, in: Zeitschrift für Personalforschung, Heft 4, 1992, S. 403 - 434.

Blankart, Ch. B.: Outputfinanzierung von Hochschulen, Discussion Paper 89, Humboldt-Universität zu Berlin, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, 1997.

BMBF: Referentenentwurf für ein Viertes Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom 22. 08. 1997.

Gesetz über die Hochschulen des Landes Brandenburg, Referentenentwurf vom August 1997.

Gesetz über die Universitäten des Landes Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 29. 06. 1994.

Greven, M. Th.: Universitätsreform auf leisen Sohlen, in: Vorgänge, Jg. 1966, Heft 1, S. 77 - 87.

Hochschulrahmengesetz in der Fassung vom 08. 04. 1987.

Hochschulrektorenkonferenz: Zur Evaluation im Hochschulbereich unter besonderer Berücksichtigung der Lehre, Bonn 1995.

- Empfehlungen zu Graduiertenstudien, Bonn 1996.
- Zur Finanzierung der Hochschulen, Bonn 1996.

Hochschulrektorenkonferenz und Kultusministerkonferenz: Empfehlungen zu quanitativen Indikatoren im Hochschulbereich, Bonn 1995.

Köhler, G.: Thesen zur Globalisierung der Hochschulhaushalte, Frankfurt 1996.

Kultusministerkonferenz: Differenzierung der Mittelverteilung im Hochschulbereich, Bonn 1996.

- Leitungsstrukturen im Hochschulbereich, Bonn 1996.
- Weiterentwicklung der Gymnasialen Oberstufe und des Abiturs, Bonn 1996.
- Hochschulen und Hochschulpolitik vor neuen Herausforderungen, Bonn 1997.

Max-Planck-Gesellschaft und ihre Institute: Das Harnack-Prinzip, München 1996.

Ministerium für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen: Nordrhein-Westfalens Hochschulen auf dem Weg ins nächste Jahrtausend, Düsseldorf 1996.

Müller-Böling, D.: Evaluationen – Mode oder Notwendigkeit, in: Wissenschaftsmanagement 6, 1996, S. 291.

Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst und Centrum für Hochschulentwicklung (CHE): „Leipziger Erklärung", Leipzig 1995.

Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft/Heinz-Nixdorf Stiftung: Hochschulreform durch Leistungswettbewerb und Privatisierung?, Essen 1995.

Weizsäcker, R. K. v.: Bildungsfinanzierung, Ressourcenausstattung und Produktivitätswachstum (mit B. Wigger) in: Bildung und Wirtschaftswachstum; Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; Berlin: Duncker & Humblot, 1997.

Wissenschaftsrat: 10 Thesen zur Hochschulpolitik, Köln 1993.

- Empfehlungen zur Förderung des Hochschullehrernachwuchses, Köln 1996.
- Empfehlungen zur Stärkung der Lehre in den Hochschulen durch Evaluation, Köln 1996.
- Thesen zur Forschung in den Hochschulen, Köln 1996.

Produktgestaltung der deutschsprachigen Hochschule oder: Über eine allfällige Organisationsreform

Von *Thomas Schmid-Schönbein,* Senftenberg

Abstract

Die Überlegungen zur Organisationsreform der Hochschule starten mit der These, daß Wachstum das Ergebnis von Produktdifferenzierung und der Wahrnehmung von Größen- und Verbundvorteilen ist. Die Unternehmen setzen die Merkmale ihrer Produkte unter Wettbewerbsbedingungen in der Weise, daß einerseits ein hoher Absatz (Standardisierung, minimale Differenzierung) und andererseits ein ausreichender Preisschutz (Variationen des Standards, maximale Differenzierung) gewährleistet sind. Die Unternehmen sind damit die Träger des Wachstums. Das Unternehmen Hochschule agiert – zumindest das deutschsprachige – völlig anders. Seine Produkte sind bundesweit gesehen ununterscheidbar und auf einen (hohen) Durchschnitt ausgerichtet. Ursächlich für dieses blutarme Produktmix ist die spezielle Arbeitsteilung von Staat, Hochschule, Profession und Professoren. Wird eine größere Produktdifferenzierung der Hochschule erwünscht, muß sie mit Mittel und Möglichkeiten ausgestattet werden, die es ihr erlauben, jene eigenständige Rolle zu übernehmen, die ihr bislang verweigert wird. Einzelheiten einer entsprechenden Reorganisation sind auf den letzten Seiten des Beitrags in Thesen zusammengefaßt.

Die 68er Reform der bundesrepublikanischen Hochschule gipfelte in der Substitution der Institutsverfassung durch eine extrem kollegiale Selbstverwaltung und in der Gründung von staatlichen (Fach-)Hochschulen. Die Abschaffung der Ordinarien und die Gründung von Fachhochschulen erleichterte die Integration einer großen Zahl neuer Hochschullehrer. Das Angebot an Ausbildung konnte mit unterproportional steigenden Kosten erhöht werden. Ein Viertel Jahrhundert später jedoch scheint die Erkenntnis allgemein geworden zu sein, daß damit die Expansion der Hochschule zwar irgendwie ganz ordentlich bewältigt wurde, die Hochschule darüber aber ihren Glanz und Esprit verloren hat. Trotz anerkannt anständiger Leistungen aller Beteiligten hat die Hochschule die von ihr erwartete und geforderte Dynamik im Zeitalter der 100%igen Akademisierung nicht (wieder-)gewonnen.

Das erkannte Defizit hofft man, mit einer Reform der Institution Hochschule beheben zu können. Nicht zufällig orientieren sich die Entwürfe einer neuen Organisation der Hochschule an den US-amerikanischen Hochschulen, die ihrerseits vor 100 Jahren nach dem deutschen Modell gestaltet wurden. Die US-Amerikanischen Hochschulen haben nicht nur expandiert, sondern sich geöffnet, neue und vielfäl-

tige Aufgaben ergriffen und jene innere Lebendigkeit und Kraft gezeigt, die für die bundesrepublikanische so sehr gewünscht werden. Gemessen am US-amerikanischen Vorbild soll die Arbeit zwischen staatlicher Verwaltung und innerer Verwaltung der Hochschule so geordnet werden, daß die Hochschulen zu Unternehmen mit je eigener Persönlichkeit werden können. Sie sollen für ihr Angebot in Forschung und Lehre und dessen Erfolg gerade stehen und gerade stehen können.

Bevor die Einzelheiten eines solchen Umbaus diskutiert werden, soll erinnert werden, worin eigentlich die Vernunft der bisherigen Organisation und Arbeitsteilung lag. Die Gefahr ist ansonsten groß, über die Behebung eines Übels einem größeren ins Leben zu helfen. In jedem Fall bedarf die Kosten- und Ertragsrechnung einer Reform die Kenntnis der mit der Reform verworfenen Opportunität des status quo.

Im ersten Abschnitt werden die Ergebnisse der Modelle der Produktwahl rekapituliert und eine Beziehung zur Theorie des endogenen Wachstums hergestellt. Das Zusammenspiel des Angebots horizontal und vertikal differenzierter Güter erzeugt über die Ausdehnung des Produktraums jenes zusätzliche Einkommen, das die weitere Ausdehnung des Produktraums begünstigt und so wieder die Produktivität treibt. Dieser Zusammenhang liefert die Norm, an der die Möglichkeiten der Hochschule als Anbieter wissenschaftlicher Leistungen zu überprüfen sind.

Im zweiten Abschnitt wird die überragende Stellung der Profession bei der Organisation der Produktion von Wissenschaft beschrieben. Die Profession, d. h. die Selbstorganisation der Wissenschaftler, gestaltet den Wettbewerb der Wissenschaftler untereinander und sie sichert zumindest in den wesentlichen Komponenten die Qualität der von Wissenschaftlern produzierten Leistungen. Dank dieser Eigenschaften wird der Profession von den Finanziers von Wissenschaft die Funktion zugewiesen, Ranghierarchien zu liefern, die über die Zuweisung von Mitteln und die Besetzung von Stellen entscheidet.

Die Besonderheit der deutschsprachigen Hochschule ist darin zu sehen, daß ihr in dem Zusammenwirken von Wissenschaftlern, Profession und finanzierendem Landesherrn eine sehr bescheidene Rolle zugedacht ist. Sie tritt als eigenständiger und eigenverantwortlicher Gestalter des Produktraums von wissenschaftlichen Gütern kaum in Erscheinung (siehe Abschnitt III). Wird die gestaltende Rolle nunmehr gewünscht, weil von ihr eine höher differenzierte Produktwelt und damit mehr Wachstum erwartet wird, muß der Hochschule und deren Management jenes Maß an Eigenständigkeit gegenüber dem Landesherrn und der Profession zugewiesen werden, das ihr gestattet, eigene Maßstäbe bei der Auswahl und Förderung ihrer Mitglieder zu generieren und sie in der Interaktion mit der Profession und dem Landesherrn durchzusetzen. Die Voraussetzungen und Folgen einer solchen Reorganisation wiegen gemessen an den bisherigen Regelungen schwer und sind weitreichend. Die vorgeschlagenen Regeländerungen sind im Abschnitt IV in Thesen zusammengefaßt.

Im Abschnitt IV wird auch spekuliert, warum die Bildungs- und Hochschulpolitik erst jetzt wieder in den Mittelpunkt des Interesses gerät, warum die in der Bil-

dungsökonomie vor zwei Jahrzehnten diskutierten Vorschläge nicht aufgegriffen wurden (siehe *Möbes/Schmid-Schönbein,* 1983).

I. Produktdifferenzierung und Wachstum

Mit dem Angebot eines differenzierten Produktes hofft ein Unternehmen ‚heimische' Kundschaft zu finden. Durch die Nähe seines Produktes zu den Wünschen seiner Kunden kann er sicherer sein, daß es anderen Unternehmen nicht lohnend erscheint, diese Nische ebenfalls zu besetzen. Andererseits bleibt der Absatz auf einem vergleichsweise sicheren Markt möglicherweise so bescheiden, daß die Deckungsbeiträge nicht ausreichen, um die Fixkosten zu decken.

Welche Gestalt soll das Unternehmen seinem Produkt geben, wie ähnlich soll es dem seiner Konkurrenten sein? Diese Fragen werden bekanntlich mit Hilfe der Modelle horizontaler und vertikaler Produktdifferenzierung analysiert.

Bei horizontaler Differenzierung ist unterstellt, daß es sich um präferierte Merkmale von Gütern handelt, die eng mit der Person des Nachfragers und seinen Lebensumständen verbunden sind. Weichen die Merkmale des angebotenen Gutes von den präferierten ab, bedeutet dies einen Verlust, der letztlich nicht zu kompensieren ist und nur aus Mangel einer besseren Alternative hingenommen wird. Paradebeispiel horizontaler Differenzierung ist die regionale Differenzierung nach Wohnort des Nachfragers. Um auf die nachfragerseitige Inkommensurabilität hinzuweisen, werden horizontal differenzierte Produkte auch Varietäten genannt.

Unter vertikaler Differenzierung werden Merkmale erfaßt, bei denen die Präferenzen der Nachfrager bezüglich der gewünschten Menge dieses Merkmals übereinstimmen. So dürften beispielsweise die Qualität eines Essens oder die Haltbarkeit eines Gutes Eigenschaften sein, über die mit anderen vergleichsweise schnell Einigkeit erzielt werden kann. Wünschen Nachfrager dennoch unterschiedliche (Höhen an) Qualität(en), so können und müssen die unterschiedlichen Qualitäten durch Preisunterschiede kompensiert werden. Bei gleichem Preis für alle Qualitäten würden alle Nachfrager die gleiche Qualität nachfragen. Welche Qualität, präferiert wird, hängt deshalb von den verfügbaren rsp. dem für diese Gutsklasse reservierten Einkommen ab.

Neben der Frage, welche Merkmalsbündel des von den Wünschen der Nachfrager aufgespannten Güterraums die Anbieter durch ihr Produkt besetzen, läßt sich auch fragen, welchen Einfluß die Anbieter auf die Gestalt des Produktraums haben. Sind die Merkmale der angebotenen Güter mit den erwünschten einzelner Nachfrager identisch? Gibt es Merkmalsbündel, die vom Anbieter geprägt sind – unbeschadet der Tatsache, daß damit natürlich in irgendeiner Weise den Nachfragerinteressen entsprochen werden muß? Trivialerweise sind die angebotenen

Güter allein schon deshalb anders, neu und mit genuinen Merkmalen versehen, weil die Materie nicht beliebig verformbar ist. Neben technischen gibt es jedoch auch Gründe, die unmittelbar dem Bestreben der Anbieter entspringen, sich mit den Merkmalen ihrer Produkte abzuheben oder anzunähern.

Die Unternehmen versuchen, ihrem Produkt Merkmale zu geben, dank derer das Produkt viele Wünsche des einzelnen Nachfragers und die Wünsche Vieler gleichzeitig erfüllt. Dies kann heißen, ein Produkt anzubieten, das ein ganzes Spektrum möglicher Anwendungen bedient. Die Strategie wird Standardisierung genannt (vgl. v. *Ungern-Sternberg,* 1988). Der Anbieter kann auch dadurch mit seinem Produkt viele Nachfrager zu erreichen suchen, daß er sein standardisiertes Produkt differenziert und das Standardgut in vielen Varianten anbietet, also nicht allein den ‚Durchschnitt' seiner Kunden zu treffen sucht, sondern die Nachfrager in ihren unverwechselbaren Eigenheiten und Umständen zu fassen hofft. Ein derartige Differenzierung dürfte realistischerweise nur dann zu einem ausreichenden Absatz führen, wenn die Differenzierung auf einem Standardgut basiert und damit letztlich Verbundvorteile begründet werden.

Im klassischen Fall einer Differenzierung des Merkmalsraums nach Lage der Nachfrager sinkt der indirekte Nutzen des Produkts mit der Entfernung des Standorts des Anbieters von dem des Nachfragers. Die Transportkosten pro Entfernungseinheit sind Ausdruck inkommensurabler Wünsche der Konsumenten. Je höher die Transportkosten, desto heterogener die Wünsche der Nachfrager. Die Heterogenität auf Seiten der Kunden kann aber vom Anbieter überwunden werden.

Er könnte, um im Beispiel zu bleiben, einen Lieferservice anbieten, der geringere Kosten pro Entfernungseinheit für alle Nachfrager bedeutet. Der Anbieter übernimmt also im Sinne einer Politik der Standardisierung einen festen, für alle Nachfrager gleichen Teil der Transportkosten. Die Differenzierung des Standards läßt sich andererseits dadurch ausdrücken, daß die Anbieter die unterschiedlichen, weil entfernungsabhängigen Transportkosten aller Nachfrager übernehmen: Die Produktdifferenzierung führt zu einem nach Entfernung differenzierten (Liefer-)Preis. Jeder Nachfrager zahlt – hinreichende Zahlungsbereitschaft der Nachfrager vorausgesetzt – einen Basispreis, der um die Kosten der individuell abgerechneten Lieferleistung aufgestockt wird (siehe (3)).

1. Standardisierung in einem Modell horizontaler und vertikaler Differenzierung

Es sei angenommen, die Nachfrager seien bezüglich der Merkmale Lage und Qualität auf einem Zylinder der Fläche 1 gleichverteilt (siehe *Economides,* 1993, S. 239). Am Fuß des Zylinders ist die geographische Lage der Nachfrager erfaßt. Die Nachfrager verteilen sich gleichmäßig über den Kreis der Länge 1. In der Vertikalen wird die Höhe an gewünschter Qualität erfaßt. Die relativen Intensitäten der

Wünsche nach Qualität θ reichen von $\theta_u = 0$ bis $\theta_o = 1$ und sind ebenfalls gleichverteilt.

Die Nachfrager benötigen von den angebotenen Gütern nur je ein Stück. Die Wertschätzung des Produkts der Unternehmung i drückt sich darin aus, daß der Nachfrager für ein Gut, das seinen Idealvorstellungen entspricht (Standort des Anbieters ist gleich dem des Nachfragers), den Betrag v zu zahlen bereit ist. Seine Zahlungsbereitschaft erhöht sich um das Produkt aus der Höhe des Indikators seiner Wertschätzung von Qualität, θ, und dem Indikator der angebotenen Qualität, a_i.

Von diesem Bruttowert sind die Kosten abzuziehen, die der Abweichung des angebotenen Produkts vom Ideal entspringen. Diese Kosten sind das Produkt aus dem Abstand x_i von angebotener und gewünschter Varietät und den Transportkosten je Entfernungseinheit. Von diesen Kosten trägt der Nachfrager allerdings nur den Teil $(1 - \mu_i)$. Zieht man von dieser Differenz noch den Preis des Produktes p_i ab, ergibt sich der Nettowert der geldwerten Schätzung.

Um das Zusammenwirken dieser Elemente der Wertschätzung des Nachfragers einfach zu halten, ist z. B. unterstellt, daß die Schätzung der Zunahme der Qualität die Bewertung des Lageparameters nicht berührt. Die geldwerte Schätzung (indirekte Nutzenfunktion) ist dann

$$U(x_i, \theta, t, \mu_i, a_i, p_i) = v + \theta \cdot a_i - (1 - \mu_i) \cdot t \cdot x_i - p_i$$

Da alle Nachfrager eine andere Lage haben, hat jeder eine andere Präferenz, obwohl sie für ihr jeweiliges Ideal alle den gleichen Betrag zu zahlen bereit sind.

Bei welchem Anbieter werden die Nachfrager kaufen? Nehmen wir an, es gäbe n Anbieter im Markt. Dann sitzen rechts und links vom Anbieter i je ein Teil seiner Kunden. Um zu bestimmen, welche dieser Kunden zu ihm kommen und welche zur Konkurrenz gehen, muß er wissen, wie sich der Grenzkunde verhält, dem es gleichgültig ist, ob er zu ihm oder anderswohin geht. Um sich für den Kauf bei dem Unternehmen i zu entscheiden, muß der indifferente Kunde mit dem Abstand $x = z$ zum Unternehmen i dessen Produkt einen Nettowert zumessen, der nicht kleiner ist als der Nettowert, den er bei der Konkurrenz d erzielt:

$$v + \theta \cdot a_i - (1 - \mu_i) \cdot t \cdot z - p_i \geq v + \theta \cdot a_d - (1 - \mu_d) \cdot t \cdot (1/n - z) - p_d$$

Jeder Nachfrager mit einem Abstand z zwischen 0 und $1/n$, wo n die gegebene Zahl von Anbietern ist, kauft folglich bei i, wenn $z < z_d$ und

$$z_d = \frac{\theta \cdot (a_d - a_i) + (p_i - p_d) - t \cdot (1 - \mu_d)/n}{-2t + (\mu_d + \mu_i)t}$$

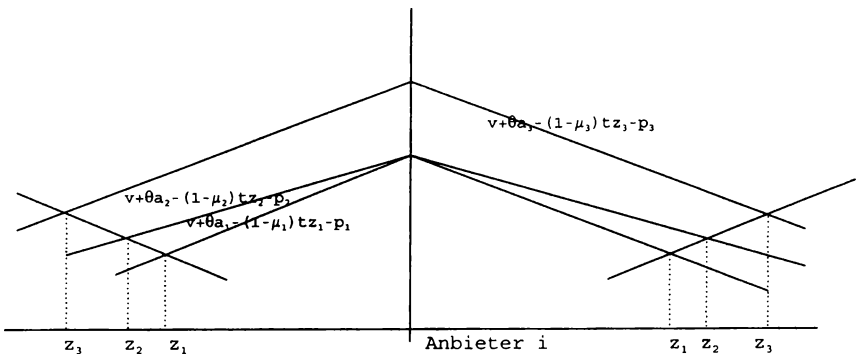
Die Gesamtnachfrage für das Unternehmen i ist $q_i = 2z_d$, da unterstellt ist, daß jede Entfernungseinheit mit je nur einem Nachfrager besetzt ist.

Zur Verdeutlichung ist im folgenden Bild 1 die Nettowertschätzung des Nachfragers in Abhängigkeit seiner Lage von der Lage des Unternehmen i wiedergegeben. Der Graph dieser Funktion fällt nach rechts und links ab und schneidet sich mit den Funktionen der Wertschätzung für die Produkte der benachbarten Unternehmen an der Stelle z.

Diesem Bild sind auch die unmittelbaren Wirkungen der Entscheidungen des Unternehmens i zu entnehmen. Mit steigender Übernahme der Transportkosten (steigender Standardisierung, größeres μ) steigen die Wegekosten mit der Entfernung weniger schnell, so daß sich mehr Nachfrager für das Unternehmen i entscheiden ($z_2 > z_1$). Mehr Nachfrager erhält das Unternehmen i auch, wenn die Qualität seines Produktes steigt. Ein höhere Qualität entspricht einem Anstieg der Zahlungsbereitschaft und folglich ist $z_3 > z_2$ rsp z_1. Ein Preisanstieg wirkt ebenfalls wie ein linearer Abschlag auf den indirekten Nutzen, so daß mit steigenden Preisen der Grenzkunde näherrückt (für $p_3 < p_2$ folgt $z_3 > z_2$).

Bild 1

Indirekter Nutzen in Abhängigkeit von steigendem μ, steigendem a und sinkendem p



Mit $\mu_2 > \mu_1$ folgt $z_2 > z_1$; mit $a_3 > a_2, p_3 < p_2$ folgt $z_3 > z_2$.

Das Unternehmen hat variable Kosten, die nicht mit der Ausbringung variieren, aber von der gewählten Menge an Qualität und von dem Ausmaß an Standardisierung abhängen. Mit steigender Qualität steigen, mit steigender Standardisierung sinken die Grenzkosten. Die Fixkosten reagieren auf diese Variablen nicht:

$$K_i = c_i \cdot q_i + F = \left(a_i^2 \cdot \frac{1}{2} \cdot c(1-\mu_i) + \mu_i \cdot t\right) \cdot q_i + F$$

Da $q_i = 2z_d$ steigen die Kosten der Standardisierung mit der Entfernung des Grenznachfragers (man könnte hier auch die Kosten des durchschnittlichen Nachfragers nehmen; am Ergebnis ändert dies wenig). Der Gewinn ergibt sich dann mit

$$\pi_i = p_i \cdot q_i - \left(a_i^2 \cdot \frac{1}{2} \cdot c(1-\mu_i) - \mu_i \cdot t\right) \cdot q_i - F$$

Die Bedingungen 1. Ordnung besagen, daß

$$\partial\pi_i/\partial p_i = q_i + \left(p_i - a_i^2 c(1-\mu_i)/2 - \mu_i t\right) \partial q_i/\partial p_i = 0$$

$$\partial\pi_i/\partial a_i = \left(p_i - a_i^2 c(1-\mu_i)/2 - \mu_i t\right) \partial q_i/\partial a_i - a_i c(1-\mu_i) q_i = 0$$

$$\partial\pi_i/\partial\mu_i = \left(p_i - a_i^2 c(1-\mu_i) - \mu_i t\right) \partial q_i/\partial\mu_i - a_i^2 q_i \partial c/\mu_i - t q_i = 0$$

2. Kurz- und langfristiges Marktergebnis bei Standardisierung

Auf Grund der Symmetrie der Anbieter gehen wir davon aus, daß im Marktgleichgewicht die Entscheidungen aller Anbieter gleich ausfallen. Das langfristige Gleichgewicht und damit die Zahl der Anbieter ist noch unbestimmt. Wir setzen also

$$p_i = p_d = p^*(n), a_i = a_d = a^*(n), \mu_i = \mu_d = \mu^*(n)$$

Im Gleichgewicht gilt dann, daß $q^* = 1/n$ (siehe Bild 1) und mit $\partial q_i/\partial p_i = -1/\left((1-\mu^*(n))t\right)$, $\partial q_i/\partial\mu_i = 1/\left(2n\,(1-\mu^*(n))\right)$ und $\partial q_i/\partial a_i = \theta/\left(t(1-\mu^*(n))\right)$ gilt:

(1)
$$p^*(n) = a^2 c\left(1-\mu(n)\right)/2 + \mu^*(n)t + t\left(1-\mu^*(n)\right)/n$$
$$p^*(n) = a^2 c\left(1-\mu^*(n)\right)/2 + (n-1)/n\mu^*(n)t$$

Dieses Ergebnis ist klassisch. Bei horizontaler Differenzierung ist der Preis gleich den Durchschnitts- bzw. Grenzkosten plus den übernommenen Kosten und dem der Differenzierung gedankten Stückgewinn bzw. Deckungsbeitrag. Der Stückgewinn fällt aber im Fall der Standardisierung um das Ausmaß der Kostenübernahme geringer aus. Die Standardisierung verschärft den Wettbewerb, verteuert zwar den Preis ab Fabrik, verbilligt aber den impliziten Endverbraucher-Preis um $(n-1)/n\,\mu t$. Die Verbilligung fällt umso stärker aus, je weniger Anbieter vorhanden sind.

Die Produktqualität wird soweit getrieben, daß der Zusatzertrag einer Qualitätserhöhung, Deckungsbeitrag/Stück mal Umsatz, den Zusatzkosten einer Qualitätssteigerung/Stück mal Umsatz entspricht:

$$\theta \cdot 1/n = a^*(n)\; c\left(1-\mu^*(n)\right)\; 1/n$$

Die optimale Qualität ist dann

(2)
$$a^* = \theta/c\left(1-\mu^*(n)\right)$$

(Bei Qualitätswettbewerb wäre eigentlich zu erwarten, daß unterschiedliche Qualitäten angeboten werden (maximale Differenzierung, siehe *Wauthy,* 1996). Im Rahmen des Modells horizontaler Differenzierung ist dies jedoch selbst bei ungleicher Verteilung der Nachfrage für Qualität nicht zu erwarten. Da nur ein Gut angeboten wird, muß es rechts und links das gleiche sein. Erst im Rahmen eines echten Mehrproduktmodells läßt sich die erwartete vertikale Differenzierung explizit darstellen.) Der optimale Umfang des Standards ergibt sich, wenn Zusatzkosten und zusätzlicher Gewinn der vermehrten Nachfrage gleich sind. Der zusätzliche Gewinn ist das Produkt aus Absatzerhöhung $1/2n(1-\mu)$ und Stückgewinn, die zusätzlichen Kosten sind die Summe aus abnehmenden Variablen Kosten und steigenden Kosten der Standardisierung. Die Absatzerhöhung entspricht der gestiegenen Entfernung des Grenzkunden. Je kleiner n und je größer μ, desto mehr kann das einzelne Unternehmen absetzen. Das heißt,

$$(3) \qquad \big(a^2(-c)/2 + t\big)1/n = 1/\big(2n(1-\mu^*(n))\big) \cdot t\,\big(1-\mu^*(n)\big)/n = t/2n^2$$

bzw.

$$a^2(-c)/2 + t = t/2n$$

Im langfristigen Marktgleichgewicht wird die Zahl der Anbieter durch die Null-Profit-Bedingung bestimmt. Der Deckungsbeitrag pro Stück mal dem Absatz muß die Fixkosten decken.

$$(4) \qquad \pi = t(1-\mu)/n \cdot 1/n - F = 0$$

Aus Gleichung (3) erhalten wir für $n = t/(a^2c)$. Mit Hilfe von (2) und (4) ergibt sich schließlich

$$(5) \qquad n = \sqrt[3]{\frac{t \cdot \theta^2}{c \cdot F^2}}$$

Die Zahl der Anbieter wächst also mit der Heterogenität der Nachfrager und deren Wünschen nach Qualität. Die Zahl der Anbieter sinkt mit der Zunahme der variablen und fixen Kosten.

Eine steigende Standardisierung wird dank der Senkung der Grenzkosten (siehe Gl. (2)) zu einer Zunahme der Qualität des Angebots führen. Insoweit sind die beiden Variablen als komplementär zu betrachten. Beide Aktivitäten lassen sich jedoch nur vergrößern, wenn der Absatz gesteigert werden kann. Daher ist die Zahl der Anbieter negativ mit dem Umfang des Standards und der Höhe der Qualität korreliert. Vielfalt der Anbieter einerseits und Standard bzw. Qualität andererseits sind substitutiv verknüpft.

Dieses letzte Ergebnis bestätigt auch für diesen Fall die Ergebnisse der Diskussion über die Produktwahl (vgl. *Tabuchi,* 1994, S. 209): Solange nur je ein Merkmal horizontaler oder vertikaler Differenzierung zur Disposition steht, ist der

Preiswettbewerb in der Regel so stark (und offenbar die Nachfrage in der Nische groß genug, um im Preisgleichgewicht die Fixkosten zu decken), daß die Wettbewerber vorziehen, die Merkmale ihrer Produkte weit auseinander zu ziehen (maximale Differenzierung). Jeder bietet in einer mehr oder weniger großen Nische an, deren Breite positiv mit der Größe des Marktes und negativ mit den Fixkosten verknüpft ist.

Stehen jedoch zwei und mehr Merkmale zur Differenzierung bereit, lohnt es sich für die Anbieter, das erste Merkmal (oder eben ein Teil der Merkmale) zur Differenzierung, das zweite Merkmal (eben der andere Teil) zur Gewinnung von Absatz einzusetzen, also sich mit dem zweiten Merkmal dort anzusiedeln, wo sich die Nachfrage häuft (minimale Differenzierung) und die Preiskonkurrenz groß ist (vgl. auch *Neven/Thisse,* 1990).

Geschäftszentren sind ein Beispiel für diesen Fall. Es lohnt sich, die Differenzierung nach Lage durch Wahl eines Standorts zu minimieren, indem der Abstand zur Konkurrenz auf Null zu gedrückt wird. Der Preiswettbewerb wird erträglich, weil über die Wahl von Qualitäts- und anderen Varietätsparametern genügend Raum zur Differenzierung bleibt. Die Nähe zur Konkurrenz sichert allen Anbietern einen so großen Umfang des Marktes, daß trotz der tendenziell hohen Substitutionselastizität der Güter diese im Sinne von Hicks-Allen zu komplementären Gütern werden (*Matsuyama,* 1995, S. 721).

3. Differenzierung des Standards

Mit einem analogen Argumentationsmuster wie bei der Standardisierung läßt sich anschaulich machen, wie Anbieter ihr Standardgut differenzieren. Die Anbieter unterbreiten einzelnen Nachfragern und Nachfragergruppen ein auf ihre Wünsche zugeschnittenes Angebot ihres Standardgutes. Die Differenzierung zeigt sich in einem nach Nachfragern differenzierten Preis (siehe *McLeod/Norman/Thisse,* o.J.).

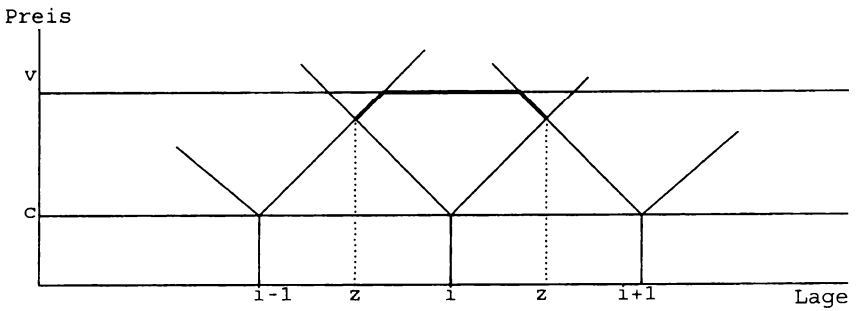
Der Anbieter bietet dem Nachfrager an, den von ihm gestalteten Standard so zu formen, daß er seinen speziellen Wünschen näher kommt. Statt eines einfachen VW-Golf z. B., kann der Kunde nun zwischen mehreren Varianten mit unterschiedlicher Ausstattung wählen. Er hat dann dafür einen Aufpreis zu zahlen. Es gilt nicht mehr ein einheitlicher Preis (ab Hersteller), sondern ein von den Kundenwünschen abhängiger (Liefer-)Preis. Damit sind die Transportkosten nicht mehr der Nutzenverlust der Nachfrager, die ihnen aus der Heterogenität ihrer Wünsche erwächst, sondern die Kosten der Entwicklung und Produktion der Differenzierung des Standards.

Soweit die Produktentwicklung weitgehend in der Hand des einzelnen Anbieters liegt, kann man davon ausgehen, daß die Anbieter – soweit die Zahlungsbereitschaft dies zuläßt – die Differenzierung in den Preisen weitergeben. Die Preise

richten sich also nach der Zahlungsbereitschaft und den Preisen der Konkurrenz, nicht unmittelbar nach den Kosten der Entwicklung und Produktion des differenzierten Gutes. Unterstellen wir, daß eine unelastische, aber einheitliche Zahlungsbereitschaft v vorliegt, dann werden sich die Preise des Anbieters in Abhängigkeit von der ‚Entfernung' des Kunden von den konkurrierenden Unternehmen bilden und nicht höher sein als die Zahlungsbereitschaft v – siehe Bild 2 (vgl. *MacLeod/Norman/Thisse,* o.J., S. 7):

Bild 2

Preise des Anbieters *i* im Gleichgewicht



4. Differenzierung und endogenes Wachstum

Welche Mischung von Standardisierung und Differenzierung die Anbieter letztlich wählen, dürfte einerseits von der Kostensituation abhängen. So begünstigen Größenvorteile sicher die Standardisierung, Verbundvorteile die Differenzierung. Andererseits wird sie von der Nachfrageentwicklung, vom Umfang des Marktes überhaupt, beeinflußt.

Wenn die Konkurrenten beispielsweise das gleiche Merkmalsbündel wählen, realisieren sie den gleichen Preis. Er entspricht ihren identischen Grenzkosten c. Sie wählen das gleiche Bündel nur dann, wenn sich bei diesem Merkmalsbündel die Nachfrage häufen sollte (minimale Differenzierung), sie also ansonsten zwar hohe, aber gemessen am geringen Absatz zu geringe Deckungsbeiträge erwirtschafteten. So dürfte es sich beispielsweise heute nicht mehr lohnen, nach der Zahl der Räder eines Personenfahrzeuges zu differenzieren, so wie es vor 50 Jahren noch gang und gäbe war und sowohl zwei-, drei-, und vierrädrige Personenfahrzeuge für den allgemeinen Transportbedarf anzubieten. Bezüglich der Merkmale Zahl der Räder, selbsttragende Karosserie, kW pro Kilo, Zuverlässigkeit etc. sind die Angebote der Automobilhersteller weitgehend vereinheitlicht. Diese Merkmale sind inzwischen zu den Merkmalen eines PKW geworden – zu einem *allgemein* anerkannten Standard. Sie nicht anzubieten, hieße, sich aus dem Markt zu katapultieren.

Unterstellen wir, daß bei steigendem Einkommen die Heterogenität unverändert bleibt, die Verteilung der Nachfrage aber immer stärker von der anfänglichen Gleichverteilung abweicht, weil die Besetzung der Merkmale mit Nachfragern unterschiedlich verläuft. Dann wird die Vielfalt der Merkmalskombinationen eingeebnet. Eine derartige Verschiebung der Besetzung der Merkmale ist deshalb plausibel, weil sich mit dem säkularen Anstieg der Einkommen die Lebensverhältnisse angleichen. Nicht die Heterogenität der Präferenzen geht per se zurück. Vielmehr wird sich bei vielen bedeutsamen Merkmalen die Besetzung der Idealvorstellungen von Nachfragern häufen, weil sich die Lebensumstände angleichen. Der Anstieg der Einkommen und die Abnahme der Einkommensspreizung begünstigt die Standardisierung der Produktwelt – zumindest soweit es um Güter zur Deckung des Bedarfs von Endverbrauchern geht.

Damit wird die Strategie ‚Standardisierung cum Differenzierung' auf Seiten der Unternehmen zur Grundlage einer sich selbst tragenden Expansion. Steigende Einkommen führen zu einer Ausdehnung des Marktes, der teils mit einem Anstieg der Qualität beantwortet wird, teils zu einer Konzentration der Nachfrage auf standardisierte Güter führt. Können wir mit Alfred Chandler (vgl. *Chandler,* 1990) unterstellen, daß die säkulare Expansion von economies of scale and scope begleitet ist, wird die gestiegene Qualität und Quantität zu sinkenden Preisen am Markt verkauft. Damit steigt das Einkommen und es entsteht ein neuer Anreiz mit einem qualitativ hochwertigeren und differenzierten Standardgut zu antworten.

Das Wachstum ist weniger das Ergebnis der Zunahme an Inputs, sondern der Menge und Art der Produkte, die von Unternehmen generiert und am Markt durchgesetzt werden (Für intermediäre Güter läßt sich ein analoger Zusammenhang von monopolistischer Konkurrenz und Wachstum konstruieren – vgl. *Matsuyama,* 1995, S. 722 f.). Mit Chandler läßt sich andererseits auch feststellen, daß es die besonderen Organisationsleistungen waren, die es den Unternehmen erlaubten, Mengen- und Verbundvorteile auszunützen. Es waren die großen Unternehmen, die, von der zukünftigen weltumspannenden Nützlichkeit ihrer Produkte überzeugt, über die Standardisierung den ungeheuren Absatz an qualitativ hochwertigen Gütern fanden. Er brachte ihren Staaten den Wohlstand.

Das bedeutet aber auch, daß eine staatliche Politik, die auf Einebnung der Lebensverhältnisse zielt und die eine Wohlfahrtspolitik betreibt, die bei steigendem Volkseinkommen die Einkommensspreizung verringert, bewußt oder unbewußt die Produktwelt in ganz bestimmter Weise beeinflußt. Sie begünstigt die Vereinheitlichung bestimmter Produktmerkmale und zwingt die Unternehmen gleichzeitig, sich in anderen Merkmalen stark zu differenzieren. Welche Merkmale dies tatsächlich sind, interessiert die Politik im allgemeinen nicht weiter. Jedenfalls bewirkt sie, daß der Umfang des Marktes groß genug wird, um Größenvorteile durch Standardisierung zu realisieren und um in Verbindung mit Verbundvorteilen die Differenzierung dennoch voranzutreiben.

II. Der Einfluß der Profession auf die Produktdifferenzierung von wissenschaftlichen Informationsgütern

Der Beitrag der Wissenschaft zu einer von der Produktentwicklung getragenen Expansion steht völlig außer Frage. Die von der Wissenschaft bereitgestellten Informationsgüter haben über die Lehre und über die Forschung die Grundlagen für die Gestalt der heutigen Produktwelt geliefert. Die Frage ist, ob auch hier die Strategie ‚Standardisierung cum Differenzierung' ähnlich bedeutsam für den Erfolg von Wissenschaft war und sein könnte. Bevor wir jedoch prüfen, ob das Verhalten und die Organisation der Hochschulen diese Strategie begünstigen, soll vorab das Verhalten eines wesentlichen Akteurs der Produktion von Informationsgütern untersucht werden: die Profession(en) der Wissenschaftler.

1. Eigenheiten von Informationsgütern

Informationsgüter haben (mindestens) zwei Eigenschaften, die sie von materiellen Gütern deutlich abheben. Seit Arrow's 62er Artikel ist es Allgemeingut, daß Informationsgüter öffentliche Güter sein können. Sie werden durch Nutzung oft nicht nur nicht verbraucht, sondern sogar unentgeltlich vermehrt und oft genug lassen sich Andere nur unter erheblichem Aufwand vom Gebrauch ausschließen (*Stephan,* 1996).

Neben dieser Eigenschaft müssen Informationsgüter jedoch auch als extrem differenzierbar angesehen werden. Anders als materielle Güter, denen die Unnachgiebigkeit der Materie und die unmittelbar erlebbare Funktionalität im Gebrauch eine nur in Grenzen variierbare Form gibt, sind Informationsgüter ungleich luftiger. Kleinste Änderungen der Wahrnehmungen und der Klassifikationen ergeben ein völlig anderes Signal. Die Stetigkeit des Produktraums und der Angebote ist also hier keineswegs so (scheinbar) natürlich gesichert, wie in der Welt der mengenmäßig gehandelten materiellen Güter (Vgl. *Beth Allen,* 1990).

Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß die Produktion einer Fülle von Informationsgütern staatlich finanziert wird. Auf diese Weise kann Informationsgütern Kohärenz und Vergleichbarkeit gegeben werden. Zum einen führt der Mangel an Preiswettbewerb – darauf hat schon Hotelling verwiesen (Vgl. *Tirole,* 1988, S. 633) – zu minimaler Differenzierung. Bei staatlicher Finanzierung wird der Preis des Gutes an die Grenzkosten oder an die Durchschnittskosten oder falls das Gut wie häufig in der Ausbildung unentgeltlich abgegeben wird, an die Kosten der Aneignung des Gutes durch den Nachfrager gebunden, auf jeden Fall weitgehend fixiert. Daher müssen die Anbieter keine Angst haben, dort hin zu gehen, wo die größte Nachfrage vermutet wird. Es findet daher ein ausgeprägter Wettbewerb um den durchschnittlichen Nachfrager bzw. um den geeigneten Standard statt.

Zum anderen unterstützt der Staat die Standardisierung des Angebots (und die Herstellung standardkompatibler Komponenten) dadurch, daß er das Ausmaß sei-

ner Unterstützung des einzelnen Wissensproduzenten in vielen Fällen an die Zustimmung der Gemeinschaft aller Wissensproduzenten einer bestimmten Disziplin oder eines bestimmten Fachgebietes bindet. Der Staat fördert in der Regel nur den, der sich einer Profession angeschlossen hat, die für die Qualität ihrer Mitglieder und deren Leistungen Gütesiegel vergibt oder glaubhaft vergeben kann. Wie immer die Vergabepraxis gestaltet ist (siehe unten), die Profession muß eine Basis für den Vergleich haben und sie hat ein Interesse an der Expansion ihres Einflußbereichs. Daher wird sie auch anders als die einzelnen Mitglieder ein Interesse an Einheit, Kohärenz und Vergleichbarkeit haben.

Die Profession fördert damit zugleich die Konkurrenz der Mitglieder untereinander. Die Mitglieder können sich wiederum den dadurch erzeugten Wettbewerbsdruck gefallen lassen, wenn die Nachteile aus der Konkurrenz geringer sind als die Vorteile aus der Zugehörigkeit zur Profession, die durch hinreichende Expansion den Angeboten der Mitglieder hinreichende Nachfrage zuschanzt. Die Disziplin macht die Angebote der einzelnen Mitglieder zu Komplementären Gütern (siehe oben). Die Disziplin bildet sozusagen das Einkaufszentrum und ihre Fachgebiete die verschiedenen Gewerke und Fachgeschäfte. Die einzelnen Mitglieder der Fachgebiete machen sich wiederum den Wettbewerbsdruck erträglicher, indem sie unterschiedliche Qualitäten anbieten. Preise in diesem Wettbewerb sind die potentiell zu vergebenden Einkommen, die mit der Anerkennung von Qualität verbunden sind (siehe unten).

2. Die Profession als Patentamt

Die disziplinierende Funktion der Profession war staatlicherseits seit jeher geschätzt. Schon die ersten Universitäten dienten der Ausbildung des Pfarrers, des Mediziners und des Lehrers. Sie wurden deshalb vom Landesherrn gegründet und gefördert. Aber erst mit dem Ende des letzten Jahrhunderts wurde ein anderer Vorzug der Fähigkeit der Profession zur Disziplinierung für die Zwecke der Gesellschaft systematisch eingesetzt. Spätestens seit dieser Zeit dient die Profession als Patentamt für die Produktion *neuer* Informationsgüter.

Die Profession eignet sich für diese Aufgabe, weil sie die Kohärenz des Wissensbestandes zur Aufgabe macht. Je kohärenter ein Bestand an Informationsgütern ausfällt, desto klarer kann ermittelt werden, ob ein Signal ein neues Informationsgut ist oder nur die beliebige Äußerung eines Anderen. Ohne gesicherten und flexibel anpaßbaren Altbestand an Wissen gibt es keine Neuheit, sondern nur idiosynkratische Andersartigkeit.

Neue Informationsgüter sind aber andererseits Güter, bei denen die Eigenschaft, öffentlich zu sein, stark ausgeprägt ist. Sie sind um so ausgeprägter öffentlich, je offensichtlicher es ist, daß sie neu sind. Soll nun die Produktion neuer Informationsgüter gefördert werden, dann muß derjenige der sie produziert hat, ein Recht an der Verwertung des Gutes erhalten. Die naheliegende Lösung eines Patentschut-

zes, die ja auch für materialisierbare Informationsgüter am Ende des letzten Jahrhunderts geschaffen wurden, kann für die nicht oder noch nicht materialisierbaren Informationsgüter nicht verwendet werden. Selbst eine Lösung wie bei den Rechten an Musik – jeder der das Informationsgut professionell verbreitet, muß einen Obulus an den Produzenten zahlen –, dürfte in Anbetracht der Technik der Aneignung von wissenschaftlich bedeutsamen Informationsgütern scheitern.

Wie gelingt es, die Herstellung neuer Informationsgüter auch dann zu belohnen, wenn für diese kein Patent vergeben werden kann und auch kein Patent vergeben werden soll? Es ist die Profession, die zwar kein Patent vergibt, wohl aber die Anerkennung des Produzenten des Neuen, daß er der Erste ist. Wie bekannt, wird bei den bedeutendsten Errungenschaften eine ganze Epoche nach einem Forscher benannt, oder die entdeckte Eigenschaft eines Objekts mit dem Namen des Entdeckers belegt. Auch dort, wo für die Öffentlichkeit weniger nachvollziehbar neue Erkenntnisse produziert werden, hat die Profession ein (meist) gut geführtes Archiv der erfolgreichen, d. h. der erstmaligen Täterschaft (siehe *Stephan,* 1996).

Diese Art der Auszeichnung führt unter den gegebenen Umständen zu einem gesicherten und in der Regel auch überdurchschnittlichen Einkommen. Zuallererst bedeutet die Priorität zuerkannt bekommen zu haben, einen Gewinn an Reputation, der dann in Einkommen, Einfluß und Ansehen umgesetzt werden. Es ist also neben dem Genuß des Erfolges selbst dafür gesorgt, daß sich die Anstrengungen lohnen. Allerdings – darauf haben besonders *Dasgupta/Maskin* (1987) aufmerksam gemacht – verliert der, der sich in unmittelbarer Konkurrenz zu dem Erfolgreichen um die Produktion des neuen Gutes bemüht hat, alles. Es handelt sich um ein ‚Der Gewinner erhält Alles'-Rennen und hat damit eine noch extremere Entlohnungsstruktur als ein Tennis-Turnier – bei dem bekanntlich die Endkampfteilnehmer deshalb eine völlig überproportionale Prämie erhalten, weil sie sich sonst in der Abfolge der Wettbewerbe gerade beim letzten Wettkampf nicht mehr anstrengten (die Entlohnung im Finale enthält keine Option für weitere Kämpfe und zusätzliches Einkommen). Bei Entlohnung nach dem Patentrecht oder nach Priorität bekommen der oder die unterlegenen Finalisten den Spott oder das Mitleid.

Wie gesagt, sind mit der Anerkennung, der Erste zu sein, anders als beim Patent, keine Verwertungsrechte, also die Möglichkeit, andere vom Genuß auszuschließen, verbunden. Ja, die Anerkennung ist an die unbedingte Offenbarung der Erkenntnis geknüpft (*Dasgupta/David,* 1987). Nur wer sich seines Gutes entäußert, wird anerkannt. Dieser Sachverhalt deutet darauf hin, daß die Art der Belohnung jenseits der technischen Schwierigkeiten der Patenterteilung darauf zielt, neue Informationsgüter möglichst schnell zu verbreiten. In Anlehnung an das Patentrecht könnte man sagen, daß das Prioritätsrecht in der Wissenschaft einem Patent mit ewiger Länge, aber einer Breite von Null (*Denicolò,* 1996) entspricht. Ein Patent gilt als unendlich breit, wenn es keine Möglichkeit gibt, das Patent zu umgehen, eine Breite von Null gibt jedem das Recht, das Patent unentgeltlich zu nutzen – das Patent beliebig zu umgehen.

In Anbetracht der Art, wie wissenschaftliche Erkenntnisse in der Profession verarbeitet werden, ist diese zwanghafte und unmittelbar unentgeltliche Entäußerung hilfreich, um die Qualität von Informationsgütern zu sichern. Sie bedarf aber der langlebigen und korrekten Buchhaltung der Profession.

3. Die Profession als Teil des Qualitätssicherungssystems der Produktion von Informationsgütern

Die Profession ist der freiwillige Zusammenschluß der Produzenten von Informationsgütern. Neue Mitglieder werden nur mit Zustimmung der alten aufgenommen (Selbstrekrutierungsrecht). Die Professionen organisieren den Informationsaustausch ihrer Mitglieder. Professionen in der Wissenschaft zeichnen sich gegenüber anderen dadurch aus (oder sollten sich auszeichnen), daß der von Ihnen organisierte Informationsaustausch besonders intensiv und besonders formalisiert ist. Mit der Herausgabe von Zeitschriften durch die Profession oder einzelner Mitgliedergruppen, durch die Veranstaltung von Tagungen, die Herausgabe historisch bedeutsamer Werke, die Vergabe von Preisen für besondere Leistungen etc. werden durch die Profession Foren zur Verfügung gestellt, auf denen die Mitglieder ihre Informationsgüter einem größeren oder kleineren Kreis anbieten können.

Mit wachsender Bedeutung der Prioritätsregel und der technischen Möglichkeiten zur Verbreitung von Information wurde auch der Kreis der Mitglieder immer größer. Die Zunahme potentieller Produzenten erzwang eine abgestufte Auslese der Zulassung von zu verbreitenden Informationsgütern und eine hohe Vielfalt nach Qualität und Themen. Von entscheidender Bedeutung blieb jedoch, daß jedes Mitglied die Informationen lesen konnte und jedes Mitglied der Profession, das sich hinreichend ausweisen kann, direkt oder indirekt zu den Informationen anderer Mitglieder durch Kritik oder Verarbeitung der Information Stellung nehmen kann. Niemand kann – mit dem Verweis auf Eigentumsrechte – die Verarbeitung einer Information verhindern. Der Austausch der Information ist in der Regel extrem offen.

Die Probleme stark anwendungsorientierter Forschung sind nicht zuletzt das Ergebnis des Mangels an Offenheit. Daher verläuft die Grenze zwischen akademischer Wissenschaft und praktischer Wissenschaft traditionell entlang der Grenze der Möglichkeit durch Patente oder staatliche und private Unternehmen die Erträge zu internalisieren.

Mit dieser extremen Offenheit erweist die Profession der Gesellschaft den Dienst, qualitätsgesichert Informationsgüter zu produzieren – soweit das in Anbetracht der Art der Produktionsprozesse und Produkte überhaupt möglich ist. Um die Eigenschaft qualitätsgesicherter Produktion zu erläutern, sei darin erinnert, wie diese Idee zum ersten Mal in der Fließfertigung (also einer der Produktion von Wissenschaft diametral entgegengesetzten Produktionsweise) umgesetzt worden

ist. Den Arbeitern in der Fließfertigung wurde gestattet, in eigener Verantwortung das Band anzuhalten, wenn sie einen eigenen Fehler oder einen eingebauten Fehler zu erkennen glaubten. Diese bis dahin völlig undenkbare Eigenmächtigkeit, die mit sofortiger Entlassung geahndet worden wäre, bewirkte, daß jeder befürchten mußte, daß sein Fehler oder ein von ihm übersehener Fehler dem Nächsten am Band auffallen würde. Folglich stieg das Interesse an Fehlervermeidung sprunghaft. Die Zahl fehlerhafter oder nicht dauerhaft funktionstüchtiger Teile nahm rapide ab.

Übertragen wir diese Vorgehensweise auf die Produktion von Wissenschaft, dann hat sozusagen jeder Wissenschaftler die Reißleine in der Hand, mit der er die weitere Verarbeitung eines Informationsgutes stoppen, verlangsamen oder vielleicht beschleunigen kann. Da Informationsgüter nicht am Band (also nicht konsekutiv) produziert werden, müssen alle von allen Seiten einen mehr oder weniger guten Blick auf alle übrigen haben, um erkennen zu können, ob hier fehlerhafte Teile produziert werden. Die Leistung der Profession besteht gerade darin, den Blickkontakt über das gesamte Netz von Informationen zu sichern und keiner Gruppe eine Nische frei zu räumen, die sie den Blicken der Anderen entzieht.

Je besser der Profession dies gelingt, desto eher kann sie ihre Mitglieder mit der gewünschten Reputation ausstatten. Die Mitglieder benötigen diese besonders deshalb, weil die Nachfrager oft erst nach langer Zeit und generell nur schwer kontrollieren können, ob ein Produzent ein einwandfreies Informationsgut geliefert hat. Der Produzent braucht kaum zu fürchten, vom Endverbraucher wegen seiner individuell schlechten Reputation von weiteren Geschäften ausgeschlossen zu werden. Das heißt aber auch, daß die Profession innere Druckmittel haben muß, um denjenigen zu bestrafen, der die Reputation der Profession gefährdet oder diejenigen besonders zu fördern, die viel zum Aufbau der Reputation der Profession beitragen (vgl. *Tirole,* 1996). Das Druckmittel der Profession ist allerdings dort schwach, wo die Produzenten die Nachfrager (zu Recht oder Unrecht) von der unzweifelhaften Vorteilhaftigkeit ihrer Ware überzeugen können. Es kommt dann zu Abspaltungen und der Gründung neuer Disziplinen.

4. Die Profession als Lieferant der Ranghierarchie

Die Profession als wahrhaft virtuelles Unternehmen kommt nur in Existenz, weil es reale Unternehmen gibt, in denen die Mitglieder der Profession die Informationsgüter in Studierstuben, Labors, Bibliotheken etc. produzieren und weil sie für diese Tätigkeit in den realen Unternehmen Hochschule bezahlt werden. Die Organisation dieser Tätigkeiten innerhalb der Hochschule zeichnet sich dadurch aus, daß sie in hohem Maße kollegial organisiert ist. In einigen Staaten wie etwa der Bundesrepublik Deutschland ist die Hochschule sogar in ihrer Verwaltung durchgängig kollegial organisiert. In anderen Staaten ist die hierarchische Über- und Unterordnung gemessen an sonstigen Unternehmen stark reduziert.

Mit *Aoki* (1986) soll eine Informationsverarbeitung dann horizontal genannt werden, wenn die Tätigkeiten so koordiniert sind, daß diejenigen, die vor Ort mit der Herstellung befaßt sind, auch alle die Aktivitäten ausführen und koordinieren, die bei Anpassung an veränderte Aufgaben und Möglichkeiten nötig erscheinen. Die zur Anpassung nötigen Informationen werden auf einer Ebene der Hierarchie (der jeweiligen Arbeitsebene) ausgetauscht, nicht an die nächst höhere Entscheidungsebene zur Lösung weitergereicht. Demgegenüber löst bei der vertikalen Informationsverarbeitung die Notwendigkeit einer Anpassung einer Information an andere, nächsthöhere Entscheidungsebenen aus, die dann über eine Planänderung befinden. Die Tätigkeit wird erst nach Planänderung an die veränderten Ziele und Bedingungen angepaßt.

Die vertikale Informationsverarbeitung unterstellt die Existenz eines Planes, der mehr oder weniger weit in die Zukunft reicht. Die horizontale Verarbeitung unterstellt, daß Mittel und Fähigkeiten vorhanden sind, die Anpassung ohne Rückgriff auf zentralisierte Informationen zu bewerkstelligen. Grob gesprochen, ist die vertikale Koordination dann im Vorteil, wenn es um die Reaktion auf ‚große' Störungen geht, die horizontale, wenn die vielen ‚kleinen' Störungen behoben werden müssen.

Große Störungen, z. B. eine rückläufige Nachfrage nach Ausbildung in bestimmten Fächern oder Finanzierungslücken, betreffen viele oder alle Arbeitseinheiten einer Hochschule. Es wäre dann sicherlich mühsam und kostspielig, über direkte Koordination zwischen diesen Arbeitseinheiten zu reagieren. Außerdem dürften die Fähigkeiten auf eine solche Störung zu reagieren, auf der Arbeitsebene nicht sehr verbreitet sein. Noch weniger dürfte es sich lohnen, diese Fähigkeiten über ein Mindestmaß hinaus zu trainieren. Bei Störungen jedoch, die nur die Tätigkeiten einzelner Arbeitseinheiten betreffen, z. B. eine nicht funktionierende Versuchsanordnung, Ausfälle bei einer statistischen Untersuchung, Widersprüche von Theorien etc., und die insoweit klein sind, sind die Bruttoerträge einer schnellen und gegenstandsgebundenen Reaktion groß. Auf der Arbeitsebene sind die Fähigkeiten zur Reaktion eh vorhanden. Es lohnt sich, in diese Fähigkeit zur Koordination von Wissensproduktion zu investieren.

In einer Welt der horizontalen Koordination gibt es keine Vorgesetzten, die ein Urteil abgeben können. Wie also sollen die Stellen besetzt werden? Wer soll die Leistung bewerten und wie belohnen? Die Mitarbeiter/Kollegen an der Hochschule können es nicht, weil sie ja bei der Vielfalt der Tätigkeiten immer nur einen Teil der Fähigkeit des Anderen wahrnehmen und weil sie nur sehr unzureichend motiviert sind, den Besten zu nehmen. Folglich braucht der Finanzier von Wissenschaft offenbar Zugriff auf eine Personalabteilung mit hoher Kompetenz, um Auswahl, Entlohnung und persönliche Ausstattung der Mitarbeiter der Hochschule zu bestimmen. In die Rolle dieser Personalabteilung ist ganz offensichtlich die Profession geschlüpft. Sie liefert dem, der die vertikale Koordination betreibt, die Ranghierarchie, sei es durch Ausweis der Wertigkeit von Publikationen, sei es

durch Gutachten zur Person, sei es durch Evaluation der Arbeitsergebnisse und der Vorhaben.

Damit erhält die Profession jenen hohen, wenn auch stark gestreuten Einfluß, der es den Mitgliedern nahelegt, sich in der Profession zu bewähren und an den Wettbewerben teilzunehmen, die die Profession veranstaltet. Die Profession hat im übrigen um so mehr Einfluß, je virtueller sie ist, je weniger sie selbst planvoll (vertikal koordiniert) handelt. Weil und insoweit der finanzierende Staat die Profession als Personalabteilung verwendet, kann diese die Reputation vergeben, die in einer Rang-Hierarchie unabhängig von der vertikalen Koordination mündet (vgl. *Aoki,* 1990). Die Existenz von Rang-Hierarchien ist eine der Voraussetzungen einer effizienten Verzahnung von Plan und horizontaler Koordination.

Die vertikale Koordination verfährt wiederum am besten, wenn sie sich auf die Aussagen der Ranghierarchie stützend den Plan so gestaltet, daß keiner der alimentierten Wissenschaftler aus der Hochschule, ungebührlichen Einfluß ausüben kann.

Die Wissenschaftler werden nach der Ranghierarchie entlohnt. Bezahlt werden sie jedoch aus zwei Quellen. Zum einen erhalten sie ein fixes Gehalt, das sowohl nach Seniorität als auch entsprechend der Ranghierarchie differiert. Einkommensdifferenzen stammen und stammten wesentlich aus der privaten Verwertung der Reputation in Forschung und Lehre.

Mit dem garantierten Fixum wird das Risiko kompensiert, das aus der Teilnahme an den ‚Alles oder Nichts'-Rennen resultiert (*Stephan,* 1996). Zusammen mit der absehbaren Festanstellung eines Wissenschaftlers sorgt die feste Entlohnung dafür, daß das Wissen nicht zur sehr unter taktischen und strategischen Vorbehalten verbreitet wird. Die Lehrleistung ist vertraglich vereinbart. Andererseits hat jeder Wissenschaftler an der Hochschule das Recht, sein Wissen für spezielle Zwecke aufzubereiten und privat zu vermarkten. Insgesamt dürfte durch die Entlohnungsmixtur zusammen mit der festen Anstellung hinreichend gesichert sein, daß das qua Anerkennung der Priorität offenbarte Wissen auch aktiv verbreitet wird – durch die Lehre im Umfang der Lehrverpflichtung, der wiederholten Teilnahme an Rennen oder durch private Verwertung schon gewonnener Rennen.

Die feste Lebensstellung sichert den Wissenschaftler gegen eine Ausbeutung ex post, die in Anbetracht der Gefahr versunkener Kosten einer wissenschaftlichen Tätigkeit, nicht ganz unwahrscheinlich ist. Ohne das Versprechen lebenslanger Sicherheit müßte der Staat o.a. erhebliche Erfolgsprämien unmittelbar nach dem Gewinn von Rennen auszahlen. Da scheint es besser, dem Sieger die gesicherte Chance der langfristigen Verwertung seines Erfolgs zu geben. Der Verlierer hat die Chance, bei gleichem ‚Startkapital' an einem ganz anderen Rennen teilzunehmen.

III. Hochschule und Staat in der Bundesrepublik Deutschland*

Die bundesrepublikanische Hochschulen sind fast ausnahmslos Anstalten des Öffentlichen Rechts und unterliegen der Hoheit der Länder. Die Etats der Hochschule werden als Teil des Allgemeinen Haushalts verwaltet, nur in der Kuratorialverfassung werden den Hochschulen die Mittel global zugewiesen. Die Professoren sind Landesbeamte und nicht an den Hochschulen angestellt, an denen sie arbeiten. In der Regel verfügt die Hochschulleitung über eigene Mittel nur im Rahmen nicht verfügter Ausgaben. Die Lehre wird unentgeltlich abgegeben. Die Einnahmen der Hochschullehrer aus Tätigkeiten für Dritte gelten als deren Einkommen (und nicht als das der sie beschäftigenden Hochschule). Die innere Organisation ist weitgehend als Selbstverwaltung organisiert. Die Hochschullehrer einer Fakultät haben seit der Weimarer Republik ein faktisches Kooptationsrecht.

Die unvollständige Liste der Merkmale zeigt, daß die bundesdeutschen Hochschulen gemessen an den Merkmalen eines durchschnittlichen Unternehmens oder an denen der Hochschulen der angelsächsischen Welt ganz ungewöhnliche Unternehmen sind. Es dürfte sich um die schlankeste Produktion der Welt überhaupt handeln und es dürfte kaum eine Institution auf der Welt geben, die derart weite Freiräume genießt und zugleich nahezu perfekt vor den Rückwirkungen ihres Tuns geschützt ist. Um die Besonderheiten nachvollziehen, wollen wir die Koordinationsmechanismen der bundesdeutschen Hochschule beschreiben.

1. Horizontale und vertikale Koordination der bundesdeutschen Hochschule

Betrachten wir zuerst die eigentliche Arbeitsebene, die Produktion neuer Informationsgüter. Auf dieser Arbeitsebene gibt es *bei gegebenen Mitteln und insbesondere gegebenem Produktmix* nur geringe Koordinationsprobleme. Die Arbeitseinheiten sind klein, selbst große Institute haben keine 100 Mitarbeiter, und untereinander sind die Einheiten arbeitstechnisch kaum verwoben. Die Arbeitseinheiten sind Klein- und Kleinstunternehmen, die sinnvollerweise und naturgemäß von der Persönlichkeit ihres ‚Chefs' oder – in Ausnahmefällen – ihrer Chefs geprägt sind.

Zwischen den Arbeitseinheiten gibt es vergleichsweise geringe Anläße sich abzustimmen. Im wesentlichen sind es die Lehre und der gemeinsame Gebrauch von Standorten und großen Anlagen, der die Arbeitseinheiten zwingt sich zu koordinieren. Die Hochschule ist eine Ansammlung selbständiger Kleinunternehmen. Die Leiter oder Leitungsteam dieser Kleinunternehmen sind in Hinblick auf ihre Arbeit weisungsungebunden. Es gibt auf jeden Fall keine Unter- und Überordnung der Leiter zueinander. Die Hochschule ist, was die Leiter von Forschungseinheiten und de-

* Ich danke den Herren Rüdiger Dragendorf und Guido Kalka für kritische Kommentare und hilfreiche Anregungen. Die Irrtümer gehen zu Lasten des Autors.

ren Rechte auf Arbeitsebene anbelangt, ein Unternehmen der Gleichen und Freien. Diese Aussage dürfte für die Hochschulen fast aller Staaten der Welt gültig sein.

Die Besonderheit der bundesdeutschen Hochschule ist darin zu sehen, daß die Leitungsgremien oberhalb der Arbeitsebene fast vollständig und durchgehend horizontal koordiniert werden. Die Allokation der Mittel, die Zuordnung von Wissensproduzenten zu Organisationseinheiten und die Wahl des Produktmix der Einheiten und der Hochschule insgesamt wird scheinbar ohne vertikale Koordination, also ohne Hierarchie, bewältigt.

Das Fehlen klassischer Merkmale vertikaler Koordination ist aber eine optische Täuschung. Im Rahmen der Wissensproduktion der Hochschulen der Bundesrepublik sind die beiden Formen der Koordination auf zwei fast vollständig getrennte Verwaltungsebenen verteilt. Die primären Arbeitseinheiten (Zuordnung von Ressourcen zu Tätigkeiten) sind so zueinander in Beziehung gesetzt, daß die langfristige Ausstattung mit Ressourcen (Stellen, Betriebsmittel und Anlagen) und die Zuordnung der Mittel zu den Produkten vertikal im Verhältnis Landesherr und Hochschule koordiniert wird. Der Einsatz der Mittel bleibt den Arbeitseinheiten, genauer den Leitern der Arbeitseinheiten und den *in ihnen* gebildeten Kollegialorganen überlassen.

Die Kollegialorgane *oberhalb* der Arbeitseinheiten verteilen die Mittel – wenn sie überhaupt darüber verfügen dürfen – bestenfalls gleich. Das heißt, hier agiert die der Idee nach hierarchiefreie Gemeinschaft der Wissensproduzenten, dort die an strikte Über- und Unterordnung gebundene Beamtenschaft des Landes, die sich gemeinsam auf einen Plan einigen müssen.

Dieses ungewöhnlich dichotomisch gestaltete Verhältnis von landesherrlicher Planung und kollegialer Selbstverwaltung sorgt einerseits dafür, daß die Hochschulverwaltung eben eine Verwaltung, aber mit Sicherheit keine Leitung ist. Letztlich verhandelt die Bürokratie nur leicht vermittelt durch die Hochschulleitung direkt mit den Professoren und den durch sie und von ihnen vertretenen Professionen. Der Professor ist nicht nur formal und historisch zufällig Landesbeamter. Die Hochschule ist allen Beteiligten eine geographische Landmarke, die weder zum Gelingen noch zum Scheitern etwas beiträgt, allenfalls mehr oder weniger hinderlich ist. Das finanzwirtschaftliche Korrelat dieses Verhältnisses ist die steuerfinanzierte Lehre und Forschung.

In dem Zusammenspiel von Profession, Wissensproduzenten und Staat war die Hochschule daher bislang eine eher vernachlässigbare Größe. Weder die Fachbereiche noch die Senate waren in der Lage allokativ bedeutsame Entscheidungen zu fällen. Bestenfalls konnten Verhandlungen mit der Universitätsspitze, die als Mittler zum Landesherrn auftrat, den Wissensproduzenten in ihrem Kampf um Ressourcen weiterhelfen. Die erst durch das Hochschulrahmengesetz von 1968 entstandenen Fachbereiche sind – abgesehen von ihren funktionslos nach Gruppen gebildeten Entscheidungsorganen – völlig überfordert. Wenn der Fachbereich funktionierte, dann deshalb, weil die Professoren sich weitgehend in Ruhe ließen,

unter sich den Minimalkonsens suchten und unangenehme Entscheidungen gerne der Ministerialbürokratie oder einem starken Kollegen überließen. Ein bedeutsamer Spieler war die Hochschule als Institution jedenfalls nicht. Wie erläutert, war dies auch weder notwendig noch erwünscht.

2. Ratio der traditionellen bundesdeutschen Hochschule

Die Reputation der deutschsprachigen Hochschule einerseits wie das lange Leben dieser Organisationsform andererseits sprechen dafür, daß die Irrelevanz der Hochschulorganisation effizient war. Wann wurde der Ruf begründet? Welche Wirkung hat die dichotomische Gegenüberstellung horizontaler und vertikaler Koordination? Zur ersten Frage soll hier an einem historischen Detail die These vertreten werden, daß der Ruf vor allem einer funktionierenden Ministerialbürokrate zu danken war. Die zweite Frage soll mit dem Verweis auf die Bedeutung qualitativ hoher Inputs für die Deutsche Industrie beantwortet werden.

Die deutsche Hochschule verdankt ihren Ruf nicht zuletzt dem Umstand, daß ihr mit Friedrich Althoff am Beginn wissenschaftlich begründeter Produktionsprozesse und Produkte ein viertel Jahrhundert lang (1882 - 1907) ein Beamter vorstand, der keine Skrupel hatte, seine ministeriale Macht einzusetzen. Er nahm sein Rolle als Leiter der Hochschulabteilung des preußischen Kultusministeriums ernst. Althoff nützte die ihm verliehene landesherrliche Macht (direktes Vortragsrecht bei Kaiserin Auguste-Viktoria z. B.) und seine Kenntnisse der wissenschaftlichen Welt (er war Juraprofessor im preußischen Straßburg) um den Borniertheiten von Kollegialorganen und ihrer Vertreter Einhalt zu gebieten. Er setzte beispielsweise auch gegen den Willen solcher Götter wie Virchow u.a. durch, daß jüdische Wissenschaftler wie Ehrlich und Behring berufen wurden oder daß Hebammen eine (akademische) Ausbildung erhielten.

Entscheidend war jedoch, daß er in dem Prozeß der sich akademisierenden Naturwissenschaften jene Mittel freimachen half, die eine den alten Fakultäten verpflichtete deutsche Hochschule niemals bewilligt hätte. Die Naturwissenschaften mit ihrem für damalige Verhältnisse riesigen Bedarf an Mitteln konnten im Zweifel nur in der Industrie selbst erforscht werden. Noch vor dem 1. Weltkrieg hatten gut gehende Apotheken bessere Labore als die meisten Pharmazeuten und Chemiker an den Hochschulen. Die Entscheidung, der Hochschule ein neues Produktprogramm zu geben, konnte in Anbetracht des starken Einflusses der Professionen an den Hochschulen nur über eine starke Bürokratie erzwungen werden.

Nicht zuletzt hatte Althoff keine Hemmung, bei Berufungen nach Verdienst und nicht nach akademischem Werdegang zu entscheiden, der gemessen an den rasch wandelnden Notwendigkeiten im Zweifelsfall eh völlig ungeeignet war. Eine von hoher Autorität und Anspruch getragene Bürokratie sicherte im Wechselspiel mit der Kollegialverwaltung der Universität die Freiheit und Lebendigkeit der Wissenschaft.

Im Ergebnis zeigten die deutschen Universitäten und Technischen Hochschulen eine allgemein bewunderte Breite und Qualität ihrer Produktpalette. Dank föderaler Struktur und dem Wettstreit um qualifizierte Personen war eine Einheitlichkeit der Ausbildung und zugleich eine Forschungsqualität gesichert, die ihresgleichen suchte. Weder das angelsächsische Modell der USA oder Großbritanniens, noch gar das französiche konnten an Breite und Tiefe mithalten. Das Deutsche Reich setzte im Wettbewerb ihrer Unternehmen um den Weltmarkt von vorne herein auf die Bereitstellung einer überragenden Infrastruktur und hoch qualifizierter Inputs. Der Überschuß an Qualifikation z. B. in der akademischen, aber auch der Berufsausbildung wurde bewußt in Kauf genommen. Die Qualität der Produkte wurde über die Qualität der Inputs gesichert. Der Überschuß machte die Ausgebildeten überall einsetzbar und der Überschuß an Forschungsqualität machte die Ergebnisse vielen Unternehmen brauchbar.

Im übrigen brauchte kein Steuerzahler befürchten, daß seine Steuergelder ihm nicht zugute kämen. Die Arbeitsmärkte waren national abgeschlossen, der Besatz der Länder mit Hochschulen einigermaßen ausgeglichen und Ergebnisse der Forschung konnten am besten von denen verarbeitet werden, die räumlich den Hochschulen am nächsten standen. Soweit die Hochschulen in Ausbildung und Forschung unmittelbar den großen Firmen – wie in der Chemie – zuarbeiteten, konnte der Steuerzahler sicher sein, daß das was gut war für Hoechst, Bayer und BASF auch für Deutschland gut war. Die überragende Stellung dieser Unternehmen auf den Weltmärkten sicherten den Rückfluß der Erträge einer steuerfinanzierten Forschung und Ausbildung.

3. Ratio einer Reorganisation der bundesdeutschen Hochschule

Mit der Zunahme der Studierenden und der Zahl der Professoren und der wissenschaftlichen wie nicht-wissenschaftlichen Mitarbeiter einerseits und der mit der Expansion einhergehenden verstärkten Nachfrage nach wissenschaftlichen Leistungen andererseits stellt sich die Frage der Arbeitsteilung zwischen Wissensproduzenten, Staat, Hochschule und Profession neu. Die Zahl möglicher Aufgaben und die Zahl möglicher Produkte steigt bei einer tendenziell 100%igen Akademisierung steil an. Insbesondere ist nicht erkennbar, wie die mit dem mengenmäßigen Wachstum verbundene Produktvielfalt erzeugt und gesteuert werden soll. In keinem Fall können die Professionen oder weitere Ableger von diesen in gleicher Weise in Anspruch genommen werden wie bisher. Der notwendigen weiteren Differenzierung kann keine weitere horizontale Zergliederung der Hochschulen entsprechen. Ansonsten landen wir bei der Fakultät für Tourismuswirtschaft oder dem Fachbereich Grabeswissenschaften.

Damit fehlt der Ministerialbürokratie jener Partner, der ihr erlaubte, als Entwicklungsabteilung der Wissensproduzenten zu agieren. Mangels kompententem

Partner reicht der Planungshorizont der Bürokratie nicht mehr aus, um den lokalen Adaptationen hinreichend Raum zu geben. Es müßten zu oft und zu frühzeitig Pläne geändert werden. Zwar hat der Ausbau der finanziellen Zuwendungen über die Forschungsgemeinschaft die vertikale Koordination entlastet. Die Planung mit Ausstattung (Finanzierung über Institute) konnte stabilisiert werden. Da aber gleichzeitig die Forschung noch privat finanziert wurde, kann die Bürokratie nur noch mühsam ermitteln, mit welchen Mitteln welchen Zwecken gedient wird. Ihre Steuerungskapazität ist erschöpft.

Der augenblickliche Mangel an finanziellen Mittel ist dabei nur das Symptom für diese Schwäche, nicht die Ursache. Den Finanzministern als Sachwalter des Steuerzahlers fehlt der Glaube, daß die Erträge in der alten Organisationsstruktur ausreichen, die Kosten zu decken. Die Wissenschaft liefert für den gestiegenen Bedarf an Vielfalt nicht mehr genügend Differenzierung. Der Preisdruck ist einerseits zu gering. Die Ausbildungsangebote der Hochschule sind abgesehen von der staatlicherseits erzwungenen Differenzierung in Universitäten und Fachhochschulen in der Ausbildung nahezu gleich. Andererseits liefert die Profession durch ihre Verankerung in der Hochschule mehr als genug Nachfrage, um eine maximale Differenzierung zu verhindern oder doch nicht weiter zu fördern.

Wenn die Bürokratie grundsätzlich überfordert ist, die Profession nicht mehr leisten kann, bleibt als Gegenstand reformerischer Bemühungen nur die Hochschule. Die Hochschule muß zu einem eigenständigen Spieler werden und einen (wesentlichen) Teil der Aufgaben übernehmen, die bislang von der Bürokratie erledigt wurden.

Das Problem einer derartigen Substitution ist die damit einhergehende Durchdringung von horizontaler und vertikaler Koordination. Wie kann die Funktionsfähigkeit beider gesichert werden, ohne daß die eine durch die andere ursurpiert wird? Beließe man es bei der jetztigen Organisationsform der Hochschule und stattete sie z. B. mit dem Budgetrecht aus, wäre die Leitung vollständig überfordert. Sie wäre als gewählte Vertretung viel zu schwach, um eine andere Verteilung durchzusetzen also die, die dem Kräfteverhältnis der Professionen in der Hochschule entspräche. Die Liberalisierung eines subventionierten und horizontal koordinierten Systems führt zur Transformation der Ausgaben in private Erträge. Die Übertragung des Budgetrechts, die selbständige Planung der Mittelzuweisungen erfordert eine Organisationsreform.

Ziel jeder Organisationsreform der Hochschule muß es sein, die Hochschule mit dem Recht und der Pflicht auszustatten, eine eigene Ranghierarchie zu entwickeln. Es versteht sich, daß diese zwar mit der der Profession relativ hoch korreliert ist, aber dennoch vordringlich auf die Bedürfnisse der Hochschule zugeschnitten ist. Um der Hochschulleitung diese Macht zu geben, muß das Kollegialprinzip auf die Leitung der Institute und auf die Pflege der in einem Fachbereich vertetenen Disziplin und zurückgedrängt werden. Die zweite Organisationeinheit oberhalb der Arbeitsebene kann der Fachbereich bleiben. Die Kompetenz des Kollegialorgans

des Fachbereichs ist jedoch auf die Aufgabe der Pflege des Faches zu konzentrieren. Damit erhält die Hochschulleitung den Freiraum, die Hochschule im Auftrag des Staates und der Gesellschaft planvoll zu leiten. Die Ministerialbürokratie kann sich auf die Ordnungspolitik konzentrieren.

4. Skizze der zukünftigen Organisation der bundesdeutschen Hochschule

Der Rektor/Präsident werden von der Landesbehörde vorgeschlagen und von einem Hochschulrat/Kuratorium oder dem Senat gewählt. Die mit dem Vorschlagsrecht versehene Institution etabliert eine Findungskommission, die 1 (i.W. einen) Kandidaten benennt. Ähnliches gilt für die Dekane. Die Hochschulleitung schlägt den Kandidaten vor, der Fachbereichsrat wählt ihn. Der Senat berät die Hochschulleitung, so wie der Fachbereichsrat den Dekan berät. Senat wie Fachbereichsrat werden in Urwahl bestimmt. Die Dekane sind damit eher der Hochschulleitung zuzurechnen als den Fachbereichen, die sie leiten.

Die Professoren werden wie alle anderen Mitarbeiter auch von der Hochschule ein- und angestellt. Die Professoren werden nicht länger als Beamte, schon gar nicht als Landesbeamte beschäftigt. Folglich wird sich auch die Entlohnungsform an die die Usancen der Unternehmen anpassen. Wie bisher wird es eine Senioritätsentlohnung geben. Prämien können durch gelungene oder zusätzliche Erledigung von Aufgaben verdient werden.

Der Hochschulleitung obliegt das Verfügungsrecht. Die Professoren werden den Fachbereichen zugeordnet. Die Fachbereiche vertreten eine Disziplin (ohne Disziplin kein Fachbereich). Die Fachbereiche haben die Aufgabe, die Disziplin und die ihr zugehörigen oder kooptierten Fächer zu pflegen. Zur Erfüllung der Aufgabe erhalten sie das Selbstergänzungsrecht und können das Recht zur Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses erwerben. Die Fachbereiche können das Recht haben, Prüfungsordnungen zu erlassen, soweit darin vollständige Erst-Ausbildungen in der den Fachbereich konstituierenden Disziplin geregelt werden.

Beide Rechte können von der Landesbehörde in Abstimmung mit der Hochschulleitung gegeben und entzogen werden. Vergabe wie Entzug des Rechts basieren auf dem Prüfvermerk eine von der Behörde zu benennende Zertifizierungsgesellschaft. Die Zertifizierungsgesellschaft prüft, ob die fachlichen und organisatorischen Vorkehrungen ausreichen, die den Studenten versprochene Dienstleistung zu erstellen. Statt Inputsicherheit wird also Verfahrenssicherheit erzeugt.

Das Recht der Landesbehörde die Studiengänge mit Titeln auszustatten, gilt für alle von der Hochschule angebotenen Studiengänge. Damit soll trotz der Freiräume der Hochschulen die Einheitlichkeit des Studiums gesichert werden. Eine eigentliche Genehmigung der Prüfungsordnungen ist nicht notwendig. Wichtig ist allein, ob die inneren Zustände der Hochschule geeignet sind, die Erwerber der Titel angemessen auszubilden. Statt Prüfungsordnungen werden eher Handbücher der

Qualitätssicherung erstellt und auditiert. Es ist nach dieser Philosophie auch nicht ausgeschlossen, daß das Handbuch nur einen Satz enthält: Die Ausbildung wird von Frau/Herrn Nobel geleistet. Auf jeden Fall wird das Handbuch zum Teil völlig andere Dinge regeln (z. B. Vertretungen von Lehrpersonen) als die bisherigen Prüfungs- und Studienordnungen.

Generell wird bei wesentlich erhöhter Produktvielfalt die Aufmerksamkeit viel mehr darauf zu richten sein, die Qualität zu sichern, nicht eine bestimmte Höhe der Qualität. Es steht nicht das Ergebnis oder der Input im Vordergrund, sondern der Prozeß der Leistungserstellung. Daher ist sinnvoll neben den Fachbereichen organisatorisch selbständige Studienzentren und Leistungszentren der Forschung (siehe *Buttler,* in diesem Band) zu bilden.

Studienzentren können innerhalb und außerhalb der Fachbereiche gebildet werden. Die Studienzentren werden von Studiendekanen geleitet. Die Fachbereiche haben eine Andienungspflicht ihrer Ausbildungen an die Studienzentren (außer der post-gradualen Ausbildung zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses). Die Studienzentren organisieren das Lehrangebot und sorgen für eine ordnungsgemäße Durchführung der Lehre und der Prüfungen. Sie organisieren die Evaluation der Lehrenden. Sie haben das Recht, der Hochschulleitung Ausbildungsangebote vorzuschlagen und sie werden von der Hochschulleitung beauftragt, soweit nicht Fachbereiche zustimmen müssen.

Leistungsszentren der Forschung können innerhalb wie außerhalb von Fachbereichen gebildet werden. Sie werden von einem Forschungsdekan betreut. Es sollte hier weitgehende Organisationsfreiheit gewährt werden. Einige Organisationsformen sollten gesetzlich als Angebot formuliert, aber nicht zur Pflicht gemacht werden. Es muß gesichert werden, daß auch die Großforschung wieder Platz an der Hochschule findet.

Ein nach Gruppen zusammengesetzter Fachbereichsrat ist als Regelfall weder sinnvoll noch demokratisch. Als Vertreter gesellschaftlicher Interessen – wie vielleicht 1968 ursprünglich vermutet – kommen weder die Studenten noch die wissenschaftlichen und nicht-wissenschaftlichen Mitarbeiter in Betracht. Den Studenten ist viel mehr geholfen, wenn sie mit einem Studienzentrum eine auf ihre Interessen bezogene Organisationseinheit und mit einem Studiendekan einen natürlichen Fürsprecher ihrer Interessen haben. Die Interessen der Dienstkräfte und wissenschaftlichen Mitarbeiter sind durch den Personal- bzw. Betriebsrat zu vertreten, aber nicht einer der Pflege des Faches gewidmeten Organisationseinheit. Diese Interessen können im Betriebsrat auch viel besser vertreten werden, da sie nicht zugleich auf die Profession oder die Vorgesetzten schielen müssen.

Nur die Professoren-Interessen sind langfristig entweder an die Profession und/oder an den Zielen der Hochschule ausgerichtet. Daher gehören allein Professoren, d. h. alle Personen, die sich nach der Promotion dem Beruf Wissenschaft verschrieben haben und an der Hochschule qua Stellenbeschreibung selbständig Forschungsziele formulieren dürfen, in den Fachbereichsrat.

5. Wettbewerb unter den Hochschulen

Es versteht sich von selbst, daß eine unternehmerisch handelnde Hochschule eigene Mittel einwerben können muß. Anderenfalls wäre die ihr zugewiesene Freiheit nur ein Freibrief für verantwortungsloses Handeln. Daher wird hier ohne weitere Diskussion vorausgesetzt, daß die Hochschulausbildung verkauft werden muß. Welche der vielen Modelle der Preisbildung rsp. Finanzierung gewählt werden, kann hier unerörtert bleiben. Die Wirkung auf den von den Hochschulen gewählten Produktraum ist immer die gleiche: Das Produktangebot wird in jeder Hinsicht vielfältiger. Die Hochschulen werden jede Nische, die hinreichend groß ist, bedienen und dennoch die erforderliche Einheitlichkeit und innere Konsistenz der Wissensgebiete nicht gefährden.

Allerdings werden sich damit auch die Hochschulen differenzieren. Es wird Nischenanbieter geben und große Unternehmen, deren Produktpalette von der Ausbildung zum Nobelpreisträger bis zum Feuerwehrmann reicht und deren Leistungen die Messung von Anti-Materie ebenso einschließt wie eine Beratung für die Gestaltung von Waschtischen. Es wird Hochschulen geben, die nur ausbilden und solche, in denen hauptsächlich geforscht wird. Auch in qualitativer Hinsicht werden sich erhebliche Unterschiede ergeben: Von der Klippschule bis zur Hohen Schule. Die Unterschiede werden auch dokumentiert und von außen wahrgenommen werden.

Eine solche Differenzierung der Hochschullandschaft, die bisher eher qualvoll und wenig effizient vom Staat beispielsweise durch die Bildung von Betriebsakademien und Fachhochschulen betrieben wurde, ist – wenn auch für den deutschsprachigen Raum ungewohnt – wünschenswert. Die Differenzierung der Hochschullandschaft erleichtert den Leistungsvergleich und ermöglicht erst eine wirkliche Differenzierung des Produktraums. Warum sollte es nicht Hochschulen mit zweit- oder drittklassigen Abschlüssen geben?

Auch für die Produkte von Hochschulen sollte in Zukunft gelten, daß die Entscheidung über die Merkmale der Produkte dem anbietenden Unternehmen überlassen bleibt. Die Nachfrager und die Gesellschaft wird viel mehr interessieren, ob die versprochenen Merkmale auch die gelieferten sind. Die Haltbarkeit und dauerhafte Brauchbarkeit der Produkte von Hochschulen ist oft erst nach vielen Jahren und erst im Vergleich zu erkennen. Daher liefert ein breites Angebot unterschiedlicher Anbieter mit differenzierten Produkten jene zusätzlichen Informationen, die zumindest eine Ahnung über den zukünftigen Wert der Leistungen geben.

Die Differenzierung sorgt zugleich dafür, daß die Sortiervorgänge für den Zugang zum Beruf des Lehrenden und Forschenden an einer Hochschule etwas effizienter gestaltet werden können. Das bisher übliche Verfahren über Diplom, Promotion und Habilitation sicherte zwar einen Mindeststandard, vor allem jedoch die Regeneration einer im nationalen Rahmen geschützten Profession (deutsche Betriebswirtschaftslehre?) oder einer Schule oder gar nur den Fortbestand der

Idiosynkrasien einzelner Hochschullehrer (siehe *Backes-Gellner / Sadowski,* 1991). Deshalb haben anspruchsvolle Fakultäten das Recht der Bewerbung um eine Stelle (explizit oder implizit) längst an die Veröffentlichung in international referierten Zeitschriften gebunden.

Die durch die Habilitation erzwungene lange Zeit des Eleven-Status sorgte auch deshalb faktisch eher für ein Pooling-Gleichgewicht (wenn auch auf hohem Niveau), weil es in vielen Fachgebieten an unterscheidbaren Turnierplätzen und an akzeptablen, dem je erworbenen Rang entsprechenden Arbeitsplätzen fehlte. Der Wettkampf der Personen, die die Ressourcen der Hochschule bilden, war eher auf einen langen Wettkampf, denn auf eine Abfolge von Wettkämpfen ausgerichtet. Wie auch in der sonstigen Ausbildung wurde in der Bildung des wissenschaftlichen Nachwuchses eher auf Durchschnitt sortiert und nicht auf Vielfalt. Die Abschaffung der Habilitation als Zugangsvoraussetzung und ihre Substitution durch eine formal ausgewiesene postgraduale Ausbildung, die mit der Promotion abschließt, ist eine zur Verselbständigung der Hochschule komplementäre Strategie.

Einerseits wird damit der wissenschaftliche Nachwuchs vor Ausbeutung und Fehl-Selektion auf der Arbeitsebene geschützt. Er braucht deshalb auch keinen Schutz durch eine Vertretung im Fachbereichsrat. Die Konkurrenz der Professoren bis zum Abschluß der Promotion einerseits und der Verlust des formalen Elevenstatus und die vergleichsweise eigenständige Forschung danach garantieren den frühen Einsatz und die Mobilität des Nachwuchses über Regionen, Schulen und Hochschulen hinweg. Die Hochschule und der Fachbereich können insoweit die Personalentwicklungsarbeit ergänzen, die bislang vorwiegend dem einzelnen Hochschullehrer oblag.

IV. Abschließende Bemerkungen und Zusammenfassung

Die Geschichte der deutschsprachigen Hochschule ist geprägt von ihren großartigen Erfolgen vor und nach der Jahrhundertwende. Die Organisation der Hochschulausbildung und -forschung war auf eine nationale Strategie der Wohlfahrtssteigerung abgestimmt, die generell darauf setzte, mit hochwertigen Inputs die Qualität des Outputs zu sichern (Made in Germany). Die dazu erforderliche Infrastruktur (von der Hochschulausbildung, über die duale Berufsausbildung, über die normsetzenden Anstalten bis zur Sicherheit des Rechtsverkehrs) konnte ein Jahrhundert lang den Marktzutritt aufstrebender Staaten und deren Produkte verhindern und lieferte die qualitativ hochwertigen Inputs. Der hohe Kapitaleinsatz zur Erstellung dieser gewaltigen Infrastruktur war andererseits finanzierbar, weil die Unternehmen dank dieser Strategie Monopolprofite und / oder deren Mitarbeiter hohe Einkommen erzielten, die eine Besteuerung in dieser Höhe ermöglichte.

Die deutsche Strategie, das deutsche Modell ist am Ende, weil die meisten Güter in gleicher Qualität heute auch ohne eine solche Infrastruktur in beinahe jedem

Land der Welt produziert werden können. Der Wettbewerb ist global, der Wettbewerb auf Unternehmensebene aber ‚kleinteiliger', weil ohne Schutz durch die Herkunft. Die Produkträume sind vielfältiger miteinander verwoben. Die Strategie der Produktion des hohen Standards muß durch eine Strategie der Differenzierung ergänzt werden. Die Wissenschaft und die sie tragenden Organisationen müssen ihren Teil dazu beitragen. Die Reform der Hochschule ist überfällig.

Ihr wesentlicher Inhalt ist in den folgenden Thesen zusammengefaßt:

1. Die Expansion der Nachfrage nach wissenschaftlich gebildeter Arbeitskraft und nach Wissensgütern und -leistungen stellte die Hochschule nach 1960 vor neue Aufgaben. In ihrer bisherigen Form war und ist die deutschsprachige Hochschule der Vielfalt und Menge der neuen Aufgaben nicht gewachsen. Nach wie vor hat sie nicht die Organisation, die ihr gestattete, den Produktraum zu gestalten. Ihr Angebot wird weitgehend von einer an Personen orientierten Forschung und den von ihr repräsentierten Fächern bestimmt. Die einzelnen Hochschulen sind keine unterscheidbaren Unternehmen, sondern Untergliederungen einer ideellen Hochschule. Die ideelle Hochschule funktioniert als Kooperative von Personen, die zwar aus Länderhaushalten finanziert werden, sich aber vordringlich ihrer Profession, nicht aber ihren Hochschulen, an denen sie tätig sind, verpflichtet fühlen.

2. Alle bisherigen Reformen und Maßnahmen haben diese Tendenz eher verstärkt, denn dem Unternehmen Hochschule jene Gestalt gegeben, die ihm erlaubt hätte, unternehmerisch tätig zu sein. Die Abschaffung der Ordinarienuniversität und ihre Substitution durch kollegial verfaßte Fachbereiche sorgten und sorgen ebenso wie die Bildung von Fachhochschulen und neuer Max-Planck-Institute einerseits und der durch knappste Zuweisung an die Professoren erzeugte Zwang zur Einwerbung von Drittmitteln und die verstärkte Hinwendung zum internationalen Standard andererseits für eine Renaissance einer vordringlich an der Profession orientierten Ausbildung und Forschung. Die Profession wird wieder verstärkt als Lieferant einer Ranghierarchie eingesetzt, die den finanzierenden Institutionen Maßstab der Einstellung von Personen, Vergabe von Mitteln und der herzustellenden Wissensgüter ist.

3. So begrüßenswert der gestärkte Einfluß einer sich am internationalen Standard orientierenden Profession ist, so wenig reicht er für sich genommen, nun umgekehrt einen systematischen und einzelstaatlich gestützten Beitrag zum internationalen Standard zu liefern. Ebensowenig sind damit die Kosten einer derartigen allgemeinen Qualitätssteigerung schon geschultert, da offen bleibt, wie die übrigen Aufgaben denn erledigt werden sollen. Deshalb müssen die Hochschulen der Ranghierarchie der Profession ihre eigene Ranghierarchie entgegensetzen. Diese kann sich eher an zu erbringenden Diensten für die Region oder an besonderen Lehrleistungen oder eben an besonderen Forschungsleistungen orientieren. In jedem Fall wird es eine die Hochschule als Einheit verpflichtende Bindung an ein Bild von sich selbst sein. Die Selektion der Wissensproduzenten und Lehrpersonen

wird sich wesentlich auch an hochschuleigenen Prioritäten und nicht nur an den Maßstäben der Profession ausrichten müssen.

4. In Folge der Profilbildung werden sich die Hochschulen stark differenzieren. In der Ivy league werden nur wenige spielen, viele werden sich auf einem wissenschaftlich gehobenen Fachhochschulniveau bewegen, einige werden sich als die Hohen Schulen Deutschlands und einige als Klippschulen der Nation oder noch als etwas ganz anderes verstehen. Diese Differenzierung wird den Wettbewerb so weit fördern, daß jene sich verstärkenden Prozesse in Gang kommen, an deren Ende wissenschaftliche Spitzenleistungen auf breiter Front zu erwarten sind. Von diesen Spitzenleistungen profitieren dann auch die Personen und Institutionen, die ihre komparativen Vorteile eher in der Lehre, in wissenschaftlichen Dienstleistungen, in der Entwicklung von Techniken und im Management von Wissenschaft sehen.

5. Es liegt nahe, die reformierten Hochschulen mit einer Matrix-Organisation zu versehen. Auf Grund der Bedeutung der Disziplinen für jede Art von Hochschule sollte jedoch daran festgehalten werden, die Professoren grundsätzlich ihrer Disziplin nach zuzuordnen und damit die Fachbereiche bzw. Fakultäten als 2. Ebene nach den Arbeitsebenen zu belassen. Die Fachbereiche haben die Aufgabe der Pflege des Faches. Die Forschungsleistungen können innerhalb wie außerhalb des Fachbereichs erbracht werden. Die Ausbildungsleistungen werden mit Ausnahme der post-gradualen Ausbildung in eigenständigen, von den Fachbereichen formal getrennten Organisationseinheiten erbracht.

6. Um die Profilbildung zu erzwingen, wird es notwendig sein, viele operative Aufgaben der Kulturbürokratie in die Hochschule zu verlagern und das Management der Hochschule mit einer Autorität auszustatten, an der sich die ausschließlich kollegiale Kooperation zwischen den Gleichen und Freien bricht. Dazu gehört, daß Professoren nicht mehr Beamte des Landesherrn, sondern Angestellte der Hochschule werden und folglich auch ihre Nebeneinkünfte wie jeder Angestellte eines Unternehmens mit diesem teilen. Die Führung der Hochschule und der Fachbereiche werden auf Vorschlag der je nächsthöheren Instanz durch die Senate bzw. Fachbereichsräte auf fünf Jahre gewählt. Es versteht sich von selbst, daß solche Hochschulen Studiengebühren (welcher Art auch immer) erheben werden, da sie sonst nicht unabhängig genug sind, ihre selbstgesetzten Pflichten zu erfüllen. Die Hochschulleitung muß die Ressourcen erhalten, die bislang den Kultusministerien zur Erledigung dieser Aufgaben zur Verfügung standen. Die Kulturbürokratie reduziert ihre Aufgabe auf Ordnungspolitik. Die Hochschulleitung erhält weitgehende Freiheit, ihre Aufgaben professionell zu erledigen.

7. Unbeschadet der erheblichen und dauerhaften Unterschiede der Hochschulen wird die Personalstruktur sehr ähnlich sein. Die Professoren werden ein – gemessen an ihren Gesamterlösen und -einkünften – vergleichsweise geringes Fixum an Gehalt, Personalausstattung, Betriebsmitteln und Anlagen erhalten. Der Rest wird durch Leistungen in der Forschung, der Lehre und dem Service verdient. Hier setzt

das Management der Hochschule Prioritäten und versucht, den Wert der Professoren zur Erfüllung der Prioritäten zu ermitteln und sie so zu allokieren, daß die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt gesteigert wird. Die Personalstruktur wird generell flacher. Als formale Zugangsvoraussetzung zur Professur gilt die Promotion. Nicht-Promovierte Mitglieder der Hochschule sind grundsätzlich Dienstkräfte, die keinen Anspruch auf eigenständige Forschungsziele haben. Es gibt Assistenz-Professuren (befristet) und Professuren, die befristet oder unbefristet sind und sich nach dem Grad der gesicherten Ausstattung unterscheiden. Die Habilitation kann gestrichen werden. An ihre Stelle tritt ein formal und inhaltlich gesicherte postgraduale Ausbildung, die mit der Promotion abgeschlossen wird.

Literatur

Allen, Beth (1990): Information as an Economic Commodity, AER Paper & Proceedings, Bd. 80, S. 268 - 273.

Aoki, Masahiko (1990): Toward an Economic Model of the Japanese Firm, JEL, Bd. 28, S. 1 - 27.

– (1988), Information, Incentives, and Bargaining in The Japanese Economy, Cambridge, Mass.

Backes-Gellner, Uschi (1993): Berufsethos und akademische Bürokratie, Zur Effizienz alternativer Motivations- und Kontrollmechanismen im Vergleich deutscher und US-amerikanischer Hochschulen, Bd. 24 der Schriftenreihe des IAAEG.

Backes-Gellner, Uschi / *Sadowski,* Dieter (1991): Zur Lage der deutschen Universität, Eine organisationsökonomische Zwischenbilanz, in: Helberger, Christof (Hrsg.), Ökonomie der Hochschule I, Berlin, S. 51 - 77.

Bess, James L. (1982): University Organization, London.

Brinckmann, Hans (1996): Der Fachbereich als überforderte Grundeinheit für Lehre und Forschung, Wissenschaftsmanagement, Bd. 1, S. 11 - 18.

Buttler, Friedrich (1998): Anreizkompatibilität in Hochschulorganisation und Hochschulrecht, in diesem Band.

Dasgupta, P. / *Maskin,* E. (1987): The Simple Economics of Research Portfolio, The Economic Journal, Bd. 97, S. 581 - 595.

Denicolò, Vincenzo (1996): Patent Races and Optimal Patent Breadth and Length, Journal of Industrial Economics, Bd. 44, S. 249 - 265.

Economides, Nicholas (1993): Quality variations in the circular model of variety-differentiated products, in: Regional Science and Urban Economics, Bd. 23, p. 235 - 257.

Matsuyama, K. (1995): Complementarities and Cumulative Processes in Models of Monopolistic Competition, JEL, Bd. 33, S. 701 - 729.

MacLeod, W.B / *Norman,* G. / *Thisse,* J.F. (o.J.): Price Discrimination and Equilibrium in Monopolistic Competition, CORE Discussion Paper No. 8506.

Möbes, Hans-Joachim / *Schmid-Schönbein,* Th. (1983): Das Angebotsverhalten der Hochschule, Ein Beitrag zur Mikrofundierung der Bildungsökonomie, in: Widmaier, Hans Peter (Hrsg.), Das Arbeitskräfteangebot zwischen Markt und Plan, Schriften des VfS, NF Band 137, Berlin.

Neven, Damien / *Thisse,* Jacques-Francois (1990): On Quality and Variety Competition, in: J.J.Gabszewicz, J.-F.Richard and L.A.Wolsey (eds.), Decision-Making: Games, Econometrics and Optimization, Amsterdam, p. 175 - 199.

Stephan, Paula E. (1996). The Economics of Science, JEL, Bd. 34, S. 1199 - 1235.

Tabuchi, Takatoshi (1994). Two-Stage two-dimensional spatial competition between two firms, in Regional Science and Urban Economics, Bd. 24, S. 207 - 227.

Tirole, Jean (1995, 1988): Industrieökonomik, München.

– A Theory of Collective Reputations (with applications to the persistence of corruption and to firm quality), Review of Economic Studies, Bd. 63, S. 1 - 22.

v. Ungern-Sternberg, Thomas (1988): Monopolistic Competition and General Purpose Products, Review of Economic Studies, Bd. 55, S. 231 - 246.

Wauthy, X. (1996): Quality Choice in Models of Vertical Differentation, The Journal of Industrial Economics, Bd. 44, S. 345 - 353.

Die Hochschulpolitik der Weltbank in Theorie und Praxis

Von *Klaus Hüfner,* Berlin

Abstract

Die Hochschulpolitik der Weltbank (IBRD und IDA) ist im Zeitablauf einem deutlichen Wandel unterworfen gewesen. Anfangs wurden lediglich Kredite zu unterschiedlichen Bedingungen für den Bau von Bildungseinrichtungen gewährt, dann konzentrierte sich die Weltbank auf Kredite für die Ausbildung von hochqualifiziertem Personal für die Wirtschaft und von Lehrkräften, um die Expansion der unteren Bildungsstufen zu ermöglichen.

Nicht zuletzt aufgrund von Berechnungen von Ertragsraten aus Bildungsinvestitionen im internationalen Vergleich, aber auch aufgrund der politischen Kompatibilität dieser Ergebnisse mit dem Postulat der Chancengleichheit („Bildung als Menschenrecht") ist der Anteil der Bildungsinvestitionen im Primarbereich deutlich gestiegen. Demgegenüber hat sich die Weltbank bei abnehmenden Anteilen der Hochschulinvestitionen in den letzten Jahren einerseits auf die Unterstützung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, die für das Wirtschaftswachstum von Bedeutung sind, an Universitäten und wissenschaftliche Einrichtungen konzentriert, andererseits durch vergleichende Analysen und Fallbeispiele konkrete Vorschläge zur Reform des Hochschulwesens gemacht. Die Weltbank ist heute der größte multilaterale Geldgeber für Bildungsinvestitionen weltweit; ihre Kredite machen rund 60 Prozent aller multilateralen Ausgaben aus. Bei steigendem Kreditvolumen im Zeitraum 1975 - 1996 von 5,8 auf 21,5 Mrd. US-Dollar hat sich der Anteil von Bildungsdarlehen in etwa verdoppelt. Dies ist ein deutlicher Ausdruck für die zunehmende Priorität von Bildungsinvestitionen im Entwicklungsprozeß.

Der Umfang der angewandten Bildungsforschung des Weltbank-Sekretariats ist beträchtlich und beeinflußt dementsprechend auch die Bildungsforschung und -politik der Mitgliedstaaten. Der Autor vertritt die Meinung, daß es im Prozeß der zunehmenden Globalisierung für die Industriestaaten wichtig ist, aus den Forschungsarbeiten und hochschulpolitischen Empfehlungen der Weltbank auch entsprechende Konsequenzen für die Lösung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Probleme zu ziehen.

I. Einleitung

Nach der Renaissance des Human-Kapital-Konzeptes Anfang der 60er Jahre in den USA und den OECD-Staaten und entsprechenden Transfer-Versuchen zur Lösung der wirtschaftlichen und sozialen Probleme der politisch unabhängig

gewordenen Entwicklungsländer werden seit Anfang der 90er Jahre in den internationalen Organisationen auf weltweiter Ebene – insbesondere Weltbank, UNDP und UNICEF – erneut Konzepte wie „human capital development", „human development", „human capacity development" und „human resources development" aus unterschiedlichen Blickwinkeln diskutiert. In diesen Konzepten wird der „human factor" mehr oder weniger umfassend diskutiert, sie sind aber eng miteinander verknüpft und überlappen sich teilweise (vgl. *UNDP* [1990], 9 - 11, und *Buchert* [1995a], 28 - 31). Insofern kann heute nicht von einer „Renaissance der Renaissance" des Human-Kapital-Konzeptes im engeren Sinne gesprochen werden, sondern vielmehr von einer Einbettung des reinen neoklassischen Ansatzes in einen weit definierten Ansatz zu einer sozialen Wohlfahrtsstrategie.[1]

Neu an der heutigen Diskussion ist die Tatsache, daß sie sich auf die Probleme der Entwicklungsländer konzentriert, was jedoch nicht ausschließt, daß sie – über die wirtschaftlichen Erfolge der Schwellenländer einerseits und die zunehmende Arbeitslosigkeit in der Mehrzahl der OECD-Staaten andererseits – Eingang in die wirtschaftlichen und sozialen Zukunftsperspektiven der Industriestaaten finden und damit einen „two-way learning process" auslösen wird.

Ein möglicher „Süd-Nord"-Transfer könnte im Herbst 1998 in Paris stattfinden, wenn die UNESCO eine Welthochschulkonferenz durchführt, auf der die Rolle und Zukunft des Hochschulwesens auf weltweiter Ebene international vergleichend diskutiert werden sollen.

Im folgenden soll zunächst kurz auf die Rolle der Weltbank eingegangen werden, um dann die Entwicklung der externen Bildungsfinanzierung zu charakterisieren. Daran schließt sich eine Analyse der Bildungs- und Hochschulaktivitäten der Weltbank seit 1963 an, in deren Mittelpunkt der Ertragsraten-Ansatz steht.

Im fünften Abschnitt soll ausführlich auf den Weltbank-Bericht zum Hochschulwesen aus dem Jahr 1994 eingegangen werden. Im abschließenden Abschnitt erfolgt eine Einschätzung der Hochschulpolitik der Weltbank in „Theorie und Praxis", die auch Einfluß auf die gegenwärtige Hochschuldiskussion in Deutschland haben könnte.

II. Die Weltbank

„Die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD) und die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA) bilden zusammen die Weltbank, deren wichtigste Aufgabe darin besteht, den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt in den Entwicklungsländern zu fördern und die Produktivität mit dem Ziel zu steigern, den Menschen zu besseren Lebensbedingungen zu verhelfen." So lau-

[1] Ähnlich verlief übrigens die bildungspolitische Debatte in den 60er Jahren in der Bundesrepublik Deutschland, als der ökonomische Human-Kapital-Ansatz mit dem sozialen Chancengleichheits-Ansatz eng verknüpft wurde.

tet der einführende Satz zum Jahresbericht 1996 der Weltbank, der bereits implizit deutlich macht, daß IBRD und IDA zwar die Weltbank ausmachen, jedoch eigentlich zwei juristisch und finanziell eigenständige Institutionen sind (*Weltbank* [1996a], 6).

Die IBRD, 1945 gegründet, gilt als die „Mutter"-Organisation; ihr gehören heute 180 Staaten an (Stand: 30. Juni 1996), die Kapitalzeichnungen der IBRD übernommen haben. Mitglied der IBRD können nur Staaten werden, die bereits eine Mitgliedschaft beim Internationalen Währungsfonds (IWF) erworben haben. Die Kapitalzeichnungen der IBRD-Mitglieder richten sich nach den Quoten eines jeden Staates beim IWF, welche die relative Wirtschaftskraft widerspiegeln sollen.

Der IDA, 1960 gegründet, um den ärmeren Entwicklungsländern (zur Zeit etwa 70 mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 865 US-Dollar in Preisen von 1994) zu helfen, können nur Staaten beitreten, die bereits Mitglied der Weltbank sind (am 30. Juni 1996: 159 Staaten).

Beide Institutionen sind sogenannte geschichtete Organisationen; d. h. in ihnen werden sämtliche Entscheidungen nicht nach dem „One state – one vote" – Prinzip getroffen, sondern nach einem gewichteten Stimmrecht, orientiert an den oben genannten Quoten.

Diese Ausführungen wurden gemacht, um einen wichtigen entwicklungspolitischen Unterschied zu betonen, wenn es um die vergleichende Analyse von multilateraler Entwicklungshilfe internationaler staatlicher Organisationen geht. Dieser Unterschied wird noch deutlicher, wenn die unterschiedliche Beschaffung und Verwendung von finanziellen Ressourcen für die Aufgabenerfüllung beider Organisationen erläutert wird.

Während die IBRD ihre mittel- und langfristigen Gelder überwiegend auf den Kapitalmärkten in Europa, Japan und den USA aufnimmt, werden der IDA in – mehr oder weniger – regelmäßigen Wiederauffüllungsrunden überwiegend von den reichen Industriestaaten staatliche Finanzmittel zur Verfügung gestellt.

Dementsprechend unterschiedlich sind die Vergabe-Bedingungen: Während die IBRD ihre Mittel als kurz- und mittelfristige Darlehen mit einer Laufzeit von 15 - 20 Jahren zu kommerziellen, d. h. nicht-konzessionären Bedingungen vergibt, erhalten die sehr armen Entwicklungsländer langfristige IDA-Kredite mit einer Laufzeit von 35 - 40 Jahren zu nicht-kommerziellen, d. h. konzessionären Bedingungen (die Kredite sind zinslos, allerdings wird auf den nicht-ausgezahlten Kreditbetrag eine jährliche Bearbeitungsgebühr von 0,5 Prozent erhoben).

Da nach den Kriterien für öffentliche Entwicklungshilfe (ÖEH; ODA) des Development Assistance Committee (DAC) der OECD die Darlehen ein Zuschußelement von mindestens 25 Prozent aufweisen müssen, gehören IBRD-Darlehen nicht in diese Kategorie, sondern lediglich IDA-Kredite, die ein Zuschußelement von etwa 80 Prozent aufweisen.

Die jährlichen Auszahlungen der IBRD insgesamt sind beträchtlich; sie liegen seit 1992 jährlich bei über zehn Mrd US-Dollar. Vergleicht man sie mit den Netto-Auszahlungen an sämtliche Darlehensnehmer, d. h. nach Abzug der Zinszahlungen und Tilgungen, ergibt sich ein anderes Bild; diese lagen im Zeitraum 1992 - 1996 deutlich niedriger und schwankten zwischen 2,331 im Jahre 1993 und -0,731 Mrd US-Dollar im Jahre 1994 (1996: 1,213 Mrd US-Dollar). Demgegenüber wies die IDA in diesem Zeitraum jährlich steigende Netto-Auszahlungen auf; sie stiegen von 4,441 (1992) auf 5,884 Mrd US-Dollar (1996).

III. Externe Bildungsfinanzierung

Wenn im folgenden von „externer Bildungsfinanzierung" die Rede ist, soll der Begriff „externe Bildungshilfe" nicht verwendet werden, um eine Analogie zu „Entwicklungshilfe" zu vermeiden. Denn, wie bereits oben erwähnt, kann nur die IDA-Komponente als Teil der öffentlichen Entwicklungshilfe berücksichtigt werden (in den Veröffentlichungen der Weltbank zur Bildungs- bzw. Hochschulfinanzierung wird diese Unterscheidung allerdings selten getroffen).

Der Begriff „externe Bildungsfinanzierung" bedeutet, daß es sich um externe Quellen der Bildungsfinanzierung aus der Sicht der Entwicklungsländer (= Empfängerländer) handelt.

Insgesamt hat die externe Bildungsfinanzierung deutlich zugenommen; sie hat sich zwischen 1975 und 1985 von 2,0 auf 4,3 Mrd US-Dollar mehr als verdoppelt und betrug 1990 über 6,0 Mrd US-Dollar (vgl. Tabelle 1). Der multilaterale Anteil ist in diesem Zeitraum absolut von 0,5 auf 2,4 Mrd US-Dollar gestiegen. Während die UNESCO als die eigentlich zuständige Sonderorganisation der Vereinten Nationen einen äußerst bescheidenen, tendenziell stagnierenden Beitrag leistete, der stets unter 100 Mio US-Dollar im Jahr blieb, stieg der Beitrag der Vereinten Nationen, genauer: Ihrer Spezialorgane UNICEF, UNDP, UNRWA, UNHCR und WFP, von 132 auf 240 Mio US-Dollar. Bei sämtlichen Leistungen der UNESCO und der VN-Spezialorgane handelte es sich um reine Zuschüsse.[2]

Demgegenüber ist die Rolle der Weltbank als externe Quelle der Bildungsfinanzierung weitaus bedeutender. Die Weltbank ist derzeit die größte externe Finanzierungsquelle für Entwicklungsländer; 1990 betrug ihr Anteil 22 Prozent an der gesamten externen Bildungsfinanzierung bzw. 56 Prozent an der multilateralen Bildungsfinanzierung (vgl. Tabelle 1).

Seit 1980 hat die Weltbank ihr Finanzierungsvolumen für den Sektor Schule und Ausbildung deutlich erhöht. Ihre Mittelvergabe (Zusagen) hatte 1989 fast

---

[2] Leider liegen noch keine vergleichenden Analysen über 1990 hinaus vor. Der Autor bemüht sich zur Zeit, eine umfassende Analyse der externen Bildungsfinanzierung durch das VN-System für den Zeitraum 1971 - 1995 zu erstellen. Erste Analysen zeigen auf, daß der Anteil der VN-Spezialorgane deutlich höher liegt als bisher ausgewiesen wurde.

die Grenze von einer Mrd US-Dollar erreicht, lag 1996 bei 1,7 Mrd US-Dollar und hatte in den Jahren 1991, 1994 und 1995 sogar die Grenze von zwei Mrd US-Dollar überschritten (vgl. Abbildung 1). Der Anteil des Bildungsbereichs an der gesamten Mittelvergabe ist jedoch deutlichen Schwankungen unterworfen, weist aber tendenziell einen steigenden Anteil auf; im Zeitraum 1975-1990 lag er mit Ausnahme von 1987 zwischen 4 und 6,5 Prozent, seit 1990 bei 8 Prozent und überschritt 1994 sogar die 10-Prozent-Marke (vgl. Abbildung 2).

Tabelle 1

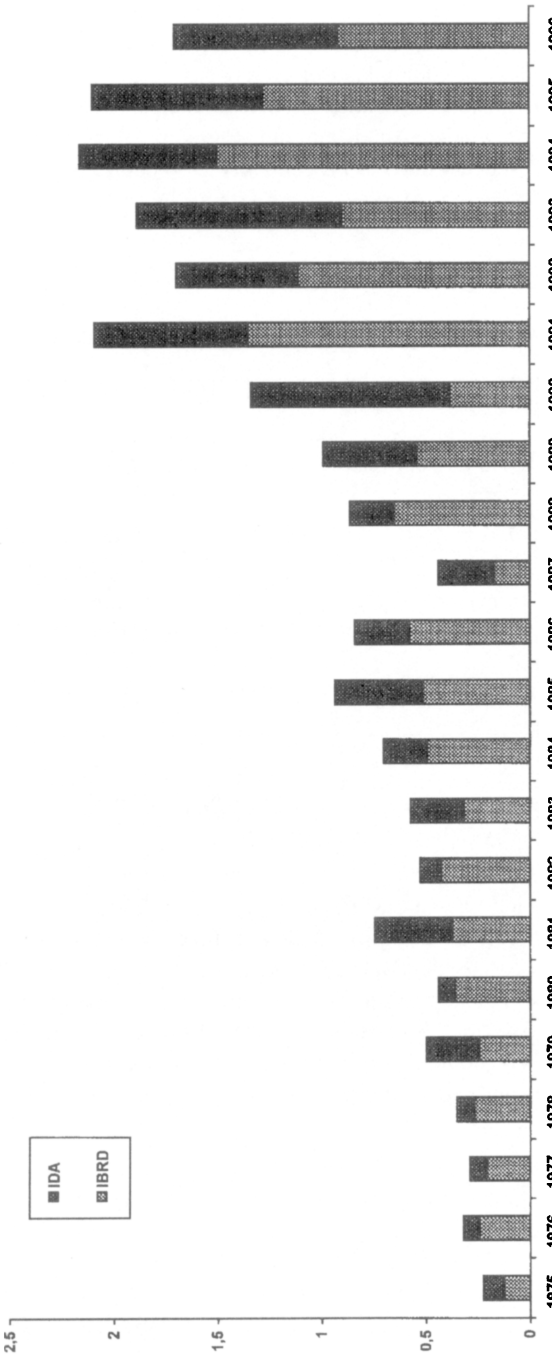
Externe Bildungsfinanzierung, 1975 - 90 (in Mrd. US-Dollar)

	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
insgesamt	2,018	4,496	4,255	4,644	4,584	5,528	5,838	6,035
bilateral	1,490	3,595	2,679	3,169	3,512	3,695	3,790	3,640
multilateral	0,528	0,901	1,576	1,475	1,072	1,578	2,048	2,395
davon Weltbank	0,224	0,440	0,937	0,840	0,440	0,864	0,992	1,338
davon IBRD	0,127	0,360	0,515	0,578	0,174	0,655	0,543	0,381
IDA	0,097	0,080	0,422	0,262	0,266	0,209	0,449	0,957
VN	0,132	0,171	0,174	0,115	0,205	0,246	0,169	0,240
UNESCO	0,057	0,078	0,088	0,080	0,080	0,078	0,078	0,073
Anteil der Weltbank (in %)								
insgesamt	11	10	22	18	10	16	17	22
multilateral	42	49	59	57	41	55	48	56

Quellen: UNESCO: World Education Report 1993, Paris; *UNESCO,* 1993, 42, Briefwechsel mit „Education - The World Bank Advisory Service", Washington, D.C.

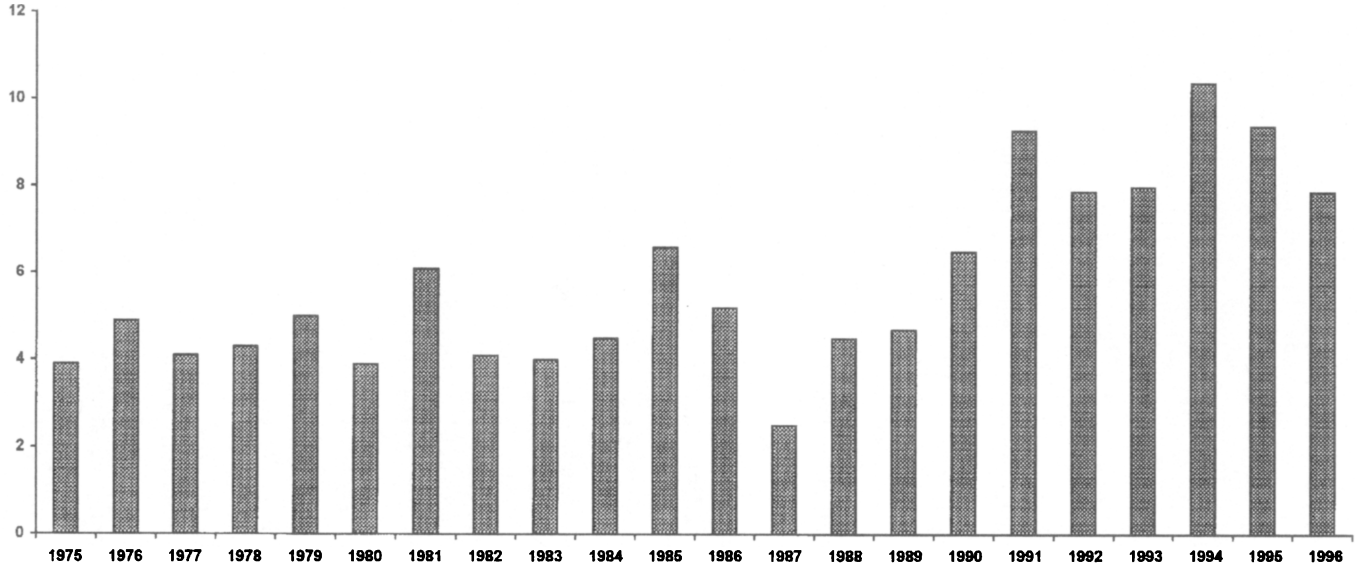
Für den Bildungsbereich wies die Mittelvergabe der Weltbank absolut gesehen in den Geschäftsjahren 1994 bis 1996 eine sinkende Tendenz auf: sie betrug 1994 2,158 Mrd US-Dollar und sank dann auf 2,097 Mrd im Jahr 1995 bzw. 1,706 Mrd US-Dollar im Jahr 1996. Auch anteilsmäßig war eine sinkende Tendenz zu beobachten, nämlich von 10,4 auf 7,9 Prozent zwischen 1994 und 1996. Allerdings stieg der Anteil der IDA-Kredite an den Bildungsdarlehen der Weltbank deutlich; er betrug 1994 30,5 Prozent und stieg dann 1995 auf 38,9 und 1996 auf 46,0 Prozent.

Dies wird auch deutlich, wenn zwischen den IBRD- und IDA-Aktivitäten im Bildungsbereich unterschieden wird: 1979, 1981 und 1993 waren die Mittel-Zusagen etwa gleich groß, 1987 und 1990 lagen die IDA-Zusagen deutlich über denen der IBRD (vgl. Abbildung 1); in allen anderen Jahren lagen zwar die IBRD-Zusagen höher als die der IDA, aber unter dem Aspekt der „Bildungshilfe" weist die IDA ohne Zweifel den höchsten Anteil an der öffentlichen Bildungshilfe im VN-System auf.



Quellen: Weltbank: Jahresberichte, Washington, D.C.: Weltbank, Briefwechsel mit „Education - The World Bank Advisory Service", Washington, D.C.: vgl. Tabellen 4, 5 und 6 im Anhang.

Abbildung 1: Mittelvergabe der Weltbank (IBRD und IDA) für den Bildungsbereich, Geschäftsjahre 1975 - 1996 (in Mrd US-Dollar)



Quellen: Weltbank: Jahresberichte, Washington, D.C.: Weltbank, Briefwechsel mit „Education - The World Bank Advisory Service", Washington, D.C.: vgl. Tabelle 6 im Anhang.

Abbildung 2: Mittelvergabe der Weltbank (IBRD und IDA): Anteil des Bildungsbereichs, Geschäftsjahre 1975 - 1996 (in Prozent)

In Tabelle 3 werden die kumulierten Ausleihungen von IBRD und IDA für den Bildungsbereich und insgesamt nach Regionen differenziert dargestellt. Im Falle der IBRD machten die Ausleihungen nach Ostasien und Lateinamerika mit insgesamt 10,2 Mrd US-Dollar den größten Anteil aus (= 74,5 Prozent aller Darlehen für den Bildungsbereich). Anders sieht die Situation bei der IDA aus, hier liegt der Anteil der Darlehen für den Bildungsbereich mit Ausnahme der Region Europa und Mittelasien in allen Regionen deutlich höher. Absolut gesehen erhielten Afrika und Südasien den größten Anteil, nämlich 6,796 von insgesamt 9,156 Mrd US-Dollar für den Bildungsbereich (= 74,22 Prozent). Der Anteil der IDA an sämtlichen Weltbank-Darlehen für den Bildungsbereich betrug 39,9 Prozent.

Die hier angeführten Zahlen machen deutlich, daß die Weltbank über den größten „ökonomischen Hebel" unter den internationalen Organisationen des VN-Systems verfügt. Dennoch muß hervorgehoben werden, daß die externe Bildungsfinanzierung nur einen Bruchteil der gesamten Bildungsfinanzierung in den Entwicklungsländern ausmacht, die deutlich über 90 % der gesamten Bildungskosten selbst zu finanzieren haben. Aber das „seed money" der Weltbank kann für einzelne Bildungsbereiche von großer Bedeutung sein und zugleich einen „Multiplikator"-Effekt, u.a. für die Beschaffung zusätzlicher externer Ressourcen, hervorrufen.

IV. Ertragsraten-Ansatz als bildungspolitische Entscheidungsgrundlage

Im Mittelpunkt der Bildungs- und Hochschulpolitik der Weltbank steht ohne Zweifel weiterhin ein Modell des vollkommenen Wettbewerbs mit dem Ertragsraten-Ansatz als Entscheidungsregel für zu tätigende Bildungsinvestitionen von privaten und staatlichen Entscheidungsträgern. So heißt es bereits im „Executive Summary" auf der ersten Seite: „Estimated social rates of return of 10 percent or more in many developing countries also indicate that investments in higher education contribute to increases in labor productivity and to higher long-term economic growth, which are essential for poverty alleviation" (*World Bank* [1994], 1).

Unter Zugrundelegung der vor allem von Psacharopoulos zusammengestellten Daten (vgl. Tabelle 2) einerseits sowie sozialpolitischer Argumente andererseits kam die Weltbank zu folgenden Schlußfolgerungen:

(1) beim Vergleich der drei Bildungsstufen weist der Hochschulbereich soziale Ertragsraten auf, die niedriger sind als im Primar- und Sekundarbereich;

(2) Investitionen in Grundbildung wirken sich direkter auf die Armutsbekämpfung aus, weil sie die Einkommensverteilung verbessern;

(3) „... primary and secondary education will continue to be the highest priority subsectors in the Bank's education lending to countries that have not yet achieved universal literacy and adequate access, equity, and quality at primary and secondary levels. In these countries, our involvement in higher education will continue to be mainly to make its financing more equitable and cost-effective,

so that primary and secondary education can receive increased attention at the margin" (*World Bank* [1994], 12; vgl. auch *World Bank* [1994], 25 und 85).

Tabelle 2

Ertragsraten aus Bildungsinvestitionen, nach Regionen und Bildungsstufen

Region	Soziale Ertragsraten			Private Ertragsraten		
	Primär-bereich	Sekundär-bereich	Hochschul-bereich	Primär-bereich	Sekundär-bereich	Hochschul-bereich
Sub-Saharan Africa	24,3	18,2	11,2	41,3	26,6	27,8
Asia *	19,9	13,3	11,7	39,0	18,9	19,9
Europe/ Middle East/North Africa*	15,5	11,2	10,6	17,4	15,9	21,7
Latin America/ Caribbean	17,9	12,8	12,3	26,2	16,8	19,7
OECD	14,4	10,2	8,7	21,7	12,4	12,3
World	18,4	13,1	10,9	29,1	18,1	20,3

* ohne OECD-Staaten

Quelle: Psacharopoulos, George (1994): Returns to Investments in Education: A Global Update. In: World Development 22/9: 1328.

Tabelle 3

Kumulierte Ausleihungen von IBRD und IDA für Schule und Ausbildung zum 30. Juni 1996, nach Regionen (in Mrd US-Dollar und in Prozent der Gesamtleistungen)

Verwendungs-zweck	Afrika	Ostasien und Pazifik	Süd-asien	Europa und Mittel-asien	Latein-amerika und Karibik	Naher Osten und Nord-afrika	Insgesamt
IBRD							
Schule und Ausbildung	0,559	5,117	0,055	0,978	5,083	1,992	13,783
Anteil in %	3,28	7,39	0,18	2,09	5,54	7,65	4,91
Insgesamt	17,021	69,218	30,005	46,734	91,715	26,047	280,739
IDA							
Schule und Ausbildung	3,377	1,622	3,419	0,015	0,308	0,416	9,156
Anteil in %	9,32	12,04	8,73	0,97	9,03	13,44	9,44
Insgesamt	36,249	13,476	39,175	1,539	3,409	3,095	96,942

Quelle: Weltbank (1996): Jahresbericht 1996, Washington, D.C.: Weltbank, Anlage 11, 263.

Diese Argumentation ist nicht neu. Bereits 1973 hat Mark Blaug gesagt „that almost all less developed countries suffer from persistent underinvestment in primary education, hand in hand with persistent overinvestment in higher education" (*Blaug* [1973], 15). Auch die Ergebnisse des „Globalisierungs"-Ansatzes von Psacharopoulos zeigten eine Bestätigung. Die Ertragsraten im Primarbereich waren deutlich höher als im Sekundar- und Hochschulbereich, so daß diesem Bereich höchste bildungspolitische Priorität gewährt werden sollte.

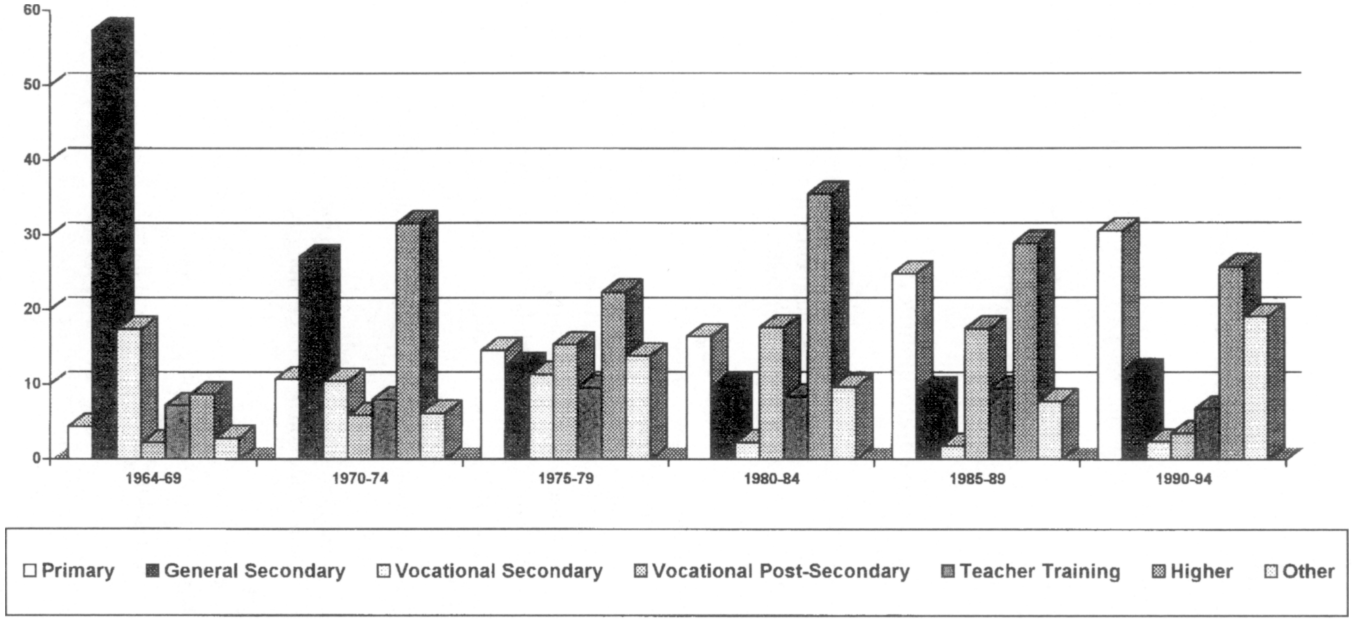
Allerdings hat eine entsprechende Umsetzung durch die Weltbank weitaus länger gedauert. Bezogen auf die Ausleihungen insgesamt lag der Anteil des Hochschulbereichs (ohne Lehrerausbildung) in der ersten Hälfte der 70er Jahre bei 31,6 Prozent, sank dann um etwa neun Prozentpunkte, stieg dann auf etwa 35,6 Prozent, um danach wiederum um etwa zehn Prozentpunkte in der ersten Hälfte der 90er Jahre zu sinken (vgl. Abbildung 3). Demgegenüber stieg der Anteil der Primärschulbildung seit 1964 - 69 zwar kontinuierlich von 4,4 auf 30,6 Prozent im Zeitraum 1990 - 1994, lag allerdings erst in der zweiten Hälfte der 80er Jahre bei über 20 Prozent.

Es bleibt die Frage zu klären, ob sich die Bildungs- und Hochschulpolitik der Weltbank tatsächlich nach statistisch-empirischen Ergebnissen des Ertragsraten-Ansatzes richtet, oder ob es sich lediglich um ein politisches Instrument in internen Weltbank-Auseinandersetzungen handelt.

Wenn man die hochaggregierten Ergebnisse aus nationalen Ertragsraten-Berechnungen nimmt, dann geht es offensichtlich zunächst um eine Verbesserung der Argumentationsbasis der „social accountants" gegenüber den „economic accountants" in den Abteilungen des Weltbank-Sekretariats. Wenn Investitionen in Primarschulbildung eine höhere Ertragsrate als Investitionen in die Landwirtschaft, Industrie oder Infrastruktur aufweisen, dann stärkt es die Position der Bildungspolitiker in der Weltbank, die außerdem darauf aufmerksam machen können, daß

- die Ertragsraten positive externe Effekte außer acht lassen, und daß
- zwischen Humankapital- und Sachkapital-Investitionen komplementäre Beziehungen bestehen.

Sämtliche oben genannten Argumente sprechen also dafür, daß in der Weltbank ausschließlich in Kategorien von Erträgen alternativer Investitionsmöglichkeiten gesprochen und gehandelt wird. Aber offensichtlich ist die bildungsökonomische Diskussion seit den 60er Jahren zum Ertragsratenansatz doch kritisch genug gewesen, um auch die Weltbank zu einem methodologischen Anhang über „Practical Difficulties in Applying Economic Analysis to Education" zu bewegen (*World Bank* [1995], 113 - 114). Auch im Hochschulbericht der Weltbank taucht am Ende ein kurzer Appendix auf („Findings of the World Bank's Operations Evaluation Departments"); im Zusammenhang mit der Hochschulpolitik der Weltbank in den Staaten südlich der Sahara wird der Ertragsraten-Ansatz kritisch bewertet: „The report noted that too much faith has been put in the results of conventional rates of



Quelle: World Bank: Education and Social Policy Department (ESP) Education Database.

Abbildung 3: Ausleihungen der Weltbank, differenziert nach Bildungsstufen, Geschäftsjahre 1964 - 1994 (in Prozent)

return analysis, which led to the recommendation to reallocate resources from higher education to the lower levels of education. Given the methodological limitations of that approach, and the importance of higher education for producing the professional and technical specialists required by each country, the report called for increased Bank attention to the needs of African higher education institutions" (*World Bank* [1994], 94).

Vor diesem Hintergrund erscheint eine ökonomisch begründete Hochschulpolitik der Weltbank nicht einfach: einerseits sprechen nämlich Ertragsratenberechnungen gegen Hochschulen als Priorität, andererseits mehren sich die Bedenken, den „konventionellen" Ertragsraten-Ansatz als Entscheidungsregel für alternative Optionen im Bildungsbereich einzusetzen.

V. Die Hochschulpolitik der Weltbank

Im Mittelpunkt der folgenden Diskussion steht die jüngste Weltbank-Studie zum Hochschulwesen (*World Bank* 1994). Sie ist nach einer fünfjährigen Vorbereitungszeit entstanden und zu einem Zeitpunkt veröffentlicht worden, wo in der externen Bildungsfinanzierung eine Priorität für Grundbildung (Jomtien Education for All Strategy, formuliert gemeinsam von UNESCO, UNICEF, UNDP und Weltbank) zu Lasten des Hochschulbereichs sowohl bi- als auch multilateral festzustellen ist. Der Weltbank-Bericht „Higher Education: The Lessons of Experience", im folgenden kurz „Hochschulbericht" genannt, befaßt sich mit der gegenwärtigen Krise im Hochschulbereich in den Entwicklungsländern und macht – vor dem Hintergrund eigener Erfahrungen – Vorschläge zu einer erfolgversprechenden Reform. Im Vordergrund stehen vier Reform-Ziele, die im folgenden diskutiert werden sollen:

1. Eine stärkere Differenzierung im Hochschulbereich einschließlich Gründung von privaten Institutionen;
2. eine Diversifizierung von Finanzierungsquellen für den öffentlichen Hochschulbereich;
3. eine neue Funktionsbestimmung im Hochschulbereich in Richtung auf eine stärkere institutionelle Autonomie und Leistungsbewertbarkeit („accountability"); und
4. eine explizite politische Prioritätsbestimmung von Qualitätsstandards und Chancengleichheit („quality and equity objectives").

Jedem dieser vier Punkte ist im Hochschulbericht ein gesondertes Kapitel gewidmet.

In Kapitel 3 plädiert die Weltbank für eine Vielzahl unterschiedlicher Arten von Hochschulbildung und legt dabei größten Wert auf den Aufbau von sowohl nichtuniversitären als auch privaten Einrichtungen, um einerseits der steigenden sozia-

len Nachfrage nach Hochschulbildung gerecht zu werden, andererseits die Flexibilität der Hochschulsysteme gegenüber sich rasch verändernden Bedürfnissen des Arbeitsmarktes zu erhöhen. „Some countries have succeeded in this regard, developing a scope of institutions with a variety of missions, such as short-cycle programs and open learning systems, and promoting private institutions to complement the public network" (*World Bank* [1994], 28). Als Vorbilder werden asiatische Staaten, u.a. Thailand, China, Korea und die Philippinen, genannt.

Interessant ist, daß die Rolle des Staates keineswegs verringert, sondern vielmehr dessen Aufgabenbestimmung neu definiert werden soll. Es wird u.a. ein „appropriate legal and policy framework" gefordert, um u.a. „appropriate accreditation and program evaluation mechanisms" sowie technische Hilfe bei der Curriculum-Entwicklung und dem institutionellen Management für Privateinrichtungen zu ermöglichen. Auf der ökonomischen Ebene werden beispielhaft zur Entwicklung von privaten Hochschuleinrichtungen genannt: Steuerbefreiung (Brasilien, Mexiko), direkte Finanzbeihilfen (Chile, Italien), subventionierte Beihilfen für den Landerwerb (Iran, Kenia, Uganda); allerdings sollen dies nur finanzielle Anreize sein, um die Expansion des relativen Hochschulbereichs zu niedrigeren öffentlichen Kosten als im Fall einer Erhöhung des Studienangebots an öffentlichen Einrichtungen zu ermöglichen. Einerseits soll staatlich geregelt sein, daß Privatinstitutionen die Höhe ihrer Studiengebühren selbst bestimmen, andererseits soll der Staat Darlehen und Stipendien zum Besuch dieser Privateinrichtungen zur Verfügung stellen.

Was die unterschiedlichen Finanzierungsquellen für öffentliche Hochschuleinrichtungen anbetrifft, so steht an erster Stelle die Mobilisierung von privaten Finanzmitteln durch

(1) Einführung von Studiengebühren[3] und Abbau von indirekten Subventionen für Wohnheime, Mensa-Essen, etc. (= „cost-sharing with students");

(2) Finanzierung durch Schenkungen, Treuhandfonds und Stiftungen (Ehemalige, Privatwirtschaft);

(3) Einkommenschaffende Aktivitäten (berufsorientierte Kurzzeit-Kurse, Kontrakt-Forschung, Consulting-Dienstleistungen).

Einerseits plädiert die Weltbank dafür, daß Studierende (und deren Eltern) in etwa 25 - 30 Prozent der durchschnittlichen öffentlichen Hochschulkosten pro Student zahlen, gleichzeitig fordert sie Programme für Studiendarlehen mit alternativen Rückzahlungsmodi.

Kapitel 4 steht unter dem Titel „Redefining the Role of Government" und fordert grundlegende Änderungen in den Beziehungen zwischen Regierung und Hochschulsystem vor dem Hintergrund der oben genannten Reform-Ziele. Dabei

---

[3] Gegenwärtig decken Studiengebühren 10 % und mehr der laufenden Ausgaben lediglich in 20 Staaten ab (*World Bank* [1994], 41).

wird jedoch auf zwei „important economic justifications for government support of higher education" hingewiesen (*World Bank* [1994], 55):

(1) Hochschulinvestitionen schaffen externe Erträge, die für die wirtschaftliche Entwicklung von Bedeutung sind (z. B. langfristige Erträge aus der Grundlagenforschung und der Technologie-Entwicklung): „because these benefits cannot be explored by individuals, private investment done in higher education would be socially suboptimal" (*World Bank* [1994], 55).

(2) Die Existenz unvollkommener Kapitalmärkte schränkt die Möglichkeiten von Individuen – insbesondere aus den wirtschaftlich benachteiligten Schichten – ein, Anleihen für Bildungsinvestitionen aufzunehmen.

Außerdem wird auf die Komplementaritäten zwischen Lehre und Forschung, zwischen Diplom- und Promotionsstudium hingewiesen, die eine isolierte Betrachtung der Forschungskomponente schwierig gestalten („joint product nature of modern universities").

Vor diesem Hintergrund wird jedoch postuliert, daß in der Mehrzahl der Entwicklungsländer die Rolle des Staates im Hochschulbereich weit über das hinausgeht, was als ökonomisch effizient zu betrachten ist. Die Forderung der Weltbank lautet daher, von direkten staatlichen Kontrollen abzusehen, sondern vielmehr einen kohärenten politischen Bezugsrahmen für öffentliche und private Hochschuleinrichtungen zu schaffen, öffentlichen Hochschuleinrichtungen einen höheren Grad an Finanz- und Management-Autonomie zu gewähren und stärker ökonomischen Anreizen und markt-orientierten Instrumenten zur Politik-Durchführung zu vertrauen. In diesem Zusammenhang wird u.a. auf die Erfahrungen in den OECD-Staaten Frankreich, Japan und Niederlande sowie in Chile, Thailand und Vietnam verwiesen.

Mit einer erhöhten Finanz- und Management-Autonomie zum Zwecke einer internen Ressourcen-Allokation eng verbunden steht die Forderung nach einer Einführung von Performanz-Indikatoren als Entscheidungshilfen: „Autonomy and accountability also have implications for the governance structure and management culture of institutions. An independent governance structure could include an assembly consisting of members of the university community; a lay governing board with board representation from the wider community, and a vice chancellor or rector with proven management skills appointed by the board on the advice of the assembly" (*World Bank* [1994], 65).

Kapitel 5 beschäftigt sich mit Fragen einer verbesserten Qualität von Lehre und Forschung, einer erhöhten Flexibilität der Hochschuleinrichtungen, auf veränderte Arbeitsmarktbedingungen zu reagieren, sowie einem höheren Maß an Gleichheit. Dementsprechend wird u.a. kritisiert, daß in vielen Ländern die Hochschuleinrichtungen geringen oder keinen Einfluß auf die Zulassung von Studierenden haben, die Gehälter für das Lehrpersonal an die Gehaltsstruktur des öffentlichen Dienstes gebunden sind, die oftmals niedriger als im privaten Beschäftigungssystem sind und Alter anstelle von Leistung belohnen.

Empfohlen werden verstärkte Evaluierungsmechanismen: „As illustrated by the recent experience of Western European countries, the most effective evaluation mechanisms emphasize self-evaluation on institutional mission and performance combined with external assessment procedures, whether by professional associations or a government oversight agency" (*World Bank* [1994], 70).

VI. Aus Erfahrung lernen?

Die Erarbeitung des Hochschulberichtes hat etwa fünf Jahre und erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen in Anspruch genommen. Entwürfe wurden als Ergebnisse von Fallstudien und zahlreicher Studien von externen Fachleuten auf regionalen Konferenzen diskutiert und verändert (zur Entstehungsgeschichte vgl. *Girdwood* [1995], 41-74). Herausgekommen ist ein klassisches politisches Kompromiß-Papier, wobei der Rückgriff auf eigene Fallstudien stets zu knapp ausfällt. Es ist kein „Policy-Paper on Higher Education" geworden, sondern ein „‚Best Practice' Paper", das interne Konflikte im Weltbank-Sekretariat, die nicht ausdiskutiert werden, oftmals erahnen läßt, was insbesondere an der Diskussion um den Stellenwert des Ertragsraten-Ansatzes deutlich wird.

Intra-organisatorische Untersuchungen über die Machtkämpfe innerhalb des Weltbank-Sekretariats zwischen den „economic accountants" und den „social/educational accountants" existieren nicht und könnten nur von Insidern geschrieben werden. Dabei wäre vor allem die gegenwärtige Praxis einer sehr engen Verzahnung von Entwicklungs- bzw. Bildungsforschung und -politik einzugehen, die typisch ist für die Publikationspolitik dieser Organisation, näher zu untersuchen.

Der Hochschulbericht wendet sich in erster Linie an Entwicklungs- und Transformationsländer; die Beispiele für innovatives hochschulpolitisches Handeln kommen aber auch aus den OECD-Staaten. Allerdings ist dem Autor an keiner Stelle aufgefallen, daß Deutschland explizit genannt worden ist. Dies wiederum legt den Vorschlag nahe, die von der Weltbank vorgeschlagenen vier Hauptrichtungen einer Hochschulreform auf ihre Umsetzung bzw. Umsetzbarkeit in Deutschland näher zu untersuchen.

Die Weltbank mit gegenwärtig rund 4000 festangestellten Mitarbeiter(innen) im höheren Dienst beschäftigt davon allein etwa 300 plus 200 Berater(innen) im Bereich der angewandten Entwicklungsforschung und stellt mit einem jährlichen Etat von rund 100 Mio US-Dollar warscheinlich die größte „development research university" der Welt dar. Ihr politischer Einfluß ist daher beträchtlich.

Vor diesem Hintergrund ist der in der Einleitung genannte gegenseitige Lernprozeß sehr ernst zu nehmen. Die klassische Dichotomie zwischen „Geber"- und „Nehmer"-Ländern existiert angesichts der zunehmenden Zahl von Schwellenländern nur noch bedingt und beschränkt sich auf den finanziellen Ressourcentransfer.

Was die Inhalte und alternativen Organisationsformen der Hochschulbildung anbetrifft, so können heute die Industriestaaten auch von den Erfahrungen der Entwicklungsländer lernen.

Literatur

Albrecht, Douglas / *Ziderman,* Adrian (1992): Funding Mechanisms for Higher Education. Financing for Stability, Efficiency, and Responsiveness. Washington, D.C.: World Bank, viii, 59 (World Bank Discussion Papers No. 153).

Blaug, Mark (1973): Education and the Employment Problem in Developing Countries. Genf: ILO, 89.

Buchert, Lene (1995a): Recent Trends in Education Aid: Towards a Classification of Policies. Paris: UNESCO/IIEP, x, 62.

– (1995b): Introduction. In: Buchert, Lene / King, Kenneth (Ed) (1995): Learning From Experience: Policy and Practice in Aid to Higher Education. The Hague: Centre for the Study of Education in Developing Countries, 261 (CESO Paperbook No. 24), 9 - 16.

Buchert, Lene / *King,* Kenneth (Ed) (1995): Learning From Experience: Policy and Practice in Aid to Higher Education. The Hague: Centre for the Study of Education in Developing Countries, 261 (CESO Paperbook No. 24).

Eisemon, Thomas Owen (1996): World Bank Lending for Higher Education and Research. Lessons and Implications for Eastern Europe. In: Tillett, A. D. / Lesser, Barry (Ed): Science and Technology in Central and Eastern Europe. The Reform of Higher Education. New York & London: Garland, 191 - 205.

Girdwood, Alison (1995): Shaping the World Bank's Higher Education Paper: Dialogues, Consultation and Conditionality. In: Buchert, Lene / King, Kenneth (Ed) (1995): Learning From Experience: Policy and Practice in Aid to Higher Education. The Hague: Centre for the Study of Education in Developing Countries, 261 (CESO Paperbook No. 24), 41 - 74.

Haddad, Wadi D., et al. (1990): Education and Development. Evidence for New Priorities. Washington, D.C.: World Bank, 94 (World Bank Discussion Papers No. 95).

Hebert, Paul A. (1993): The World Bank and Higher Education Quality Improvement and Assurance. Washington, D.C.: World Bank, 18.

Heyneman, Stephen P.: Economics of Education: Disappointments and Potential. In: Prospects XXV/4: 559-583, December 1995.

Hinchliffe, Keith (1985): Issues Related to Higher Education in Sub-Saharan Africa. Washington, D.C.: World Bank, 87 (World Bank Staff Working Papers No. 780).

King, Kenneth (1991): Aid and Education in the Developing World. Harlow: Longman, xviii, 286.

– (1995): World Bank Traditions of Support to Higher Education and Capacity-building: Reflections on ‚Higher Education: The Lessons of Experience'. In: Buchert, Lene / King, Kenneth (Ed) (1995): Learning From Experience: Policy and Practice in Aid to Higher

Education. The Hague: Centre for the Study of Education in Developing Countries, 261 (CESO Paperbook No. 24), 19 - 40.

McLean, Martin (1981): The Political Context of Educational Development: a Commentary on the Theories of Development Underlying the World Bank Education Sector Policy Paper. In: Comparative Education 17/2, 157 - 162.

Psacharopoulos, George (1981): Returns to Education: An Updated International Comparison. In: Comparative Education 17/3, 321 - 341.

– (1994): Returns to Investment in Education: A Global Update. In: World Development 22/9, 1325 - 1343.

Salmi, Jamil (1991): Perspectives on the Financing of Higher Education. Washington, D.C.: World Bank, 19 (Document No. PHREE/91/45).

Tilak, Jandhyala B.G. (1989): Education and its Relation to Economic Growth, Poverty, and Income Distribution. Past Evidence and Further Analysis. Washington, D.C.: World Bank, ix, 112 (World Bank Discussion Papers No. 46).

UNDP (1990): Human Development Report 1990. New York: Oxford University Press, x, 189.

UNESCO (1993): World Education Report 1993. Paris: UNESCO, 172.

Watson, Keith (1995): Redifining the Role of Government in Higher Education: How Realistic is the World Bank's Prescription? In: Buchert, Lene / King, Kenneth (Ed) (1995): Learning From Experience: Policy and Practice in Aid to Higher Education. The Hague: Centre for the Study of Education in Developing Countries, 261 (CESO Paperbook No. 24), 125-144.

Weltbank (1996a): Jahresbericht 1996. Washington, D.C.: Weltbank, 280.

– (1996b): Vom Plan zum Markt. Weltentwicklungsbericht 1996. Bonn: UNO-Verlag, x, 277.

World Bank (1980): Education Sector Policy Paper. Washington, D.C.: World Bank, 143.

– (1982): IDA in Retrospect. The First Two Decades of the International Developement Association. New York: Oxford University Press, xvi, 140.

– (1988): Education in Sub-Saharan Africa: Policies for Adjustment, Revitalization, and Expansion. Washington, D.C.: World Bank, XII, 185.

– (1990): Primary Education. A World Bank Policy Paper. Washington, D.C.: World Bank, iii, 68.

– (1994): Higher Education. The Lessons of Experience. Washington, D.C.: World Bank, x, 105.

– (1995): Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review. Washington, D.C.: World Bank, xiv, 173.

Anhang

Tabelle 4

IBRD: Entwicklung der Mittelvergabe für den Sektor Schule und Ausbildung, 1975 - 1996 (in Mio. US-Dollar)

	Sektor	Insgesamt	Anteil in %
1975	126,7	4231,7	3,0
1976	244,9	4925,1	5,0
1977	210,1	5713,3	3,7
1978	268,9	5978,7	4,5
1979	245,5	6954,0	3,5
1980	360,1	7604,2	4,7
1981	374,6	8808,9	4,3
1982	428,4	10 289,0	4,2
1983	320,4	11 136,3	2,9
1984	491,2	11 854,6	4,1
1985	514,9	11 349,3	4,5
1986	577,7	13 171,3	4,4
1987	173,5	14 139,2	1,2
1988	654,9	14 762,0	4,4
1989	542,6	16 433,2	3,3
1990	381,0	15 095,7	2,5
1991	1355,5	16 281,7	8,3
1992	1110,6	15 019,5	7,4
1993	901,0	16 904,5	5,3
1994	1499,9	14 218,9	10,5
1995	1280,6	16 813,6	7,6
1996	920,8	14 655,9	6,3

Quelle: Briefwechsel mit „Education - The World Bank Advisory Service", Washington, D.C.

Tabelle 5

IDA: Entwicklung der Mittelvergabe für den Sektor Schule und Ausbildung, 1975 - 1996 (in Mio. US-Dollar)

	Sektor	Insgesamt	Anteil in %
1975	97,1	1576,2	6,2
1976	76,4	1655,3	4,6
1977	78,5	1275,5	6,2
1978	83,0	2273,5	3,7
1979	250,5	2961,5	8,5
1980	80,0	3785,5	2,1
1981	372,2	3376,6	11,0
1982	98,0	2653,3	3,7
1983	251,5	3325,7	7,6
1984	210,7	3573,0	5,9
1985	421,9	2919,5	14,5
1986	261,8	3115,6	8,4
1987	266,3	3442,8	7,7
1988	209,1	4449,4	4,7
1989	449,1	4805,2	9,3
1990	956,5	5495,3	17,4
1991	736,2	6116,2	12,0
1992	584,1	6426,2	9,1
1993	982,7	6568,9	15,0
1994	658,1	6527,6	10,1
1995	816,2	5560,0	14,7
1996	784,9	6864,1	11,4

Quelle: Briefwechsel mit „Education - The World Bank Advisory Service", Washington, D.C.

Tabelle 6

IBRD und IDA: Entwicklung der Mittelvergabe für den Sektor Schule und Ausbildung, 1975 - 1996 (in Mio. US-Dollar)

	Sektor	Insgesamt	Anteil in %
1975	223,8	5807,9	3,9
1976	321,3	6580,4	4,9
1977	288,6	6988,8	4,1
1978	351,9	8252,2	4,3
1979	496,0	9915,5	5,0
1980	440,1	11 389,7	3,9
1981	746,8	12 185,5	6,1
1982	526,4	12 942,3	4,1
1983	571,9	14 462,0	4,0
1984	701,9	15 427,6	4,5
1985	936,8	14 268,8	6,6
1986	839,5	16 286,9	5,2
1987	439,8	17 582,0	2,5
1988	864,0	19 211,4	4,5
1989	991,7	21 238,4	4,7
1990	1337,5	20 591,0	6,5
1991	2091,7	22 397,9	9,3
1992	1694,7	21 445,7	7,9
1993	1883,7	23 473,4	8,0
1994	2158,0	20 746,5	10,4
1995	2096,8	22 373,6	9,4
1996	1705,7	21 520,0	7,9

Quelle: Briefwechsel mit „Education - The World Bank Advisory Service", Washington, D.C.

IV. Weiterbildung

Pro und Contra von Regulierungen im Weiterbildungsbereich

Neue Impulse und Konturen für die berufliche Weiterbildung

Von *Edgar Sauter,* Berlin

Wie kein anderer Bildungsbereich ist die Weiterbildung durch eine starke politische Prägung und durch ordnungspolitische Konflikte gekennzeichnet. Während in der Berufsausbildung längst ein pragmatisches Handeln dominiert und das duale System durch staatliche Ordnung und Anerkennung ein klares Profil gewonnen hat, laufen die Diskussionen in der beruflichen Weiterbildung noch häufig unter dem Gegensatzpaar „Staatliche Regulierung" versus „Marktkonforme Deregulierung". In nahezu allen Schlüsselfragen der beruflichen Weiterbildung, wie z. B. der Weiterbildungsstatistik, der Freistellung von der Arbeit für Bildungszwecke, der Professionalisierung des Weiterbildungspersonals, der bundesweiten Fortbildungsberufe oder der Zertifizierung und Qualitätssicherung prallen die gegensätzlichen Positionen nach dem klassischen Regulierungs- / Deregulierungsmuster aufeinander und führen insbesondere in der Diskussion zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften vielfach zu Blockierungen (vgl. *Ehrke,* M. / *Heimann,* K. 1995).

Zugleich wird aber auch deutlich, daß schon angesichts der Differenziertheit der Weiterbildung und ihrer vielfältigen Aufgaben keine „einfachen", d. h. polarisierten Lösungen möglich und sinnvoll sind. Mit dem Instrument verstärkter staatlicher Kontrolle und Intervention wären die Aufgabenstellungen der Weiterbildung nur um den Preis zu lösen, daß der Weiterbildungsbereich seine ihn auszeichnende Fähigkeit, sich flexibel und dynamisch zu verhalten, verlöre. Umgekehrt würde eine ausschließlich auf einer Steuerung über den Markt basierende Weiterbildung insbesondere längerfristig in zahlreichen Bereichen zu Defiziten führen, die sich z. B. dahingehend auswirken können, daß Personengruppen tendenziell von der Teilnahme an Weiterbildung ausgeschlossen und finanzielle Mittel fehlgeleitet werden.

Die Alternative zu diesen wenig attraktiven Polarisierungen war und ist, die Strukturen und Verfahren der Weiterbildung auf der Grundlage konsensorientierter Entscheidungsfindung zu gestalten. Insbesondere bei der praktischen Problemlösung „vor Ort" zeigt sich der Zwang zu solchen für alle Seiten produktiven Kompromissen. Nicht zuletzt deshalb wurden z. B. Weiterbildungsabschlüsse auf der Grundlage des Berufsbildungsgesetz (BBiG) und der Handwerksordnung (HwO) vor allem auf der regionalen Ebene der zuständigen Stellen geregelt.

Mit zuletzt 2.600 regionalen Weiterbildungsabschlüssen bei 370 Fortbildungsprofilen wurde allerdings die Ambivalenz dieser Entwicklung deutlich: Die hohe Anzahl der Abschlüsse ging letztlich auf Kosten der Transparenz der Regelungen und auf Kosten der überregionalen Verwertung und Anerkennung der Qualifikationen.

Es ist insbesondere der Bereich der Fortbildung und hier wiederum die in der Terminologie des BBiG und des Arbeitsförderungsgesetz (AFG) sogenannte Aufstiegsfortbildung, um die die Grundsatzdebatte von Regulierung vs. Deregulierung in der Weiterbildung geführt wird. Ausgangspunkt sind dabei die im BBiG und in der HwO enthaltenen Möglichkeiten für die Regelung der beruflichen Fortbildungsabschlüsse:

- Nach § 46, 1 BBiG (bzw. § 42, 1 HwO) können die zuständigen Stellen, das sind im wesentlichen die Kammern, Ziele, Inhalte und Voraussetzungen von Fortbildungsprüfungen für ihren regionalen Zuständigkeitsbereich regeln (Beispiele: Bankfachwirt, Werbefachwirt);
- nach § 46, 2 BBiG (bzw. 42, 2 HwO) hat der Bund – „als Grundlage für eine geordnete und einheitliche berufliche Fortbildung" – die Möglichkeit, auf dem Verordnungswege bundesweite Fortbildungsordnungen zu erlassen, die ebenfalls Ziele, Inhalte, Verfahren und Voraussetzungen für Prüfungen bestimmen (Beispiele: Fachagrarwirt, geprüfter Industriemeister).

Die Teilnahme an der so in BBiG und HwO verankerten Aufstiegsfortbildung wurde durch das gleichzeitig und in engem sachlichen Zusammenhang entstandene AFG von 1969 gefördert. In erster Linie stammten diese finanziellen Mittel aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung, die nur im Falle von Defiziten im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit durch Bundeszuschüsse ausgeglichen wurden. Diese AFG-finanzierte Aufstiegsfortbildung war nicht nur als ein Kernstück aktiver Arbeitsmarktpolitik, sondern auch – in ihren BBiG-Bestimmungen – als eine wesentliche Grundlage für ein Weiterbildungssystem konzipiert, das das duale System der Ausbildung ergänzen und weiterführen sollte.

Vor diesem Hintergrund sind im Jahr 1996 zwei für die Gestaltung der beruflichen Weiterbildung wichtige Entscheidungen getroffen worden:

- Im April wurde das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) verabschiedet, nach dessen Bestimmungen die Vorbereitung auf öffentlich-rechtliche und staatliche Weiterbildungsabschlüsse erstmals aus Steuermitteln gefördert wird; die AFG-Förderung der Aufstiegsfortbildung war bereits 1994 weggefallen.
- Im Dezember schlossen die Sozialparteien eine Vereinbarung zur beruflichen Fortbildung gemäß § 46 BBiG/§ 42 HwO, die die bundesweiten Regelungsmöglichkeiten der Weiterbildung „im Interesse der Fortentwicklung der Weiterbildung" nutzen sollen, indem das Verfahren der Überführung von regionalen Fortbildungsregelungen in bundesweite Verordnungen an Kriterien und Verfahren der Sozialparteien gebunden wird.

Mit diesen beiden Entscheidungen, die Regulierungen bzw. Vorgriffe auf staatliche Regulierungen darstellen, ist auch eine qualitative Bewegung in einen Bereich gekommen, der sich seit Jahren vor allem durch quantitative Dynamik auszeichnet.

Das sogenannte „Meister-BAföG" räumt den beruflich qualifizierten Fachkräften einen gesetzlich verankerten Rechtsanspruch auf staatliche Förderung ein. Mit dieser für Studenten vergleichbaren Förderung wird ein Beitrag zur Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung signalisiert. Materiell handelt es sich um eine Mischfinanzierung, bei der der private Anteil in der Regel weit über dem staatlichen Anteil der Finanzierung liegt. Auch bei den Gesamtaufwendungen (Privatwirtschaft, Bundesanstalt, Privatpersonen, öffentliche Hand) von insgesamt rund 60 Mrd. DM jährlich für die berufliche Weiterbildung liegt der Anteil der öffentlichen Hand im übrigen bei nur rund 7 %.

Übersicht

Finanzielle Aufwendungen für die berufliche Weiterbildung nach Finanzierungsträgern 1992/1993 (in Mrd. DM)

(1) Betriebe / Arbeitgeber (ohne Landwirtschaft und freie Berufe)	24,7[1)]
(2) Bundesanstalt für Arbeit Fortbildung, Umschulung, Einarbeitung (ohne Rehabilitation, Eingliederung von Aussiedlern)	19,0[2)]
(3) Öffentliche Hand (ohne Förderprogramme, Steuerreduzierung, Weiterbildung im öffentlichen Dienst)	4,5[3)]
(4) Weiterbildungsteilnehmer	9,8[4)]

Quellen: [1)] *Grünewald/Moraal,* 1995, [2)] *Bundesanstalt für Arbeit,* 1993, [3)] *Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft* (BMBW), 1995, [4)] *von Bardeleben/Sauter,* 1995.

Die neue finanzielle Förderung dürfte auch ein wichtiger Grund sein, daß die erwartete Akzeptanz bei den Adressaten bisher nicht eingetreten ist: Ein Jahr nach Inkrafttreten der neuen Finanzierung lagen 55.000 Anträge auf Förderung vor, ausgegangen war man von 90.000 Teilnehmern im Jahresdurchschnitt. Diese Nachfragelücke dürfte vor allem zwei Gründe haben: Die finanzielle Ausstattung ist weniger attraktiv als die weggefallene AFG-Förderung und die administrative Durchführung des Gesetzes durch die Länder leidet an Anlaufschwierigkeiten, da von Land zu Land unterschiedliche Einrichtungen mit der Durchführung des Gesetzes beauftragt sind (z. B. Landesämter für Ausbildungsförderung, Kammern, Landesverwaltungsamt). Ein weiterer und möglicherweise entscheidender Grund für einen Attraktivitätsverlust der Aufstiegsfortbildung (und damit einer verringerten Inanspruchnahme der finanziellen Förderung) ist in den verminderten Aufstiegschan-

cen für beruflich Qualifizierte zu sehen, die bereits heute durch weitgehend enthierarchisierte Arbeitsstrukturen verursacht werden.

Bei der neuen Vereinbarung der Tarifparteien zur Regelung der bundesweiten Aufstiegsfortbildung handelt es sich insofern um einen „Durchbruch", als dem Konsens ein jahrelanger Konflikt voranging, der zu einem Regelungs- und Reformstau im Bereich der bundesweiten Fortbildungsberufe geführt hat. Die neue Vereinbarung der Sozialparteien sieht nun Kriterien vor, nach denen in Zukunft die sogenannten Kammerregelungen nach § 46, 1 BBiG in bundesweite Fortbildungsordnungen nach § 46, 2 BBiG überführt werden können. Wenn die Kammerregelungen sich nach *Zeitdauer* (mindestens fünf Jahre), *regionaler Verbreitung* (mindestens fünf Bundesländer) und *quantitativer Bedeutung* (500 Prüfungsteilnehmer in den letzten drei Jahren) durchgesetzt haben, sollen künftig bundesweite Fortbildungsordnungen entwickelt werden, die die Kammerregelungen ersetzen.

Mit der Umsetzung der Vereinbarung werden also mehrere Ziele verfolgt: Zunächst einmal können die sogenannten „Altlasten" aufgelöst werden, die durch den Regelungs- und Reformstau in den letzten Jahrzehnten entstanden sind. Konkret bedeutet das: Die Anzahl der regionalen Fortbildungsregelungen, die zuletzt auf 2.608 (1996) angewachsen war, kann auf ein für alle Beteiligten überschaubares Volumen reduziert werden. In einer ersten Umsetzungsphase sollen 15 bundesweite Fortbildungsberufe vorbereitet und erlassen werden (wie z. B. der Bankfachwirt, der Versicherungsfachwirt und der Personalfachkaufmann), die pro Abschlußtyp zahlreiche regionale Regelungen aufweisen; auf den Bankfachwirt entfallen z. B. 76, auf den Versicherungsfachwirt 51 und auf den Personalfachkaufmann 75 Regelungen. Durch die Zusammenfassung in bundeseinheitliche Abschlüsse wird es möglich, daß ca. 900 regionale Regelungen der Kammern aufgehoben werden können, für zwei Drittel der Fortbildungsteilnehmer gelten dann bundeseinheitliche Abschlüsse. Nach Abbau der „Altlasten" erlauben die vereinbarten Kriterien eine kontinuierliche Entwicklung der Abschlüsse auf beiden Ebenen. Das bedeutet zum einen, daß das Spektrum der bundesweiten Weiterbildungsabschlüsse voraussichtlich auch auf die neuen Dienstleistungsbereiche ausgedehnt werden kann (wie z. B. Gesundheit, Pflege, Sicherheit, Tourismus), die bisher nicht ausreichend durch bundesweite Abschlüsse für die Teilnehmer erschlossen sind. Zum anderen können die regionalen Abschlüsse auf ihre eigentliche Funktion konzentriert werden, nämlich für den zuerst regional entstehenden Weiterbildungsbedarf neue Qualifizierungs- und Beschäftigungsfelder zu erschließen. Die Kammern können damit ihre innovative Aufgabe, Impulse für neue Qualifikationen und Berufe zu geben, verstärken.

Schließlich besteht die Chance, daß sich das triparitätische Handeln von Staat und Sozialparteien auch im Bereich der beruflichen Weiterbildung „normalisiert", denn im Bereich der bundesweiten Fortbildungsregelungen war dieser Konsens zwischen den Sozialparteien bisher eher die Ausnahme als die Regel. Weil sich der Bund aber an das *Konsensprinzip* hielt, nämlich keine Weiterbildungsregelung gegen den erklärten Willen einer der Sozialparteien zu erlassen, war die Handlungs-

abstinenz des Bundes bei anhaltendem Dissens der Sozialparteien letztlich der entscheidende Faktor für den eingetretenen Regelungs- und Reformstau. Durch die Vereinbarung wird der Bund als Verordnungsgeber in die Pflicht genommen, die anstehenden Arbeiten für die Entwicklung der Fortbildung voranzutreiben; das gilt nicht nur für die Entwicklung und Vorbereitung der Rechtsverordnungen durch das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), sondern auch für die Hilfen zur Erarbeitung von Lehrgangsempfehlungen und für die Dienstleistungen im Bereich der Information und Dokumentation der Fortbildungsregelungen auf allen Ebenen für alle Beteiligten.

Je nach Standpunkt wird man die beiden Entscheidungen (AFBG und die Vereinbarung der Tarifparteien) unterschiedlich interpretieren können: Einmal als Eingeständnis, daß der Markt allein in der Weiterbildung nicht alles für alle zum besten regelt, sondern daß es vielmehr der Regulierung bedarf, um die Weiterbildung im Interesse aller beteiligten Personengruppen zu fördern. Zum anderen wird man die beiden Entscheidungen aber auch als Setzung von wichtigen Rahmenbedingungen sehen können, die Fehlentwicklungen des Marktes verhindern, bzw. korrigieren. Insofern sind sie als Ausdruck einer weitgehend deregulierten Weiterbildung und eines sehr stark eingeschränkten Staatsmonopols in diesem Bereich zu betrachten; denn schließlich waren es die Sozialparteien, die den Orientierungsrahmen vereinbarten.

Gleichgültig welcher Sichtweise man zuneigt, symptomatisch für die Weiterbildung ist, daß ihre Entwicklung in den letzten 25 Jahren von einer Grundsatzdiskussion über Regulierung / Reglementierung vs. Deregulierung / Marktorganisation begleitet und z.T. bestimmt wurde. Zugleich wurde inzwischen aber auch deutlich, daß sich unterhalb der Grundsatzpositionen produktive pragmatische Lösungen und Perspektiven abzeichnen, die das klassische Regulierungs- / Deregulierungsschema partiell überwinden und überflüssig machen.

Die Vereinbarung und ihre Umsetzung sind ein gutes Beispiel dafür, daß Weiterbildung als öffentliche Aufgabe und offener Weiterbildungsmarkt sich nicht gegenseitig ausschließen müssen. Voraussetzung dazu ist allerdings, daß öffentliche Verantwortung für die Weiterbildung nicht notwendigerweise mit der Einordnung in die Staatsverwaltung gleichgesetzt wird. Sie dürfte nur eine von mehreren Möglichkeiten sein, öffentliche Verantwortung in der Weiterbildung durchzusetzen; wirksamere Möglichkeiten sind z. B. darin zu sehen, daß Infrastrukturhilfen für die Förderung der Markttransparenz oder die Qualitätssicherung der Weiterbildung angeboten und umgesetzt werden. Genau dieses wird mit der Vereinbarung der Sozialparteien ebenso intendiert wie mit dem steuerfinanzierten Erwerb von Weiterbildungsabschlüssen: Es werden z. B. Rahmenbedingungen gesetzt, um

- ein breites Spektrum von bundeseinheitlichen, staatlich anerkannten Weiterbildungsabschlüssen zu ermöglichen – bei gleichzeitigem Abbau einer Überregulierung auf regionaler Ebene;

- mit Hilfe von einheitlichen Berufsstandards die Qualität des Angebots und der Prüfungen zu sichern;
- durch die Dokumentations- und Informationspflichten des BIBB die Transparenz des Marktes für Fortbildungsregelungen herzustellen sowie
- durch einen gesetzlich festgelegten Rechtsanspruch auf finanzielle Förderung den Zugang für beruflich Qualifizierte zu anspruchsvollen Weiterbildungsabschlüssen zu erleichtern.

Die genannten Rahmenbedingungen für die Entwicklung von Weiterbildungsabschlüssen und deren erleichterter Erwerb aufgrund finanzieller Hilfen stellen Grundlagen für die Weiterbildung dar, die langfristig die Entwicklung eines eigenständigen dualen Weiterbildungssystems in Deutschland erlauben (vgl. *Schmidt,* H. 1997, S. 2).

Die skizzierten Entscheidungen (Vereinbarung der Sozialparteien und das AFBG) beziehen sich zwar nur auf den quantitativ relativ schmalen Sektor der Aufstiegsweiterbildung, aber die so geschaffenen Konturen dürften längerfristig auch für die gesamte berufliche Weiterbildung eine strukturierende Bedeutung haben. Nicht zuletzt dürfte dazu auch die seit Mitte der 80er Jahre zu beobachtende Erosion der Aufstiegsweiterbildung beitragen. Im Rahmen der weiter vordringenden enthierarchisierten Arbeits- und Organisationsstrukturen büßt die traditionelle Aufstiegsweiterbildung mit anerkannten Weiterbildungsabschlüssen ihre Bedeutung als Vehikel des Aufstiegs immer mehr ein. Dies dürfte sich für die betroffenen unterschiedlichen Tätigkeitsbereiche, wie z. B. Handwerk, Industrie, neue Dienstleistungen in unterschiedlichen Formen und Geschwindigkeiten vollziehen; längerfristig dürften sich damit aber auch die Grenzen der traditionellen Unterscheidung von Anpassungs- und Aufstiegsfortbildung verwischen. Vieles spricht dafür, daß die traditionellen Formen und Funktionen der Weiterbildung in der Perspektive des lebenslangen Lernens neu zu gestalten sind.

Wie andere Bereiche der Gesellschaft befindet sich die Weiterbildung in einem Prozeß, der bereits erkennen läßt, was keinen Bestand haben wird, wenig präzise ist jedoch, wohin im einzelnen die Entwicklung geht. Arbeits- bzw. Berufsstrukturen und -anforderungen ändern sich laufend. Angesichts des systembedingten Prognosedefizits in marktwirtschaftlichen Strukturen sind deshalb genaue Vorgaben und Regelungen für Qualifizierungsnotwendigkeiten nicht möglich oder haben ein kurzfristiges Verfallsdatum. Vorgaben und Regelungen müssen vor diesem Hintergrund den Charakter von Rahmenbedingungen haben, den einzelnen, insbesondere den Erwerbstätigen bzw. -fähigen, in die Lage zu versetzen, rasch und flexibel auf die ihn betreffenden Veränderungen in Arbeit und Beruf zu reagieren. Von daher haben die skizzierten Entscheidungen für öffentlich verantwortete Regelungen die Funktion, den einzelnen als Regelungsinstanz zu stärken. Möglicherweise wird diese Reform auch bewirken, daß die Interessen der Individuen und ihre Wahlfreiheit mehr als bisher zur Geltung kommen (vgl. *Edding* 1988).

In den folgenden sieben Thesen werden Aspekte und Phasen der ordnungspolitischen Entwicklungen hervorgehoben. Leitend ist dabei der Gesichtspunkt, daß sich jenseits des grundsätzlichen Konflikts von „staatlicher Regulierung" und „marktkonformer Deregulierung" pragmatische Handlungsmuster durchsetzen, die in öffentlich verantworteten Rahmenbedingungen (z. B. Fortbildungsregelungen) die Voraussetzungen sehen, dem einzelnen Weiterbildungsinteressenten verstärkt steuernde Funktionen und Wahlfreiheit in der Gestaltung „seiner" Weiterbildung einräumen.

These 1

Weiterbildung ist im Unterschied zu anderen Teilen des Bildungssystems ein Bereich sui generis, sie ist eigentlich kein „System" (keine 4. Säule), sondern eine Mischung aus marktmäßig organisierten Elementen und unkoordinierten, punktuellen Staatsinterventionen. Nur ein kleiner Teil der Weiterbildung (insbesondere die Aufstiegsfortbildung) ist dem klassischen schulmäßig organisierten Bildungssystem zuzurechnen. Die Systembildung insgesamt hat bisher nicht stattgefunden und muß als mißlungen gelten, sofern sie angestrebt wurde.

Bis heute gehört die Feststellung, daß die Weiterbildung der quartäre Bereich bzw. die vierte Säule des Bildungswesens ist und als solche ausgebaut werden müsse, zu den Standardaussagen aller bildungspolitischen Seiten. Bei diesem Anspruch werden die Realitäten weitgehend übersehen. Als die wichtigsten Unterscheidungsmerkmale der Weiterbildung im Unterschied zu anderen Teilen des Bildungssystems haben sich vor allem der Pluralismus, d. h. das Nebeneinander unterschiedlicher Anbieter und Angebote, die marktwirtschaftliche Organisation des Angebots sowie die subsidiäre Rolle des Staates herausgebildet. Im Spektrum der Anbieter ist – immer noch – nach primär beruflicher oder primär nicht-beruflicher Orientierung (z. B. Akademien, VHS) zu unterscheiden. Insbesondere die berufliche Weiterbildung hat sich zu einem Instrument in zahlreichen Politikfeldern entwickelt, wie z. B. der betrieblichen Personal- und Organisationsentwicklung, der Arbeitsmarktpolitik und der regionalen Wirtschaftsförderung. Für die Segmentierung der Weiterbildung sind die Finanzierungsgesichtspunkte entscheidend. Trotz der dominanten Mischfinanzierung sind Teilbereiche mit spezifischen Anbieter-/Nachfragestrukturen entstanden, wie z. B. die betriebliche Weiterbildung, die AFG-geförderte Weiterbildung, die staatlich finanzierte Aufstiegsfortbildungsförderung sowie die eigenfinanzierte Weiterbildung.

Vor diesem Hintergrund ist der Gesamtbereich Weiterbildung rechtlich stark zersplittert: Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist durch ein Nebeneinander von unverbundenen Gesetzen und rechtlichen Regelungen gekennzeichnet. Die Loseblattsammlung des Weiterbildungsrechts umfaßt inzwischen vier Bände (Grundlagen der Weiterbildung 1994). Neben den wichtig-

sten Gesetzen auf Bundesebene, wie z. B. dem BBiG, dem AFG, dem AFBG, dem Fernunterrichtsschutzgesetz (FernUSG) sowie den Erwachsenenbildungs- / Weiterbildungsgesetzen und Bildungsurlaubsgesetzen auf Länderebene gibt es eine kaum noch zu überschauende Anzahl von rechtlichen Regelungen für Weiterbildungs- bzw. Fortbildungsberufe: Neben den 2.600 Prüfungsregelungen auf der regionalen Ebene der zuständigen Stellen (§ 46, 1 BBiG bzw. § 42, 1 HwO), sind rd. 120 landesrechtliche Regelungen für Weiterbildungsabschlüsse (insbesondere Technikerabschlüsse) sowie 183 bundesweite Fortbildungsordnungen festzustellen, von denen allein 160 Regelungen auf den Meisterbereich entfallen.

Insgesamt hat sich die Weiterbildung also eher zu einem Regelungsdschungel als zu einem System entwickelt.

Die Forderung einer Integration der Weiterbildung in das Bildungswesen wird seit dem Strukturplan des Deutschen Bildungsrates (1970) mit der Konsequenz verknüpft, daß die Weiterbildung, „wie alle anderen Teile des Bildungssystems" der öffentlichen Verantwortung unterliege. Dieser Anspruch hat in der Vergangenheit nicht selten dazu geführt, daß die Weiterbildung auf den schulmäßig organisierten Teil (wie z. B. die Fachschulen) reduziert wurde. Die Perspektive des lebensbegleitenden Lernens ging bei dieser reduzierten Betrachtung weitgehend verloren. *F. Edding* (1988) hat dieses falsche Verständnis von Integration kritisiert, in dem er darauf verwies, daß es bei der Integration der Weiterbildung nicht um eine neue Stufe oder eine Säule alter Art im Aufbau des Bildungswesens gehe, „ ... sondern um das Konzept einer Neuordnung von Lebensverlauf, Lern- und Berufslaufbahn, von Studier-, Erwerbs- und Familientätigkeit". Dieses integrative Konzept umfaßt – neben dem Lernen in Weiterbildungseinrichtungen – selbstorganisiertes Lernen in der Arbeitszeit und der Freizeit.

These 2

Zahlreiche „Wenden" und Brüche kennzeichnen die Entwicklung der Weiterbildung in den letzten Jahrzehnten. Die ordnungspolitischen Vorstellungen haben sich gewandelt – bis hin zum Transformationsprozeß in den neuen Ländern. Die quantitative Dynamik der Weiterbildung, insbesondere im beruflichen Bereich, wird jedoch weniger durch politische Intentionen als durch die Veränderungen in den Arbeits- und Qualifikationsstrukturen geprägt. Die Entwicklung der Weiterbildung ist von unterschiedlichen ordnungspolitischen Phasen geprägt:

Bis Mitte der 60er Jahre dominierte der eher „okkasionelle" Charakter der Erwachsenenbildung mit ihrem sozial-kulturellen Angebot, das vor allem in den Volkshochschulen durchgeführt wurde; berufliche Qualifizierung blieb im Hintergrund; unter internationalem Einfluß entstanden jedoch die ersten Managementschulen und -kurse.

Mit der „realistischen Wende" der Erwachsenenbildung Ende der 60er Jahre, die mit dem Gutachten des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen (1966) „Zur Situation und Aufgabe der deutschen Erwachsenenbildung" von 1960 eingeleitet wurde, setzt sich ein verändertes Selbstverständnis der Erwachsenenbildung durch. Es schlägt sich in Modellen und Vorschlägen für eine stärkere Systematisierung, Abschlußbezogenheit und berufliche Orientierung der Erwachsenenbildung nieder (z. B. als „Dritter" Bildungsweg); berufliche Fortbildung und Umschulung wird zum Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik und international wurden die ersten life-long-learning-Strategien im OECD-Rahmen entwickelt („recurrent education").

Mit dem vom Deutschen Bildungsrat initiierten Schritt von der Erwachsenenbildung zur Weiterbildung Anfang der 70er Jahre wird das Ordnungskonzept der „öffentlichen Verantwortung" entwickelt, das sich in ersten (länder)gesetzlichen Regelungen zur Weiterbildung / Erwachsenenbildung und in Bildungsurlaubsgesetzen niederschlägt. Inzwischen gibt es in 10 Bundesländern solche Freistellungsgesetze, deren Inanspruchnahme jedoch relativ gering geblieben ist (ca. 2 - 3 % der Anspruchsberechtigten nutzen diese Freistellungsmöglichkeiten für Lernzwecke).

Seit den 80er Jahren dominiert ein Ordnungskonzept, das von marktwirtschaftlichen Vorstellungen geprägt ist; die betriebliche Qualifizierung wird zum quantitativ bedeutendsten Segment der Weiterbildung. Im Transformationsprozeß vom Plan zum Markt wird dieses Konzept Anfang der 90er Jahre in die neuen Länder übertragen. In der damit verbundenen „Maßstabsvergrößerung" werden allerdings auch zahlreiche Mängel und Defizite deutlich (z. B. unzureichende Verbraucherschutzregelungen).

Die Gegenwart ist – nicht zuletzt unter dem Diktat „leerer Kassen" – von einer Rückverlagerung vergesellschafteter Formen des Lernens in die Familie und in die Freizeit geprägt; das informelle selbstorganisierte Lernen wird wiederentdeckt und im Rahmen multimedialer Lernarrangements als „zukunftsträchtig" betont (vgl. *Dohmen* 1996).

Angesichts der Zurückhaltung des Staates bleibt der ordnungspolitische Handlungsrahmen wenig ausgeprägt. Die Strukturen sind dort am deutlichsten, wo, wie in der AFG-finanzierten Weiterbildung, Einfluß auf Inhalte, Ziele, Qualitätsstandards und damit auf die gesamte Weiterbildungsinfrastruktur ausgeübt werden kann. Das gilt auch für den gesamten Bereich der klassischen Aufstiegsweiterbildung, der an staatlich anerkannten Abschlüssen orientiert ist. Alle Ansätze jedoch, die auf Regelungen der betrieblichen Weiterbildung abzielten, wie z. B. die Freistellungsgesetze der 70er Jahre oder die tarifvertraglichen Regelungen zur Qualifizierung in den 80er Jahren sind weitgehend Stückwerk geblieben.

Die betriebliche Weiterbildung als der quantitativ bedeutendste Teil der Weiterbildung entwickelte sich immer stärker zu einem Instrument der unternehmensinternen Personal- und Organisationsentwicklung.

These 3

Die Qualifikationsanforderungen und -strukturen verändern sich unter dem Einfluß neuer schlanker Arbeits- und Organisationsstrukturen (wie z. B. Gruppenarbeit, flachere Hierarchien, Qualitätsmanagement). Es wachsen die Ansprüche an das Kontextwissen und stärker noch die an Sozialkompetenzen, die vor allem durch arbeitsplatznahes und arbeitsintegriertes Lernen zu erwerben sind. Erwerb und Anwendung von Qualifikationen / Kompetenzen fallen tendenziell zusammen.

Die unter Kostendruck eingeführten neuen Organisations- und Arbeitsstrukturen bestätigen nicht nur den Trend zur ganzheitlichen beruflichen Handlungskompetenz (Integration von Fach-, Methoden- und Sozialkompetenz); es wird auch deutlich, daß diese Anforderungen tendenziell für alle Mitarbeiter gelten, unabhängig von Qualifikation und Hierarchieebene. Lebenslanges Lernen ist nicht länger auf Arbeitsplätze für akademisch Vorgebildete beschränkt.

Da bei der Entwicklung der (ganzheitlichen) Handlungskompetenz die Selbstorganisationsfähigkeit des Individuums eine besondere Rolle spielt, wird auch bestätigt, daß die Verhaltensdispositionen und ihre Umsetzung am besten in der Lebens- und Arbeitspraxis erlernt und entwickelt werden können. Angesichts der zunehmenden Verdichtung von Arbeitsprozessen gibt es aber auch ambivalente Folgen dieses Trends: Lernchancen im Arbeitsprozeß nehmen ab und / oder es kommt zu Überforderungen und Demotivation der Betroffenen.

Ende der 80er Jahre rückt die betriebliche Weiterbildung in den Brennpunkt des Interesses. War sie bis dahin noch weitgehend eine „black box" (vgl. BMBF 1990), werden nun der Lernort Betrieb und die Betriebe als Bildungsträger zum bevorzugten Forschungsfeld. Im Mittelpunkt stehen dabei Themen des Lernens in der Arbeit, die Bildungswirksamkeit der Arbeit und die Gestaltung der Arbeit als Lernumgebung sowie die Fragen der Umsetzung des Gelernten in der Praxis (Transferproblem).

These 4

Der Trend zum gruppen- und selbstorganisierten Lernen in der Arbeit macht formalisierte Lehrgänge (mit anerkannten Abschlüssen) nicht überflüssig, zeigt jedoch deren Grenzen auf und macht mögliche Fehlentwicklungen und Mängel der traditionellen, überwiegend schulisch organisierten Weiterbildung im Hinblick auf das erforderliche lebensbegleitende Lernen deutlich. Die Disfunktionalität des traditionellen Bildungssystems wächst.

Ergebnisse aus empirischen Erhebungen zeigen (z. B. FORCE-Erhebung des Statistischen Bundesamtes und des Bundesinstituts für Berufsbildung), daß bereits heute ein großer Anteil der Unternehmen über differenzierte Formen des arbeitsplatznahen und arbeitsintegrierten Lernens verfügt (z. B. Coaching, Qualitäts-

zirkel, Gruppenarbeit) (vgl. *Grünewald,* U. / *Moraal,* D. 1996). Die Lerneffekte dieses arbeitsintegrierten Lernens können durch außerbetriebliche Lehrgänge nicht oder nicht angemessen erreicht werden. Es handelt sich vor allem um fachübergreifende Problemlösungskompetenzen, die wechselnde Lebenssituationen und Aufgabenkonstellationen benötigen, um sich zu entwickeln.

Bei einer einseitigen Ausrichtung auf die klassischen außerbetrieblichen Lehrgänge mit z.T. fixierten Curricula besteht die Gefahr von Fehlentwicklungen:

- Das Auseinanderfallen von „Lernfeld" und „Funktionsfeld" macht viele Weiterbildungsanstrengungen zunichte,
- Arbeitslose werden z. B. von einer für ihre Reintegration wichtigen Kompetenzentwicklung in der Praxis ausgeschlossen,
- es kommt weder zu den für das lebenslange Lernen wichtigen Effekten des „recurrent education" noch des „recurrent work",
- die effiziente Verteilung der Bildungsaktivitäten auf Ausbildung und Weiterbildung wird vernachlässigt, d. h. eine Integration von Aus- und Weiterbildung wird erschwert.

Von daher wird eine „Gewichtsverlagerung" in den Lernprozessen erforderlich: Weg von schulisch organisiertem Lernen mit formellen Curricula und hin zu einem offenen, situationsbezogenen Lernen. Anstelle einer Zuteilung von Kursen wird damit auch die freie Wahl der Individuen gefördert. Im Sinne des „self-directed learning" entscheidet der einzelne Lerner über das Angebot und nutzt für das Erreichen seiner Lernziele sowohl informelle als auch institutionalisierte Lernhilfen. Gegenüber einem solchen integrativen life-long-learning-Konzept wird das traditionelle Bildungssystem, das sich einseitig auf fixierte Curricula in institutionalisierten Lernorganisationen stützt, disfunktional, d. h. zentrale Kompetenzen für die Bewältigung des Wandels werden nicht erreicht.

These 5

Angesichts der neuen Herausforderungen und der Differenzierungen des Weiterbildungsbereichs sind die alten Ordnungs- und Politikmuster, die sich in dem Gegensatzpaar Regulierung / Deregulierung erschöpfen, nicht (mehr) angemessen. Weiterbildung als öffentliche Aufgabe und offener Weiterbildungsmarkt schließen sich gegenseitig nicht aus. Öffentliche Verantwortung für die Weiterbildung bedeutet nicht notwendigerweise Einordnung in die Staatsverwaltung, öffentliche Aufgabe kann z. B. auch darin bestehen, daß Infrastrukturhilfen für die Förderung der Markttransparenz oder die Qualitätssicherung der Weiterbildung angeboten werden.

In der Regel wird unterstellt, daß öffentliche Verantwortung nur als staatliche Veranstaltung möglich ist und mit staatlicher Reglementierung gleichzusetzen ist. Auch die Rede von der Weiterbildung als Teil des Bildungssystems assoziiert ausschließlich staatliche Trägerschaft der Weiterbildung. Vor diesem Hintergrund ist das Gegensatzpaar Regulierung vs. Deregulierung eindeutig besetzt.

Die Wahrnehmung öffentlicher Verantwortung als staatliche Rahmengesetzgebung (in Form von Gesetzen und staatlicher Administration) ist jedoch nur eine von mehreren Möglichkeiten, öffentliche Verantwortung für Weiterbildung durchzusetzen, wobei die Durchführung dem privaten Sektor ermöglicht wird (vgl. *Richter,* I. 1970, 1994; *Buttler,* F. 1994). Angesichts der Differenziertheit von Weiterbildung gibt es ein weites Spektrum mit Teilbereichen, die unterschiedliche Trägerschaften aufweisen (z. B. privat, staatlich, kommunal, verbandlich). Entscheidend für die Wahrung öffentlicher Verantwortung ist in einem solchen heterogenen Bereich nicht die Trägerschaft, sondern inwieweit der Weiterbildungsinteressent in die Lage versetzt wird, an einem Angebot zu partizipieren, d. h. inwieweit also Zugang, Transparenz, Qualität und Finanzierung gewährleistet sind. Angesichts der Gefahr von staatlichen Steuerungsdefiziten ist öffentliche Verantwortung sogar eher durch öffentlich legitimierte Verfahren gewährleistet, an denen Vertreter gesellschaftlicher Gruppen beteiligt sind (vgl. *Faulstich,* P. 1995). Ansätze für produktive Kompromiß- oder Zwischenlösungen im Rahmen eines differenzierten Netzwerks für lebenslanges Lernen sind z. B. eine Förderung ohne öffentliche Trägerschaft (Beispiel: AFG-geförderte Weiterbildung), staatliche Qualitätskontrolle bei privatwirtschaftlicher Trägerschaft (z. B. Fernunterricht) oder die Gewährleistung von Berufsstandards (z. B. bei Weiterbildungsregelungen) im Konsens von Staat und gesellschaftlichen Gruppen. Unverzichtbare Bestandteile für öffentliche Verantwortung sind z. B. Rahmenbedingungen, um

- den Zugang zur Weiterbildung für alle zu gewährleisten (z. B. mit Finanzierungshilfen),
- die Standards und den Teilnehmerschutz des Angebots zu sichern und
- die Transparenz des Marktes herzustellen.

Die eingangs skizzierten aktuellen Entscheidungen für eine steuerfinanzierte Förderung des Erwerbs von Weiterbildungsabschlüssen mit Hilfe des „Meister-BAföG" sowie die Weiterentwicklung und der Ausbau von Weiterbildungsabschlüssen im Konsens von Staat und Sozialparteien markieren solche Fixpunkte bzw. „Knoten" der öffentlichen Verantwortung im „Netzwerk" einer Weiterbildung, die Arbeit, Freizeit und Mediennutzung mit Lernen verbinden.

These 6

Das Subsidiaritätsprinzip des Staates einerseits und das Konsensprinzip im staatlichen Handeln mit den Sozialparteien andererseits sind die wichtigsten Regeln für Entscheidungen des Staates in einem Bildungsbereich, der auch privat gestaltet werden kann. Beide Prinzipien werden in der Interessenauseinandersetzung der Sozialparteien instrumentalisiert. Die Interessen der (potentiellen) Teilnehmer bleiben unberücksichtigt, wenn es anstelle eines Interessenausgleichs zu gegenseitiger Blockade kommt.

Das Subsidiaritätsprinzip, nach dem der Staat nur dann eingreifen soll, wenn eine Aufgabe durch Individuen und / oder gesellschaftliche Gruppen nicht bewältigt werden kann, hat bisher nicht zu einem (rechtlichen) Ordnungsrahmen für die Weiterbildung geführt, der mehrheitlich akzeptiert wird.

Die Auseinandersetzung zwischen den Sozialparteien über die Umsetzung der ordnungspolitischen Vorstellungen des Berufsbildungsgesetzes (insbesondere § 46 BBiG) hat von Anfang an immer wieder zu gegenseitiger Blockierung und Stagnation in der Entwicklung der Ausgestaltung eines Ordnungsrahmens geführt. Nicht zuletzt deshalb, weil der Staat das Konsensprinzip nur eingeschränkt praktizierte, denn das richtig angewendete Konsensprinzip zwingt den Staat zum Handeln, wenn sich die Sozialparteien gegenseitig blockieren.

Während die Arbeitgeberseite im Interesse von Dynamik, Anpassungsfähigkeit und Flexibilität gegen Regulierung und staatliche Intervention im Weiterbildungsbereich argumentiert, wurde von seiten der Gewerkschaften Regulierung und staatliche Intervention im Weiterbildungsbereich im Interesse einer Transparenz des Weiterbildungsmarktes, überbetrieblicher Mobilität und Verwertbarkeit der erworbenen Berufsqualifikationen vertreten.

Angesichts dieser Situation hat das Konsensprinzip, nach dem der Staat nur tätig wird (z. B. bei dem Erlaß von Verordnungen für Weiterbildungsberufe), wenn sich die Sozialparteien geeinigt haben, nur dann Erfolg, wenn von seiten des Staates auch alles getan worden ist, um den Interessenausgleich herbeizuführen. Die neue, oben skizzierte Vereinbarung der Sozialparteien, die auf diese Weise zustande kam, läßt sogar hoffen, daß eine Trendwende zugunsten neuer Konturen für die Weiterbildung eingetreten ist. Nach wie vor bleibt jedoch die Frage offen, wie dieser Konsens bei aktuellen Problemlagen (immer wieder) so rechtzeitig zustande kommt, daß er die Funktion öffentlicher Verantwortung wahrnehmen kann; denn in der Vergangenheit wirkte sich die Handlungsabstinenz des Staates bei Dissens der Sozialparteien in der Regel zu Lasten der (potentiellen) Teilnehmer der Weiterbildung aus.

These 7

Im Rahmen eines konkreten Konzepts für die lebensbegleitende Weiterbildung, das duale Merkmale besitzt, besteht die Möglichkeit einer produktiven „Zwischenlösung" für die Alternative „Regulierung/Deregulierung". In einer durchgängig dualen Lösung bzw. in einer Netzwerklösung ist auch ein Verbund öffentlich-rechtlicher Korporationen, staatlicher Einrichtungen und privater Organisationen – und damit öffentliche Verantwortung – als aussichtsreich anzusehen.

Die Positionen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern schließen sich in der Praxis nicht vollständig gegenseitig aus; dies zeigt die neue Vereinbarung vom Dezember 1996, durch die „im Interesse der Fortentwicklung der Weiterbildung" ein Verfahren zur Überführung von regionalen Fortbildungsregelungen in bundesweite Verordnungen eingerichtet wird. Der gemeinsame Regelungsbedarf in der beruflichen Weiterbildung ist – so zeigt es die bisherige Entwicklung – eher punktuell und auf solche Zusammenhänge bezogen, in denen die Gefahr von Verstaatlichung und Verschulung von vornherein gering ist. Fortbildungsordnungen z. B. kommen diesen Wünschen entgegen, denn es handelt sich um Prüfungsregelungen ohne fixierte Curricula. Es geht in den von den zuständigen Stellen (überwiegend Kammern) durchgeführten Prüfungen um den Nachweis von Kompetenzen, unabhängig davon, wie und wo diese Kompetenzen erworben wurden. Es kommt zu einem Zusammenwirken von privaten Organisationen, öffentlich-rechtlichen Einrichtungen und staatlicher Verwaltung, d. h. ein Verbund, auf dem öffentliche Verantwortung im Sinne der „Triparität" beruht.

Eine vergleichbare Konstellation ist beim dualen System vorhanden, das sich gegen alle Verschulungs- und Verstaatlichungsabsichten durchsetzte, weil es Praxisbezug und Beschäftigungsrelevanz gewährleistet. Von daher sind auch für die Weiterbildung immer wieder duale Lösungen angeregt worden (vgl. *Schmidt,* H. 1997a). Unter dem Aspekt der wachsenden Bedeutung integrativer Konzepte für das lebensbegleitende Lernen umfassen die neueren Vorschläge nicht die Aus- und Weiterbildung, sondern beziehen in berufsintegrierenden Studiengängen (vgl. *Bildungskommission NRW* 1995) auch den tertiären Bereich ein. So wird z. B. im „Reformprojekt Berufliche Bildung" des BMBF von April 1997 der „Ausbau dualer Aus- und Weiterbildung in Zusammenarbeit von Betrieben und Fachhochschulen" gefordert. Konkrete Pläne für ein Pilotprojekt zu einem dualen Ausbildungs- und Studiengang liegen bereits vor: In Zusammenarbeit zwischen der Hochschule für Technik und Wirtschaft, der IHK des Saarlandes und des Berufsförderungswerks Saarland ist ein integrierter Ausbildungs- und Studiengang im Fachbereich Elektrotechnik entwickelt worden, der in einem dreistufigen Bildungsgang eine duale Erstausbildung, einen darauf aufbauenden Weiterbildungsabschluß und einen Fachhochschulabschluß umfaßt.

Auch das BIBB hat einen umfassenden Vorschlag zu dieser Thematik vorgelegt.

Der BIBB-Vorschlag für ein „eigenständiges und gleichwertiges Berufsbildungssystem" nimmt die Vorstellungen einer engen Verbindung der drei Qualifikationsebenen von Ausbildung, Aufstiegsfortbildung und Fachhochschule auf: Dabei geht es nicht nur um eine Integration der drei Qualifikationsebenen im Rahmen der Ausbildung mit dem Ziel, den Fachhochschul-Abschluß möglichst rasch zu erreichen; es geht auch um eine weitergehende Reformperspektive, in der der Weiterbildung das entscheidende Gewicht zukommt (vgl. *Dybowski,* G. u. a. 1994; *Pütz,* H. / *Sauter,* E. 1996).

Der Vorschlag umfaßt neben der (dualen) Ausbildung auch die Aufstiegsfortbildung und eine Studienstufe mit dualen Komponenten *im Rahmen einer lebensbegleitenden Weiterbildung.* Die Reformperspektive zielt insofern auf eine vollständige Alternative zum schulisch / akademischen Bildungssystem: Beschäftigungsrelevanz und Praxisbezug sind durchgängig gewährleistet, denn die stärkere Verbindung von Arbeit und Lernen wird auf allen Ebenen hergestellt. Zugleich geht es aber auch um eine stärkere Verbindung von Ausbildung und Aufstiegsfortbildung, die tendenziell als eine Gesamtheit angesehen werden müssen:

- Die Gleichwertigkeit der beruflichen Bildung wird nicht – wie z. B. beim sogenannten „Dritten Bildungsweg" – durch die Einmündung der beruflich Qualifizierten in das traditionelle Studium hergestellt. Indem die Hochschule Weiterbildungsfunktionen übernimmt, ergeben sich auf der Studienstufe zwischen dem traditionellen Studium und dem Studium neuer Art, das mit Erwerbstätigkeit und Praktika verbunden ist oder diese voraussetzt, fließende Grenzen.
- Den beruflich Qualifizierten wird nach der Ausbildung eine durchgängig doppelte Option ermöglicht, die sich zum einen auf betriebliche Weiterentwicklung (z. B. Lernen im Prozeß der Arbeit) und / oder zum anderen auf den Erwerb formaler Abschlüsse und arbeitsmarktgängiger Zertifikate auf zwei Qualifikationsebenen (Fortbildungsabschluß, Fachhochschulabschluß) bezieht.
- Die Bildungszeiten konzentrieren sich nicht auf die Ausbildung und einen möglichst raschen Ausbildungsabschluß, sie sind vielmehr weiterbildungsorientiert und damit grundsätzlich auf das gesamte aktive Berufs- und Arbeitsleben bezogen. Dies schließt auch die Möglichkeit längerer Unterbrechungen des formalen Bildungsganges ein. Eine wichtige Voraussetzung für eine solche Flexibilität der lebensbegleitenden Qualifizierung ist eine weitgehende Modularisierung des Weiterbildungsangebots (vgl. *Sauter* 1995).

Resümee

Die Grundsatzdebatte über Regulierung / Deregulierung der Weiterbildung, die bis heute die Entwicklung des Bereichs hemmt, hat in eine Sackgasse geführt. Die berufliche Weiterbildung ist aufgrund ihrer Differenziertheit und komplexen Auf-

gabenstellungen ein Bereich „sui generis", für den weder die Integration in das Bildungssystem als Teil staatlicher Verwaltung noch eine reine Marktlösung angemessene Lösungen sind. Bei der Suche nach Alternativen ist zu berücksichtigen, daß die Weiterbildung über öffentlich verantwortete Rahmenbedingungen, wie z. B. anerkannte Abschlüsse, Transparenz des Angebots oder offenen Zugang verfügt, um den Weiterbildungsinteressenten Einfluß und Wahlfreiheit in der Gestaltung „ihrer" Weiterbildung einzuräumen.

Die quantitative Entwicklung des Weiterbildungsbereichs in den letzten 25 Jahren hat überdeckt, daß es unterhalb der Grundsatzpositionen pragmatische Lösungsansätze und Perspektiven für eine lebensbegleitende Weiterbildung in öffentlicher Verantwortung gibt. Im einzelnen wird z. B. nach und nach deutlich, daß

- öffentliche Verantwortung für Weiterbildung nicht mit der Eingliederung der Weiterbildung in die staatliche Verwaltung und Trägerschaft gleichzusetzen ist,
- der unvollkommene Weiterbildungsmarkt durch öffentlich verantwortete Rahmenbedingungen, wie z. B. Qualitätskontrolle, Verbraucherschutz, Transparenz, Abschlußregelungen und anerkannte Zertifikate zu koordinieren ist,
- die in der Regel auftretende Mischfinanzierung die verschränkten Kosten- und Nutzenaspekte der Beteiligten zum Ausdruck bringt,
- die verstärkte Gewichtsverlagerung zugunsten der Lernprozesse in der Arbeits- und Lebenspraxis, die nicht schulmäßig organisiert sind, integrative Lernkonzepte erfordert, die Lernen in Kursen, im Prozeß der Arbeit, in der Freizeit sowie in der Mediennutzung netzwerkartig verbindet.

Schließlich zeigt die neue Vereinbarung der Sozialparteien zur beruflichen Fortbildung, daß das zwischenzeitlich verschüttete Verständnis von öffentlicher Verantwortung, die als Verbund öffentlich-rechtlichen, staatlichen und privaten Handelns fungiert revitalisiert wird. Diese neue „Triparität" in der Weiterbildung, die aus der Ausbildung stammt, läßt auch weitergehende Reformperspektiven als aussichtsreich erscheinen, die eine durchgängig duale Lösung für Ausbildung, Weiterbildung und die Fachhochschule anstreben. Die neuen Konturen für die Weiterbildung setzen bei der klassischen Aufstiegsweiterbildung an, wirken sich jedoch auf die Anpassungsfortbildung aus, zumal die Grenzen zwischen diesen traditionell unterschiedlichen Funktionen unter dem Einfluß vordringender enthierarchisierter Arbeitsstrukturen immer fließender werden. Es besteht die Hoffnung, daß die alte Forderung nach der Gleichwertigkeit von beruflicher und allgemeiner Bildung endlich über die „Vision von Arbeiten und Lernen" (*Schmidt,* H. 1997 a) eingelöst wird.

Literatur

Bardeleben, R. v. / *Sauter,* E. (1995): Finanzierung der beruflichen Weiterbildung. Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 6, S. 32 - 38.

Bildungskommission NRW (1995): Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft. Neuwied, Kriftel, Berlin.

Bundesanstalt für Arbeit (Hg.) (1993 ff.): Förderung der beruflichen Weiterbildung. Bericht über die Teilnahme an beruflicher Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung. Nürnberg.

Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hg.) (1990): Betriebliche Weiterbildung. Forschungsstand und Forschungsperspektiven. Bonn.

– (Hg.) (1993): Berichtssystem Weiterbildung 1991. Bad Honnef.

Buttler, F. (1994): Berufliche Weiterbildung als öffentliche Aufgabe. In: MittAB 1, S. 33 - 42.

Deutscher Bildungsrat (Hg.) (1970): Strukturplan für das Bildungswesen. Bonn.

Dohmen, G. (1996): Das lebenslange Lernen. Leitlinien einer modernen Bildungspolitik. Bonn.

Dybowski, G. / *Pütz,* H. / *Sauter,* E. / *Schmidt,* H. (1994): Ein Weg aus der Sackgasse – Plädoyer für ein eigenständiges und gleichwertiges Berufsbildungssystem. In: BWP 6, S. 3 - 13.

Edding, F. (1988): Eine Bundesrahmenordnung für die Weiterbildung? In: Institut der deutschen Wirtschaft (Hg.): Streitsache: Mehr Markt in der Weiterbildung. Köln, S. 22 - 33.

Ehrke, M. / *Heimann,* K. (1995): Berufliche Weiterbildung zwischen Staat und Markt. Wohin geht die Reise? Die aktuelle Auseinandersetzung um die Fortbildungsberufe. In: Dobischat, R. / Husemann, R. (Hg.): Berufliche Weiterbildung als freier Markt? Regulationsanforderungen der beruflichen Weiterbildung in der Diskussion. Berlin.

Faulstich, P. (1995): Öffentliche Verantwortung für die Weiterbildung. In: Dobischat, R. / Husemann, R. (Hg.): Berufliche Weiterbildung als freier Markt? Regulationsanforderungen der beruflichen Weiterbildung in der Diskussion. Berlin 1995, S. 365 - 386.

Grundlagen der Weiterbildung (Hg.) (1994): Recht. Kriftel, Neuwied (Loseblattwerk).

Grünewald, U. / *Moraal,* D. (1995): Kosten der betrieblichen Weiterbildung in Deutschland. Ergebnisse und kritische Anmerkungen. Berlin und Bonn.

– (1996): Betriebliche Weiterbildung in Deutschland. Gesamtbericht. Bielefeld.

Münch, J. (Hg.) (1996): Ökonomie betrieblicher Bildungsarbeit. Qualität – Kosten – Evaluierung – Finanzierung. Berlin.

Pütz, H. / *Sauter,* E. (1996): Zukunftsperspektiven der beruflichen Bildung in Deutschland. In: Die berufsbildende Schule, Heft 1, S. 6 - 15.

Richter, I. (1994): Bildung in öffentlicher Verantwortung. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik 3 (Beilage).

– (1970): Öffentliche Verantwortung für berufliche Bildung. Zur Bestandsgarantie und zur gesetzlichen Regelung der privaten beruflichen Bildung. Stuttgart.

Sauter, E. (1995): BIBB-Plädoyer für ein eigenständiges und gleichwertiges Berufsbildungssystem. In: Amt für Berufs- und Weiterbildung in der Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung (Hg.): Ein Weg aus der Sackgasse – Plädoyer für ein eigenständiges und gleichwertiges Berufsbildungssystem. Veröffentlichungen zur Weiterbildung, Heft 18, Hamburg.

Schmidt, H. (1997): Berufliche Weiterbildung gewinnt Konturen. In: BWP 3, S. 1 - 2.

– (1997a): Vollzogene und anvisierte Einschränkungen des Staatsmonopols. In: Wirtschafts- und Berufserziehung 5, S. 172 - 184.

Zur Situation und Aufgabe der deutschen Erwachsenenbildung (1966): In: Empfehlungen und Gutachten des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen. Stuttgart.

Autorenverzeichnis

Professor Dr. *Ursula Backes-Gellner, Heiko Weckmüller,* Universität zu Köln, Seminar für ABWL und Personalwirtschaftslehre, Herbert-Lewin-Straße 2, 50931 Köln

Staatssekretär Professor Dr. *Friedrich Buttler,* Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg, Friedrich-Ebert-Straße 4, 14467 Potsdam

Dr. *Gerd Grözinger,* Bildungswissenschaftliche Hochschule Flensburg, Munketoft 3B, 24937 Flensburg

Professor Dr. *Klaus Hüfner,* Freie Universität Berlin, Institut für Wirtschaftspolitik, Boltzmannstraße 20, 14195 Berlin

Professor Dr. *Ulrich van Lith,* Rhein-Ruhr-Institut für Wirtschaftspolitik e.V., Karlsruher Straße 67, 45478 Mülheim an der Ruhr

Professor Dr. *Renate Neubäumer,* Akademie der Arbeit in der Universität, Mertonstraße 30, 60325 Frankfurt am Main

Dr. *Edgar Sauter,* Bundesinstitut für Berufsbildung, Fehrbelliner Platz 3, 10707 Berlin

Professor Dr. *Thomas Schmid-Schönbein,* Fachhochschule Lausitz, FB Wirtschaftswissenschaften, Großenhainer Straße 57, 01968 Senftenberg

Dr. Dr. h. c. *Hermann Schmidt,* Bundesinstitut für Berufsbildung, Friesdorfer Straße 151-153, 53175 Bonn

Professor Dr. *Manfred Weiß,* Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Schloß-Straße 29, 60486 Frankfurt am Main

Professor Dr. *Robert K. von Weizsäcker* (Herausgeber), Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft und Wirtschaftspolitik, Universität Mannheim, 68131 Mannheim