

# Probleme der Bildungsfinanzierung

Von

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

Herausgegeben von Gerhard Brinkmann



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik  
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
Neue Folge Band 146

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 146

---

## Probleme der Bildungsfinanzierung



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

# Probleme der Bildungsfinanzierung

Von

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

Herausgegeben von Gerhard Brinkmann



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Probleme der Bildungsfinanzierung** / von Ursula Backes . . . Hrsg. von Gerhard Brinkmann. — Berlin: Duncker und Humblot, 1985.

(Schriften des Vereins für Socialpolitik;

N. F., Bd. 146)

ISBN 3-428-05840-2

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

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten.

© 1985 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Gedruckt 1985 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05840-2

## Vorwort des Herausgebers

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

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

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

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

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

Siegen, im März 1985

Gerhard Brinkmann

## Inhaltsverzeichnis

Probleme der Bildungsfinanzierung — Zum Stand der Diskussion Von <i>Hans-Joachim Bodenhöfer</i> , Klagenfurt .....	9
Alternative Definitionen von Bildung und einige Auswirkungen auf die Zurechnung von Kosten und Nutzen Von <i>Friedrich Edding</i> , Berlin .....	39
Theorie der staatlichen Bildungsfinanzierung im Rahmen einer Theorie der Staatsaufgaben Von <i>Reinar Lüdeke</i> , Passau .....	57
Gebührenfinanzierung der Hochschulausbildung: allokativen und distri- butiven Aspekte Von <i>Dieter Timmermann</i> , Bielefeld .....	157
Die Finanzkrise und das Scheitern der Fortschreibung des Bildungs- gesamtplanes Von <i>Heinrich Mäding</i> , Konstanz .....	209
Finanzierung und Wettbewerb der privaten und öffentlichen Hochschu- len. Einige Erfahrungen aus den USA Von <i>Martin Pfaff</i> , Augsburg .....	235
Die Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung als Gegenstand der Berufsbildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland mit Ausblick auf Entwicklungen in anderen Industrienationen Von <i>Hermann Schmidt</i> , Bonn .....	335

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

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

Analysen zur Forschungseffizienz — Grundlagen für die Forschungsfinanzierung an Universitäten?

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

# **Probleme der Bildungsfinanzierung — Zum Stand der Diskussion**

Von *Hans-Joachim Bodenhöfer*, Klagenfurt

## **1 Einleitung**

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

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

## **2 Problemlagen der Bildungspolitik und Bildungsfinanzierung**

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

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

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

- die Abschaffung des dualen Ausbildungssystems zugunsten schulischer Formen der Berufsbildung;
- die Modifikation des Steuerungs- und Finanzierungssystems der dualen Berufsbildung durch kompensierende und steuernde staatliche Eingriffe (Subventionen an Ausbildungsbetriebe, Förderung überbetrieblicher Ausbildungseinrichtungen, steuerliche Begünstigungen für Ausbildungsbetriebe, Ausbildungszwang, Subventionierung der Nachfrage durch Ausbildungsgutscheine, die in Ausbildungsbetrieben einlösbar sind);
- die Umgestaltung des Finanzierungssystems mit dem Ziel, über die Umverteilung von Kosten und Erträgen der Ausbildung im Unternehmenssektor allokativer Effizienz der Ausbildungsentscheidungen und distributive Gerechtigkeit ihrer Finanzierung zu erreichen (Fonds-Modell).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. *Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung 1974; Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 1982.*

<sup>2</sup> Vgl. *Sachverständigenkommission . . . 1974.*

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

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

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

- die starke Zunahme des Hochschulbesuchs, die Überforderung der Kapazitäten und die Notwendigkeit von Zulassungsbeschränkungen werden auf die Einführung des „Nulltarifs“ für Ausbildungsleistungen der Hochschulen zurückgeführt;
- die Unmöglichkeit, über räumlichen Ausbau, Personalverstärkung und insgesamt verstärkten Mitteleinsatz im Hochschulbereich die Verschlechterung von Ausbildungsbedingungen, die Einengung der Forschung und das Auftreten von Zulassungsbeschränkungen zu verhindern, wird als notwendige Folge der Finanzierung der Hochschulausgaben aus dem öffentlichen Haushalt bei einer allgemeinen Finanzkrise des Wohlfahrtsstaates gesehen;
- der beschränkte Effekt der insgesamten Zunahme des Hochschulbesuchs auf die Redistribution von Bildungschancen wird durch ein

---

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

<sup>4</sup> Vgl. u. a. v. *Weizsäcker 1971; Woll 1973; Watrin 1975; v. Lith 1981.*