

Ökonomische Aspekte des öffentlichen Bildungswesens – Anmerkungen zu zwei Tagungsbänden des Vereins für Socialpolitik

Im Zuge einer wachsenden Globalisierung der Wirtschaft und einer gleichzeitig nach wie vor angespannten Situation der öffentlichen Haushalte wird einer ökonomischen Fundierung der Bildungspolitik im allgemeinen und der Hochschulpolitik im besonderen in steigendem Maße Bedeutung beigemessen. Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten 1998/99 betont: „Der Weg zu mehr Effizienz, zu mehr Wettbewerbsfähigkeit, aber auch zu mehr Verteilungsgerechtigkeit beginnt mit der Einsicht, daß die Hochschulen keinen Ausnahmehereich in der Marktwirtschaft darstellen.“

Unter diesem Tenor standen auch zwei wissenschaftliche Fachtagungen, die der „Verein für Socialpolitik“, der als traditionsreichste und renommierteste Vereinigung deutscher Nationalökonomien gilt, in den Jahren 1997 und 1998 durchgeführt hat.¹ Herausgeber der beiden Tagungsbände, die das öffentliche Bildungswesen – Schule, berufliche Bildung und Hochschule – unter jeweils einer ganz speziellen ökonomischen Perspektive beleuchten, ist der an der Universität Mannheim lehrende Volkswirt *Robert K. von Weizsäcker*. Die den Hochschulbereich tangierenden Ergebnisse werden im folgenden etwas näher betrachtet.

In dem Band „Bildung und Wirtschaftswachstum“ wird versucht, „dem Wechselspiel zwischen Bildung und Wirtschaftswachstum durch einige institutionelle, empirische und theoretische Mosaiksteine ein wenig Struktur zu verleihen“. Zwei von insgesamt fünf Beiträgen befassen sich dabei explizit mit dem Hochschulbereich.

Hans-Joachim Bodenhöfer und *Monika Riedel* erörtern in ihrem Übersichtsartikel „Bildung und Wirtschaftswachstum – Alte und neue Ansätze“ die verschiedenen Theoriemodelle über den ökonomischen Zusammenhang dieser beiden Bereiche. Eine Diskussion der vorwiegend inputorientierten wachstumstheoretischen Analysen, bei denen es sich „vielfach um sehr spezielle Modellkonstruktionen und ‚gekünstelte‘ Annahmen handelt, die weitgehend unbekannte technische Zusammenhänge und Abläufe mit höchst exakten Modellen erfassen wollen“, führt dann zu dem Ergebnis, letztlich komme „der Effektivität und Effizienz des Bildungssystems in der Vermittlung von Neuerungs- und Lernorientierung, Kreativität und Risikobereitschaft als ‚Qualität‘ der Ausbildung entscheidende Bedeutung für das Wachstum zu“.

In dem Beitrag „Humankapital, Schulbildung und Wirtschaftswachstum – Eine kritische Betrachtung der Literatur“ versucht *Axel Weber* nachzuweisen, daß der häufig unterstellte „positive Zusammenhang zwischen dem gleichgewichtigen Niveau des Pro-Kopf-Einkommens und dem Humankapitalbestand einer Volkswirtschaft“ empirisch nicht bestätigt werden kann. Nach seiner Ansicht würden Verbesserungen der internationalen Handelsintegration und der medizinischen Infrastruktur in den Entwicklungsländern möglicherweise zunächst größere Wachstumsimpulse auslösen als bildungspolitische Maßnahmen.

¹ von Weizsäcker, Robert K. (Hrsg.): Bildung und Wirtschaftswachstum, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N. F., Bd. 258, Duncker & Humblot, Berlin 1998, ISBN 3-428-09461-1, sowie ders.: Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N. F., Bd. 262, Duncker & Humblot, Berlin 1998, ISBN 3-428-09724-6.

In einer Fallstudie von *Wilhelm Pfähler*, *Christian Clermont* und *Ulrich Hofmann* werden „Sektorale Produktivitätseffekte der Hochschulbildungs- und Wissenschaftsausgaben in Hamburg“ für den Zeitraum von 1970 bis 1992 ökonometrisch geschätzt. Im einzelnen werden dabei das aus den laufenden Personal-, Sach- und Investitionsausgaben gebildete „Forschungskapital“ und die anhand der durchschnittlichen Hochschulausgaben je Student gemessene Qualität der Hochschulausbildung im Sinne von „Humankapital“ betrachtet. Als Ergebnis wird zunächst herausgearbeitet, daß eine Erhöhung des Forschungskapitals zu einer kapitalintensiveren Produktion führt, das heißt „erhöhte Hochschulausbildungs- und Wissenschaftsausgaben induzieren langfristig private Investitionen“ bzw. ziehen „mobiles Kapital in die Region“. Weiterhin resultiere aus einer Erhöhung der Hochschulausgaben je Student keine Erhöhung der Arbeitsproduktivität im privaten Sektor, vielmehr dürfte damit „ein negativer Effekt auf die Entlohnung des Faktors Arbeit einhergehen“. Ferner seien die Produktivitätseffekte des öffentlichen Forschungskapitals „für den Dienstleistungssektor, das Verkehrs- sowie das Verarbeitende Gewerbe am stärksten, während die Wirkung im Baugewerbe am niedrigsten ausfällt“. Schließlich dürfte für die Produktivitätseffekte „die räumliche Nähe der Unternehmen zu den Hochschulen und Wissenschaftseinrichtungen eine hohe Bedeutung haben“. Die Autoren weisen zwar darauf hin, die ermittelten Zusammenhänge seien „statistisch hoch signifikant und sehr stabil“, dennoch könnten „Scheinkorrelationen aufgrund nicht-stationärer Zeitreihen nicht ausgeschlossen werden“. Sie regen daher an, die Befunde mit noch weiter disaggregierten Daten zu überprüfen, um „dann zu noch aussagekräftigeren Ergebnissen“ zu gelangen. Eine solche Untersuchung erschiene in der Tat als ein sehr lohnenswertes Vorhaben.

Thomas Gries, *Stefan Jungblut* und *Henning Meyer* kommen in ihrer Analyse über „Humankapitalabschreibung, Wachstum und Arbeitslosigkeit“ auf der Basis eines aufwendigen mathematischen Gleichungsmodells zu dem wenig überraschenden Ergebnis, in der Folge des technischen Fortschritts seien „nicht die jungen, in neuer Technologie geschulten Jahrgänge von Arbeitslosigkeit bedroht, sondern vor allem die älteren Jahrgänge, die nicht permanent mit der aktuellen Technologie neu ausgestattet wurden“. Eine solche Erkenntnis ist indessen längst zu einem Allgemeinut geworden. So wird auch in den Medien seit einiger Zeit von einem „gespaltenen Arbeitsmarkt“ zum Beispiel für Ingenieure berichtet. Nicht sonderlich bahnbrechend wirkt ferner die von den Autoren abgeleitete bildungspolitische Implikation, wonach die Reichweite der Erstausbildung unzureichend sei und daher der Ergänzung durch ein berufs begleitendes Fortbildungssystem bedürfe.

Im abschließenden Beitrag dieses Bandes untersuchen *Berthold U. Wigger* und *Robert K. von Weizsäcker* auf einem hohen theoretischen Abstraktionsniveau die Zusammenhänge von „Bildungsfinanzierung, Ressourcenausstattung und Produktivitätswachstum“. Dargelegt wird zunächst, daß der positive Zusammenhang von Hochschulausbildung und wirtschaftlichem Wachstum für sich genommen noch kein öffentliches bildungspolitisches Engagement begründe. Erst wenn berücksichtigt werde, „daß die Bildungsnachfrage derjenigen Bevölkerungsgruppen, die sich am unteren Ende der Ressourcenverteilung befinden, am stärksten vom gesellschaftlich wünschenswerten Niveau abweicht“, lasse sich ein öffentliches Bildungsprogramm rechtfertigen. Ziel der

Bildungspolitik müsse daher sein, „den gesellschaftlichen Nettoertrag der Bildungsinvestitionen zu maximieren“, indem die Individuen dazu angeregt werden, „mehr in ihre Ausbildung zu investieren, als sie es unter einem ausschließlich privaten, von Risikoerwägungen bestimmten Kalkül täten“. Eine solche Situation stelle sich aber „nicht auf dem Wege einer privaten Bildungsfinanzierung ein“, was eine Beteiligung des Staates am individuellen Ausbildungsrisiko begründe. Dabei sei allerdings eine vollständige Übernahme des Ausbildungsrisikos abzulehnen. Aber auch bei einer teilweisen Übernahme des Ausbildungsrisikos durch den Staat müsse „nicht nur so viel Risiko bei den Individuen verbleiben, daß sie den richtigen Studiengang wählen; der Anreiz, erfolgsorientiert zu studieren, darf ebenfalls nicht verschüttet werden“. Die Autoren plädieren deshalb für „erfolgsabhängig gestaltete Studiengebühren“, bei denen kostenintensive Studiengänge „eine vergleichsweise hohe individuelle Beteiligung einfordern“. Damit soll gewährleistet werden, „daß nur diejenigen eine solche Ausbildung wahrnehmen, die sich aufgrund einer geringen Mißerfolgswahrscheinlichkeit besonders dazu eignen“. Spätestens hier stellt sich nun die Frage nach den Möglichkeiten einer praktischen Umsetzung. Leider verzichten aber *Wigger* und *von Weizsäcker* auf weiterführende Anregungen und lassen den erwartungsfrohen Leser somit etwas ratlos zurück.

Der zweite hier betrachtete Band „Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens“ enthält zwei Beiträge zum Schulbereich, zwei Beiträge zum dualen System sowie einen Beitrag zum Weiterbildungsbereich. Ferner werden fünf Beiträge zum Hochschulbereich präsentiert, womit dessen „hohe bildungspolitische Aktualität“ gewürdigt werden soll.

Im ersten Aufsatz „Schulautonomie im Licht mikroökonomischer Bildungsforschung“ plädiert *Manfred Weiß* für einen „Wechsel von einer input- zu einer outputorientierten Steuerung“ im deutschen Schulwesen. Als Begründung führt er die Ergebnisse der vielzitierten „TIMSS“-Studie an, nach denen die Leistungen der deutschen Schüler in Mathematik und Naturwissenschaft im internationalen Vergleich wenig zufriedenstellend ausgefallen waren.

Uschi Backes-Gellner und *Heiko Weckmüller* befassen sich mit der Frage „Ist das Ende der Hauptschule aufzuhalten?“. Sie stützen die These, ein höherer Schulabschluß werde von Arbeitgebern als Produktivitätssignal angesehen und die Entwicklung der Einkommen sei an den erfolgreichen Abschluß höherer Schulniveaus gekoppelt. Durch die Setzung von Mindestqualitätsstandards, wie zum Beispiel eines Zentralabiturs, könne dabei verhindert werden, „daß es sich für eine ständig zunehmende Zahl an weniger leistungsfähigen Schülern lohnt, eine höhere Schule zu besuchen“.

Hermann Schmidt setzt sich in seinem Beitrag „Dualisierung des Bildungssystems: Vollzogene und anvisierte Einschränkungen des Staatsmonopols“ für ein eigenständiges dualisiertes Bildungssystem ein, das gerade im Bereich der akademischen Ausbildung vielfach eine attraktive Alternative zum herkömmlichen Hochschulstudium biete. Explizit verweist er dabei auf die baden-württembergischen Berufsakademien, die er als den „bekanntesten Ansatz zur Realisierung eines ausbildungs- und berufsintegrierten Studiums“ einstuft.

In ihrer Analyse „Ausbildung über oder unter Bedarf und die Finanzierung der Dualen Ausbildung“ zeigt *Renate Neubäumer*, daß die Höhe der von den Betrieben getätigten Ausbildungskosten und die damit einhergehende Bereitschaft, eine bedarfsgerechte Zahl von Ausbildungsplätzen anzubieten, die Beschäfti-

gungs- und Einkommenschancen der Ausgebildeten wesentlich beeinflussen. Wirtschaftspolitische Maßnahmen, „die pauschal auf die Förderung eines höheren Lehrstellenangebots abzielen“, seien aber abzulehnen.

Edgar Sauter stellt in seiner Betrachtung „Pro und Contra von Regulierungen im Weiterbildungsbereich“ einige Thesen für „neue Impulse und Konturen für die berufliche Weiterbildung“ auf. Dabei weist er zunächst darauf hin, daß sich die Weiterbildung „eher zu einem Regelungsdschungel als zu einem System entwickelt“ habe, so daß auch nicht von einer „vierten Säule des Bildungswesens“ gesprochen werden könne. Zudem sei die betriebliche Weiterbildung „immer stärker zu einem Instrument der unternehmensinternen Personal- und Organisationsentwicklung“ geworden, die „nicht länger auf Arbeitsplätze für akademisch Vorgebildete beschränkt“ sei. Schließlich plädiert er im Sinne einer „vollständigen Alternative zum schulisch/akademischen Bildungssystem“ für einen Verbund von privater und öffentlicher Verantwortung, die „neben der (dualen) Ausbildung auch die Aufstiegsfortbildung und eine Studienstufe mit dualen Komponenten im Rahmen einer lebensbegleitenden Weiterbildung“ umfassen sollte.

Die Beiträge zum Hochschulbereich beginnen mit einer Abhandlung von *Ulrich van Lith* über „Mehr Zukunftsfähigkeit durch ein neues Verhältnis des Staates zu Bildung und Wissenschaft“. Da „die Leistungsfähigkeit des Bildungs- und Wissenschaftssystems heute zu einem erstrangigen Wettbewerbsfaktor und strategischen Element langfristiger, nachhaltiger Entwicklung“ bzw. „das Humankapital zur wichtigsten Position des Volksvermögens“ geworden sei, sei ein „Paradigmenwechsel“ erforderlich. Dieses „neue Leitbild“ könne „nur ein dezentrales, eigenverantwortliches Bildungs- und Wissenschaftssystem sein“. Der Autor wird nicht müde, immer wieder hervorzuheben, der „Staat“ verstehe sich als „Produzent von Bildung und Erkenntnis“. Nähere Hinweise darauf, was sich genau hinter dieser Begrifflichkeit verbergen könnte, sucht man allerdings vergebens. Den in den einzelnen Hochschulinstituten forschenden Wissenschaftlern zumindest wird eine „erkenntnisproduzierende Tätigkeit“ offenbar nicht zugedacht. Nicht sonderlich innovativ wirken zudem die als „praktische Einzelschritte im Licht des neuen Paradigmas“ verstandenen „Maßnahmen im Hochschulbereich“. So wird etwa für „selbst gewählte Organisationsstrukturen durch die Hochschulen“, für die „rechtliche Verselbständigung von Universitätsteilen“, für die „Auflösung des Monopols der Studentenwerke“ oder auch für die „Zulassung ausländischer Hochschulen“ geworben. Dies sind Vorschläge, die in der Hochschulpolitik seit vielen Jahren diskutiert und bekanntermaßen in Baden-Württemberg zum großen Teil bereits umgesetzt worden sind.

Wesentlich profunder ist die Analyse „Hochschulen in Deutschland – Unterfinanzierung und Fehllenkung“ von *Gerd Grözinger*. Er stellt fest, daß sich die Finanzausstattung der Hochschulen in Deutschland im internationalen Vergleich nach wie vor auf einem sehr niedrigen Niveau bewegt. Die Gründe dafür sieht er in einer aus dem föderalen System Deutschlands resultierenden „Politikverflechtungsfalle“. Zur Unterstützung dieser Aussage leitet er aus dem Theoriegebäude der „Neuen Politischen Ökonomie“ mehrere Hypothesen ab. So hätte „der Bund am wenigsten Interesse an einer Steigerung seiner Ausgaben für Hochschulen“, eine Annahme, die der Autor für „leicht nachweisbar“ hält, indem er entsprechende Zahlen für 1975 bis 1990 anführt. Weiterhin habe sich das Verhältnis von Lernenden zu Lehrenden an den Hochschulen deutlich ungünstiger entwickelt als an den Schulen. Dies hänge damit zusammen, daß „Schulen dezentral verteilt“ seien und „der Elterneinfluß relativ wohl-

organisiert im Vergleich zu dem der Studenten“ sei. Diese Aussage hält *Grözinger* ebenfalls für bestätigt, da sich an den Schulen das Schüler-Lehrer-Verhältnis „recht dramatisch verbessert“ habe, während an den Hochschulen die Studenten-Lehrenden-Relation „ebenso auffällig in einer Verschlechterung begriffen“ sei. Außerdem habe die Relation von Lernenden zu Lehrenden an den Verwaltungsfachhochschulen eine „sehr viel günstigere Entwicklung“ als an den übrigen Fachhochschulen genommen. Dies sei darauf zurückzuführen, daß das einzelne Land der fast ausschließliche Nachfrager von Absolventen der Verwaltungsfachhochschulen ist, weshalb hier „das Studienangebot weniger von den Zwängen der Gesamthochschulpolitik bestimmt wird als von den Qualitätsnotwendigkeiten der Ausbildung“. Zumindest für Baden-Württemberg läßt sich diese Aussage jedoch nicht belegen. Hier kamen an den Verwaltungsfachhochschulen auf einen Professor zuletzt 26 Studierende, an den übrigen staatlichen Fachhochschulen dagegen nur 23 Studierende, vor zehn Jahren wurden jeweils 31 Studierende von einem Professor betreut. Darin spiegelt sich das erhebliche finanzielle Engagement wider, das Baden-Württemberg in den letzten Jahren in den Ausbau seiner Fachhochschulen gesteckt hat.

Grözinger sieht seine Hypothesen einer institutionell bedingten chronischen Unterfinanzierung der Hochschulen als erwiesen an. Diesem Zustand möchte er durch drei Reformvorschläge abhelfen. Zunächst möchte er einen horizontalen Hochschulfinanzausgleich zugunsten der Länder durchführen, die mehr Studenten aufnehmen als sie Studienberechtigte ausgebildet haben. Von einem solchen Finanzausgleich würden vor allem die Stadtstaaten profitieren, während Baden-Württemberg, das bekanntlich Ende der 80er Jahre von einem „Studentenimportland“ zu einem „Studentenexportland“ geworden ist, nach Niedersachsen am meisten zu zahlen hätte. Zweitens plädiert er für eine studentische Beteiligung an den Ausbildungskosten, wofür er das in Australien eingeführte „Modell nachträglicher Studiengebühren“ als adäquat ansieht. Drittens schlägt er eine „Auktionierung von Studienplätzen“ vor, die er ausdrücklich als Alternative zu der von ihm nicht sonderlich geschätzten Beteiligung der Hochschulen an der Auswahl von Studierenden sieht. Dabei hätten alle Studierwillige einer Studienplatzzentrale eine Präferenzliste von Orten und Fächern zu melden. Zu jeder Nennung wäre „ein maximaler prozentualer Zuschlag zur Studiengrundgebühr anzugeben, bis zu dessen Höhe ein Platz gewünscht wird. „Ist ein Studienplatzangebot ausgefüllt, werden die Nicht-Angenommenen mit ihrer jeweils nächsten Präferenz berücksichtigt – so lange bis alle Studienplatz/ort-Kombinationen besetzt sind bzw. keine Nachfrage mehr vorliegt“. Ob ein solches Modell tatsächlich funktionieren könnte, erscheint allerdings fraglich. Voraussetzung wäre in jedem Fall eine umfassende Einführung von Studiengebühren und der Aufbau einer bundesweiten „Studienplatzzentrale“, deren Verwaltungsapparat den der heutigen ZVS vermutlich weit übersteigen würde.

Im nächsten Beitrag macht sich *Friedrich Buttler* Gedanken über die unzureichende „Anreizkompatibilität in Hochschulorganisation und Hochschulrecht“. Für ihn gehört die „weitgehende Folgenlosigkeit des individuellen Tuns bzw. Unterlassens ... organisationspolitisch zu den größten Fehlleistungen des deutschen Hochschulsystems“. Er fordert deshalb eine „konsequente Deregulierung“, das heißt „eine klare Gewaltenteilung zwischen

Leitungsorganen, die als handlungsfähige Vorstände agieren, und Kontrollgremien, die Aufsichtsratsfunktion wirksam wahrnehmen“. Deshalb plädiert er für die Einführung eines möglichst geschlossenen „Regelkreises von Organisationsstrukturen und -prozessen“ mit den Elementen „Globalisierung der Hochschulhaushalte“, „Kosten- und Leistungsrechnung“, „indikatoren-gesteuerte Mittelzuweisung“, „Stärkung der Leitungskompetenz auf Rektorats- und Dekanatebene“ sowie „Einsetzung eines Hochschulrates“. Zu Recht weist der Autor darauf hin, daß nach dem neuen Hochschulrahmengesetz einem solchen Regelkreis „keine rechtlichen Hindernisse im Wege stünden“. Ergänzend ist anzumerken, daß in Baden-Württemberg die meisten dieser Vorschläge bereits realisiert wurden oder daß deren Einführung mit der zum 1. Januar 2000 in Kraft tretenden Hochschulgesetznovelle vorgesehen ist.

Auch *Thomas Schönbein* mahnt in seinem Aufsatz „Produktgestaltung der deutschsprachigen Hochschule oder: Über eine allfällige Organisationsreform“ umfassende Reformmaßnahmen an. Nach seiner Meinung ist die Hochschule „allen Beteiligten eine geographische Landmarke, die weder zum Gelingen noch zum Scheitern etwas beiträgt, allenfalls mehr oder weniger hinderlich ist“. Deshalb sei es erforderlich, „die Hochschule mit dem Recht und der Pflicht auszustatten, eine eigene Ranghierarchie zu entwickeln“. Der Hochschulleitung solle außerdem ein möglichst großer Freiraum zur professionellen Erledigung ihrer Aufgaben eingeräumt werden. Damit sei eine Vervielfältigung des Produktangebots und eine wachsende Differenzierung der Hochschullandschaft verbunden. „Warum sollte es nicht Hochschulen mit zweit- oder drittklassigen Abschlüssen geben?“ Für den Autor versteht es „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“.

Abgerundet werden die Erörterungen zum Hochschulbereich durch eine Darstellung über „Die Hochschulpolitik der Weltbank in Theorie und Praxis“ von *Klaus Hüfner*, in der die Ergebnisse des letzten Hochschulberichts der Weltbank beschrieben werden. Da in den meisten Entwicklungsländern „die Rolle des Staates weit über das hinausgeht, was als ökonomisch effizient zu betrachten ist“, wird gefordert, statt direkter staatlicher Kontrollen „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“. Auch die Industriestaaten könnten aus den bisherigen Erfahrungen der Entwicklungsländer mit alternativen Organisationsformen der Hochschulbildung Nutzen ziehen.

Damit zieht sich das Thema „Studiengebühren“ wie ein roter Faden durch fast alle Beiträge der beiden hier betrachteten Tagungsbände des Vereins für Socialpolitik. Auffällig ist, daß an keiner Stelle Argumente gegen eine Einführung von Studiengebühren geliefert werden. Innerhalb der ökonomischen Community besteht darüber offensichtlich kein Dissens.

Dr. Manfred Hilzenbecher