

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

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 Reformverfahren, 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 <i>Manfred Weiß</i> , Frankfurt .....	15
Ist das Ende der Hauptschule aufzuhalten? Ein informationsökonomischer Beitrag zur Wirkung alternativer Schulregulierungsstrategien auf das Schulnachfrageverhalten Von <i>Uschi Backes-Gellner</i> und <i>Heiko Weckmüller</i> , Köln .....	47

## II. Duales System

Dualisierung des Bildungssystems: Vollzogene und anvisierte Einschränkungen des Staatsmonopols Von <i>Hermann Schmidt</i> , Berlin .....	81
„Ausbildung über oder unter Bedarf“ und die Finanzierung der Dualen Ausbildung. Theoretische Erklärungen, empirische Ergebnisse und wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen Von <i>Renate Neubäumer</i> , Frankfurt .....	101

## III. Hochschule

Mehr Zukunftsfähigkeit durch ein neues Verhältnis des Staates zu Bildung und Wissenschaft Von <i>Ulrich van Lith</i> , Mülheim a.d. Ruhr .....	159
Hochschulen in Deutschland – Unterfinanzierung und Fehllenkung Von <i>Gerd Grözinger</i> , Flensburg .....	187
Anreizkompatibilität in Hochschulorganisation und Hochschulrecht Von <i>Friedrich Butler</i> , Potsdam .....	233
Produktgestaltung der deutschsprachigen Hochschule, oder: Über eine allfällige Organisationsreform Von <i>Thomas Schmid-Schönbein</i> , Berlin .....	255

Die Hochschulpolitik der Weltbank in Theorie und Praxis Von <i>Klaus Hüfner</i> , Berlin .....	287
---	-----

#### **IV. Weiterbildung**

Pro und Contra von Regulierungen im Weiterbildungsbereich. Neue Impulse und Kon- turen für die berufliche Weiterbildung Von <i>Edgar Sauter</i> , 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 budgetorientierte Verfahren ist in der Bundesrepublik bislang auf die Schulträgerenebene beschränkt. Konzepte output-orientierter Steuerung, die die Verbindung von Finanzziele 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 Denksätze 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<sup>1</sup>.

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*) –

---

<sup>1</sup> 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 Schulverwaltungs- und 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 flexiblen 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