

2.5 Das Staatsfinanzierungsmodell als Finanzierungsalternative für „Recurrent Education“

Dieter Timmermann

Einleitung

Seit vielen Jahren besteht international wie national eine breite Übereinstimmung darüber, daß der Weiterbildung im weitesten Sinne die Zukunft gehört. Allerdings wird seit einigen Jahren der Entwicklungs- und Ausbaustand der Weiter- und Erwachsenenbildung als unbefriedigend beklagt. Insbesondere im Lichte des Konzepts der „Recurrent Education“ erscheinen die bisherigen Aktivitäten im Bereich der Weiter- und Erwachsenenbildung als bescheiden. Wenn auch die Überzeugung der OECD-Sponsoren, daß angesichts der rapide sich ändernden kulturellen und sozio-ökonomischen Lebensumstände Bildung und Ausbildung nicht primär auf die ersten zwanzig bis dreißig Lebensjahre eines Individuums beschränkt bleiben können, sondern auch in späteren Intervallen des Lebens jederzeit nachfragbar sein sollen, ungebrochen optimistisch ist, klingt doch ihre Feststellung ernüchternd, daß in den vergangenen zehn Jahren ein Fortschritt im Hinblick auf Veränderungen der Strukturen und Inhalte bestehender Weiterbildungsaktivitäten in Richtung auf „Recurrent Education“ kaum spürbar war. Die bestehenden Finanzierungsmodalitäten, so die OECD, scheinen eine solche (gewünschte) Entwicklung eher zu hemmen als zu fördern, denn Bildungschancen sowie finanzielle Unterstützung nach der Pflichtschulzeit eröffnen sich hauptsächlich denen, die postsekundäre Bildung und Ausbildung in einem Zug wahrnehmen (CERI, 1979, 3).

Zu der Klage über den ausgebliebenen Fortschritt in Richtung auf rekurrente Bildung und Alternation von Arbeit und Bildung sowie auf Arbeitszeitflexibilisierung gesellt sich eine Reihe von Befunden über Mängel der gegenwärtigen Weiter- und Erwachsenenbildungsaktivitäten: Interne, externe sowie Innovationseffizienz gelten als unbefriedigend. Die fortbestehende Trennung von allgemeiner und beruflicher Bildung wird als Schwachstelle gebrandmarkt (vgl. EDDING u. a., 1974, 22) und die Reproduktion sozial wie regional wie intergenerationell ungleicher Bildungs- und Lebenschancen durch die Weiterbildung beklagt (DEUTSCHER BILDUNGSRAT, 1973, 14; BRANDENBURG, 1975; LOWE, 1975; OECD, 1977).

Es kann davon ausgegangen werden, daß die Weiter- und Erwachsenenbildungsaktivitäten in ihrer gegenwärtigen Organisations- und Finanzierungsstruktur die Ungleichheit der Bildungs- und Lebenschancen eher vergrößern als mindern. Sie scheinen das Bildungs- und Fertigkeitengefälle in der Bevölkerung wie in der Erwerbsbevölkerung zu verstärken und langfristig zu einer Polarisierung zwischen gebildeten und gut ausgebildeten Teilen der Bevölkerung und Arbeitsbevölkerung einerseits sowie ungebildeten und schlecht ausgebildeten Teilen andererseits beizutragen (vgl. BRANDENBURG, 1975, 55). Sobald diese Polarisierung sich abzuzeichnen und wirksam zu werden beginnt, läuft sie Gefahr, sich zu einem *circulus vitiosus* auszuweiten, der von LOWE in seinem sogenannten „Partizipationsgesetz“ der Weiterbildung bereits vorausgesehen wurde, welches besagt, daß eine Person um so mehr (weniger) Bildung und Ausbildung nachfragen wird, je mehr (weniger) sie bereits inkorporiert hat (vgl. LOWE, 1975, 39 ff.). Diese Polarisierung der Bildungs- und Lebenschancen kann auf Dauer die soziale und politische Stabilität eines Landes sowie die soziale Integration der deprivilegierten Gruppen in die jeweilige Gesellschaft erheblich gefährden. Die meisten Bildungsexperten wissen sich einig in der Versagens- bzw. Defizitthese

des gegenwärtigen nachpflichtschulischen Bildungswesens. Was einem eingefleischten neoklassischen Bildungsökonomem als zarter Ansatz eines langersehnten Bildungsmarktes erscheinen muß, nämlich die Vielfalt und Heterogenität der Träger, Angebote und Finanzierungsmodi im Erwachsenen- und Weiterbildungsbereich, kurz, die Konkurrenz auf Bildungsmärkten, gilt indes den meisten Bildungsforschern als ineffizientes, intransparentes, unkoordiniertes, als ein „historisch begründetes, von Planlosigkeit und Unübersichtlichkeit gekennzeichnetes Nebeneinander von Einrichtungen und Trägern der Weiterbildung [...]“ (STRUKTURPLAN WEITERBILDUNG, 1975, 9). Während man sich über die Notwendigkeit verstärkten staatlichen Engagements im Weiterbildungsbereich einig ist (Weiterbildung als öffentliche Aufgabe), besteht Uneinigkeit über dessen Art und Ausmaß. Die Vorstellungen schwanken zwischen bloßen Koordinations- und Informationsaufgaben (vgl. DEUTSCHER BILDUNGSRAT, 1970; 1973, 34 ff.; WIRTH/GROOTHOFF, 1978, 95 ff.), Ergänzungsangebot und Mitfinanzierung durch den Staat (PICHT, 1972, 27; DEUTSCHER BILDUNGSRAT, 1973, 40) und schließlich staatlichem Weiterbildungsmonopol (vgl. SIEBERT, 1972, 33 ff., besonders 44/45), das mit einem Bürgerrecht auf Weiterbildung und vermuteten hohen externen Effekten der Weiterbildung begründet wird.

Im folgenden soll untersucht werden, ob die Finanzierung der nachpflichtschulischen Bildung und Ausbildung durch den Staat als eine attraktive und ernstzunehmende Alternative zur Finanzierung von „Recurrent Education“ angesehen werden kann. Zunächst wird das Staatsfinanzierungsmodell in seinen Strukturen dargestellt. Dem folgt der Versuch einer ökonomischen Begründung der staatlichen *Bereitstellung* von „Recurrent Education“, ergänzt um Argumente für die staatliche *Produktion* von rekurrenter Bildung. Daran schließt sich die Diskussion einiger Implikationen des Staatsfinanzierungsmodells unter der Prämisse an, daß die staatliche Finanzierung der „Recurrent Education“ beachtliche staatliche Mehrausgaben und damit eine Erhöhung des staatlichen Budgets nach sich zieht. Es geht hier um die Frage des geeigneten Finanzierungsmediums und seiner makroökonomischen Folgen. Schließlich werden die Vorzüge und Schwachstellen staatlicher Weiterbildungsfinanzierung mit Blick auf die Ziele und Intentionen diskutiert, welche dem „Recurrent Education“-Konzept zugrunde liegen. Den Abschluß bilden einige kritische Überlegungen aus der „public-choice“-Theorie, die eine weitere Relativierung des Staatsfinanzierungsmodells nahelegen.

Explication der Strukturen des Staatsfinanzierungsmodells

Der Staat kann auf unterschiedliche Weise in einem nachpflichtschulischen System rekurrenter Bildung aktiv sein. Die Beschränkung staatlicher Aktivität auf die Koordinations- und Informationsfunktion als schwächste Form legt den Staat auf eine *ordnungspolitische Funktion* fest. In dieser Funktion schafft der Staat den äußeren Rahmen (er setzt z. B. Bildungsmarktregeln, Qualitätsstandards, curriculare Rahmenrichtlinien, Konzessionierungsbedingungen für Bildungsanbieter und kontrolliert deren Einhaltung und er schafft ein Informationssystem für alle beteiligten Anbieter von und Nachfrager nach „Recurrent Education“), innerhalb dessen Anbieter von und Nachfrager nach „Recurrent Education“ sich verhalten können. In seiner ordnungspolitischen Funktion verhält sich der Staat finanzpolitisch abstinent. Deshalb greift dieses Modell staatlicher Aktivität im Rahmen des gestellten Themas zu kurz.

Die Funktion des Staates im „Recurrent Education“-System erweitert sich, wenn der Staat nicht nur als ordnungsstiftende und -bewahrende Institution, sondern auch als

Geldgeber auftritt und „Recurrent Education“ finanziert. Dies kann zum einen dadurch geschehen, daß der Staat direkt die *Nachfrage* nach „Recurrent Education“ *individuell* unterstützt, wie LEVIN es in seinem Entitlement-Modell vorgeschlagen hat, zum anderen dadurch, daß der Staat die anerkannten öffentlichen oder privaten *Bildungsinstitutionen* voll- oder teilsubventioniert. In diesem Fall lenkt der Staat zwar die Finanzierungsströme in der Weiterbildung, überläßt aber die Produktion von „Recurrent Education“ und die Allokation der Bildungsproduktionsfaktoren den Weiterbildungsmärkten. Der Staat hat keinen direkten Zugriff auf die Ressourcen im Bildungssystem.

Die dritte Variante staatlicher Aktivität in einem nachpflichtschulischen System der „Recurrent Education“ schließlich erweitert die Funktionen des Staates um die Allokations- und Produktionsfunktion von Weiterbildung. Der Staat betreibt in diesem Falle Allokationspolitik und nimmt direkten Zugriff auf die volkswirtschaftlichen Ressourcen: der Staat finanziert *und produziert* „Recurrent Education“ zugleich. In Absetzung der beiden vorher genannten Varianten staatlicher Aktivität im Weiterbildungssystem und in Absetzung bereits vorgestellter Finanzierungsmodelle kann sich dieser Beitrag nur auf die zuletzt genannte Variante staatlichen Engagements im Bereich der „Recurrent Education“ beziehen. Dieses Modell der *staatlichen Finanzierung und Produktion* rekurrenter Bildung und Ausbildung würde zweifelsohne das staatliche Bildungsmonopol auf den gesamten nachpflichtschulischen Bereich allgemeiner und beruflicher Weiterbildung ausdehnen sowie eine Übernahme der betrieblichen Aus- und Weiterbildung durch staatliche Institutionen bedeuten.

Man kann nun eine Reihe verschiedener Staatsfinanzierungsmodelle konstruieren, die sich in den Details ihrer Finanzierungs- und Organisationsmodi unterscheiden. Hier jedoch sollen bestimmte prägnante Aussagen anhand eines idealtypischen Modells entwickelt werden, die es gestatten, einerseits sehr deutlich die Trennlinien zu alternativen Modellen zu ziehen und andererseits durch Rücknahme von idealtypischen Annahmen das Ausgangsmodell mit größerer Realitätsnähe auszustatten. Dieses Vorgehen folgt einem Rat von H. BERG und G. BOMBACH (vgl. BERG, 1965, 55 ff.), die empfehlen, sich mit alternativen Modellen der Finanzierung und Allokation im Bildungssektor auseinanderzusetzen, auch mit Modellen, die als abwegig oder utopisch angesehen werden; denn als wichtiges Resultat könne immerhin erwartet werden, daß der eigene Standpunkt noch einmal überprüft werden müsse. Im folgenden wird ein zugegebenermaßen radikales Staatsfinanzierungsmodell der rekurrenten Bildung in seinen Grundzügen charakterisiert:

- Die Pflichtschulzeit beginnt für jedes Individuum in der Regel im Alter von sechs Jahren und endet in der Regel nach einem zehnjährigen Gesamtschulbesuch mit dem doppelt qualifizierenden Abitur der Sekundarstufe I im Alter von 16 Jahren.
- Die nachpflichtschulische Phase ist nach dem Konzept der „Recurrent Education“ organisiert. Zugangsvoraussetzungen für den Besuch der Sekundarstufe II sind das Abitur I und mindestens vier Jahre Arbeitserfahrung. In Ausnahmefällen (Hochbegabte) kann auf die vierjährige Arbeitserfahrung verzichtet werden (Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses). Die Sekundarstufe II endet mit dem ebenfalls doppelqualifizierenden Abitur II. Zugangsvoraussetzungen zu den Gesamthochschulen sind entweder das Abitur II oder Abitur I plus sieben Jahre Berufserfahrung. Der Besuch der Sekundarstufe II sowie der Gesamthochschulen ist voll- wie teilzeitlich möglich. Das Abitur II sowie der Hochschulabschluß ist erreicht, wenn der Lernende jeweils eine bestimmte Punktzahl aufgrund von Leistungen erlangt.

- Sekundarstufe II und Gesamthochschulen offerieren ein sehr differenziertes Bildungs- und Ausbildungsangebot, das den vielfältigen Bedürfnissen der Nachfrager in Abhängigkeit vom jeweiligen Bildungs- und Ausbildungsstand, von ihrer Berufserfahrung und ihren Interessen gerecht zu werden hat. Die Hochschulen bieten darüber hinaus ein Aufbaustudium an, das der Rekrutierung des wissenschaftlichen Nachwuchses dient und hohe Eingangsanforderungen setzt.
- Der Staat ist alleiniger Anbieter aller Bildungs- und Ausbildungsangebote sowohl während der Pflichtschulzeit als auch insbesondere während der gesamten nachpflichtschulischen Phase des rekurrenten Lernens. Lernorte sind demnach alle öffentlichen Schulen, Fachhochschulen und Hochschulen sowie andere Bildungsinstitutionen, die der Staat einrichtet und unterhält. Dies impliziert die Abschaffung des Dualen Systems und eine Verlagerung der bisherigen betrieblichen Aus- und Weiterbildung in die staatlichen Bildungsinstitutionen.
- Der Staat übernimmt alle direkten Kosten der rekurrenten Bildung (Personal-, Sach- und Investitionskosten) sowie alle indirekten Kosten, die für die Teilnehmer an Aktivitäten der rekurrenten Bildung entstehen (entweder die Lebenshaltungskosten oder die entgangenen Einkommen), letztere in Form von Stipendien (alternative Varianten bestünden in der Vergabe von Darlehen oder einer einkommens- und vermögensabhängigen Mixtur von Darlehen und Stipendien).
- Jede Person, welche das Abitur I erworben, d. h. die Pflichtschulzeit erfolgreich abgeschlossen hat, erhält, um die Nachfrage nach „Recurrent Education“ in vertretbaren Grenzen zu halten, ein Lebensbildungsstunden- oder Bildungspunktekontingent, das sie nach eigenen Vorstellungen in ihrem nachpflichtschulischen Leben nutzen kann, das sie allerdings nicht überschreiten darf (eine Art Regelbildungszeit). Die freie Verfügbarkeit über das Kontingent wird lediglich bei Personen eingeschränkt, die arbeitslos sind und dabei bestimmte Kriterien erfüllen (z. B. aus strukturellen oder technologischen Gründen arbeitslos; schwer vermittelbar im alten Beruf; länger als drei Monate arbeitslos o. ä.). Die Auszahlung der Arbeitslosenunterstützung an sie ist mit der Auflage verbunden, sich fortzubilden oder umzuschulen.
- Die Verantwortlichkeit für die Ausbildung und Rekrutierung der Lehrenden und der Ausbilder, für Umfang, Breite, Struktur und Curricula der rekurrenten Bildungsangebote liegt allein beim Staat.
- Diese Verantwortlichkeit zwingt den Staat, Qualifikations- und Berufsforschung, Technologieforschung, Arbeitsmarkt- und Bildungsforschung zu betreiben oder betreiben zu lassen, um auf der Grundlage dieser Forschungen adäquat Bildungsplanung im Sinne einer rekurrenten Planung der rekurrenten Bildung durchführen zu können. Staatliche Bildungsplanung ist der zentrale Allokationsmechanismus im System staatlicher Produktion und Finanzierung von „Recurrent Education“.

Argumente für die staatliche Bereitstellung von „Recurrent Education“¹

Die Finanzwissenschaft bzw. die „public-choice“-Theorie hat eine Reihe von Gründen vorgestellt, die staatliche Interventionen in den volkswirtschaftlichen Allokations- und Distributionsprozeß rechtfertigen in dem Sinne, daß der Staat sich an den Entscheidungs- und Finanzierungsprozessen im Hinblick auf die Allokation von Gütern zumindest beteiligt. Die Legitimation staatlicher Bereitstellung (Finanzierung) von Gütern fußt auf der These des vollständigen oder partiellen Versagens der Allokation und Distribution durch den Markt (vgl. z. B. MUSGRAVE, 1974, 7 ff.; MUSGRAVE/MUSGRAVE, 1975, 3 ff.; GWARTNEY, 1977, 54 ff.). Dieses Marktversagen

wird auch generell bei der Bereitstellung des Gutes Bildung vermutet (vgl. MUSGRAVE/MUSGRAVE, 1975, 8; BOMBACH, 1964; 1974; HEGELHEIMER, 1970, 14 ff.; BERG, 1965, 55 ff.; WEISSHUHN, 1977, 120 ff.). Aus der Literatur lassen sich insgesamt neun Argumente für staatliches Engagement bei der Bereitstellung von (Bildungs-)Gütern herausdestillieren: sechs dieser Argumente sind ökonomischer Art, drei Argumente haben politischen Charakter und weitere zwei sind politikwissenschaftlicher Natur.

Die ökonomischen Argumente

Die ökonomische Argumentation geht von einem theoretischen Idealmodell optimaler (nutzenmaximaler) Allokation der gesellschaftlichen Ressourcen aus, dem sogenannten paretianischen Wohlfahrtsoptimum, und stellt dann fest, welche dieser Optimalbedingungen in der Realität aufgrund welcher Umstände verletzt seien (vgl. zum Paretooptimum und seinen Bedingungen z. B. GIERSCH, 1960, 97 ff.). Suboptimalität der Allokationsprozesse durch den Markt (Marktversagen) ist danach durch folgende Störfaktoren verursacht:

1. Es besteht keine vollständige Marktübersicht der Konsumenten.
2. Lokale, natürliche, technische und ökonomische Wettbewerbsbeschränkungen können die Allokationseffizienz behindern.
3. Informations- und Konkurrenzbeschränkungen verursachen Marktunvollkommenheiten, die suboptimale Allokationsergebnisse erbringen.
4. Externe Effekte privater Güter führen zu einer Fehlversorgung des Marktes mit diesen Gütern. Externe Kosten sind Ursache für den Fall der Überversorgung, externe Erträge bedingen eine Unterversorgung des Marktes, da die Konsumenten externalisierten Nutzens als Trittbrettfahrer nicht gezwungen sind, ihre Präferenzen am Markt durch Entfaltung ihrer effektiven Nachfrage offenzulegen und Zahlungswilligkeit anzuzeigen.
5. Die Divergenz zwischen öffentlichen und privaten Risikopräferenzstrukturen bzw. Zeitpräferenzen, die u. a. das BÖHM-BAWERKSche Gesetz der kurzfristigen Orientierung individueller Präferenzen einschließt, kann Grund für die staatliche Bereitstellung von Gütern sein. Dies betrifft vor allem Infrastrukturinvestitionen (zu denen auch Bildungsinvestitionen gezählt werden), die bei ausschließlicher Marktversorgung in unzureichendem Umfang getätigt würden (vgl. FREY, 1972, 70 ff.).² Keine, geringe oder höchst unsichere Profitabilität führte zur Unterversorgung mit den jeweiligen Gütern, bzw. die Produktion würde gar nicht erst aufgenommen.
6. Der Markt als Allokationsmechanismus muß versagen, wenn es um die Allokation spezifisch öffentlicher Güter geht (vgl. MUSGRAVE, 1974, 10 ff.), d. h. also um Güter, bei denen keine Konsumrivalität besteht bzw. das Ausschlußprinzip nicht funktioniert. Allerdings kann diesem Argument im Hinblick auf staatliches Engagement im Bildungswesen entgegengehalten werden, daß Bildung nicht als spezifisch öffentliches Gut angesehen werden könne, da das Ausschlußprinzip prinzipiell anwendbar sei (vgl. TIMMERMANN, 1979, Teil III, Abschnitt 5). Bildung kann danach allenfalls als Mischgut gelten, das sich durch Nutzenstiftung auszeichne, die sowohl internalisierbar wie externalisierbar sei (vgl. MUSGRAVE u. a., 1975, 63 ff.).

Die politischen Argumente

Während die ökonomischen Argumente für staatliches Engagement plädieren, welches die individuellen Präferenzen unangetastet läßt und „lediglich“ die Allokation der Ressourcen so verändern soll, daß diese Präferenzen optimal befriedigt werden,

geben sich die politischen Argumentationen damit nicht zufrieden. Sie akzeptieren die individuellen Präferenzen nicht immer als gegeben und ausschließlich alloka-tionslenkend, sondern konstruieren die Existenz öffentlicher Präferenzen bzw. kollektiver Bedürfnisse, die mit der Mehrheit der individuellen Präferenzen konfliktieren können und die im Falle eines solchen Konflikts dominieren sollen.

1. Das Argument der meritorischen Güter fordert eine Manipulation der individuellen Präferenzen zugunsten dessen, was die jeweilige gesellschaftliche Führungselite für „gut“, „wichtig“ oder „notwendig“ hält. Hierunter fällt z. B. das „option-value“-Argument für Bildung (vgl. WEISSHUHN, 1977, 121), welches für staatliches Engagement im Bildungswesen u. a. deshalb plädiert, weil die (gut gebildeten und wissenden) Regierenden unterstellen können, daß mit zunehmender Bildung die Präferenzen der Individuen für Bildung zunehmen.
2. Eine im paretianischen Sinne optimale Allokation kann deshalb von gesellschaftlichen Gruppen bzw. von den politisch Herrschenden als nicht hinnehmbar erscheinen, weil die zugrunde liegende Einkommens-(und Vermögens-)distribution als inakzeptabel empfunden wird. Für den Fall, daß Bildung als relevante Determinante der Einkommensdistribution gelten kann, mag staatliches Engagement im Bildungssektor gerechtfertigt sein, um über veränderte Allokation der Bildungsaktivitäten die Einkommensverteilung in eine politisch gewünschte Richtung zu verändern.
3. Das politische Argument für staatliche Bereitstellung von Bildung im allgemeinen und Recurrent Education im besonderen verweist auf gesellschaftliche Wertvorstellungen, die nicht nur die Marktresultate als nicht optimal ansehen, sondern die den Markt selbst als Allokationsinstanz ablehnen. MUSGRAVE u. a. (1975, 3 ff.) sprechen in diesem Zusammenhang von der Existenz politischer und soziologischer Ideologien, die dem Staat a priori eine dominante Stellung im Prozeß gesellschaftlicher Produktion und Reproduktion einräumen.

Die politikwissenschaftlichen Argumente

Aus der umfangreichen politikwissenschaftlichen Debatte um die Theorie des Staates und seiner Funktionen seien zwei Thesen herausgegriffen, die relevant erscheinen. Zum einen handelt es sich um die These, daß sich der Staat u. a. solcher gesellschaftlichen Problembereiche annehme, die bei erfolgreicher Problembearbeitung ein hohes Maß an Legitimation und Loyalität der Bürger nicht nur für sein eigenes Handeln, sondern auch im Hinblick auf die bestehenden Gesellschaftsstrukturen einbringen. Staatliches Engagement im Bildungswesen als dem als zentral angesehenen System der Verteilung von ökonomischen, sozialen und Lebenschancen wird ein hohes Legitimationsbeschaffungspotential eingeräumt (vgl. OFFE, 1975 a; HABERMAS, 1973, 96 ff.). Zum anderen wird dem Staat bzw. dem politisch-administrativen System im Bereich des Bildungssektors eine Strategie der Selbstrationalisierung eigener Politik unterstellt (vgl. OFFE, 1975 b, insbesondere Kapitel I, 9–50; LENHARDT/OFFE, 1976). Wie OFFE anhand seiner Fallstudie über die Berufsbildungsreform zu zeigen versucht hat (OFFE, 1975 b), kann staatliches Handeln u. a. oder auch gerade im Bildungssektor aus einem „Interesse des Staates an sich selbst, an der eigenen Widerspruchsfreiheit und Bestandsfähigkeit“ resultieren, einem Interesse, „überhaupt ein System von Organisationsmitteln des gesellschaftlichen Lebens zu finden und zu erhalten, das widerspruchsfrei und bestandsfähig ist“ (ebenda, 13).

Argumente für die staatliche Produktion von „Recurrent Education“

Die gerade vorgestellten Argumente plädieren einerseits für das Engagement des Staates im Bildungssektor aus allokatons- und distributionstheoretischen, politischen und politikwissenschaftlichen Gründen, sie lassen aber andererseits die Art des Engagements offen, das sich ansiedeln ließe zwischen ordnungspolitischen Maßnahmen über marktkonforme und marktinkonforme Interventionen in die Allokation durch den Markt bis hin zur Übernahme der Produktion durch den Staat selbst, d. h. bis hin zur Ersetzung des Allokationsmechanismus „Markt“ durch den Allokationsmechanismus „politischer Prozeß und staatliche Planung“. Wie bereits erläutert, repräsentiert das hier vorgestellte Staatsfinanzierungsmodell die zuletzt genannte radikale Variante. Diese Lösung macht „Recurrent Education“ zu einem politischen Gut, das dadurch charakterisiert ist, „daß über Umfang und Struktur ihrer Produktion sowie über ihre Allokation nicht im marktwirtschaftlichen Teilsystem, sondern im politisch-administrativen System entschieden wird“, und zwar auf drei Ebenen: erstens im System der Organisation von gesellschaftlichen Interessen und durch das Handeln organisierter Gruppen; zweitens im System der parlamentarischen Demokratie sowie durch direkte demokratische Partizipation; drittens durch das bürokratische Verwaltungshandeln (WIDMAIER, 1975, 44; 1976, 59; GWARTNEY, 1977, 61 ff.). Es bleibt die Frage zu beantworten, ob einige der genannten Argumente, welche staatliche Bereitstellung (Finanzierung) von „Recurrent Education“ begründen, gleichzeitig auch die staatliche Bildungsproduktion zu rechtfertigen in der Lage sind, wie vorschnell in der „Markt versus Plan“-Debatte Mitte der 60er bis Anfang der 70er Jahre von den Befürwortern staatlicher Bildungsplanung unterstellt wurde (vgl. BOMBACH, 1964; 1974; BERG, 1965, 55 ff.; HEGELHEIMER, 1970, 14–16; WIDMAIER, 1968, 2 ff.). Einige Autoren (FRIEDMAN, 1974, 184; BLAUG, 1970, 101 ff.; WEST, 1964) haben energisch darauf bestanden, daß Marktversagen im Bildungssektor nicht notwendig die staatliche Produktion der Bildungsleistungen zur Folge haben müsse. In dem Bemühen, die öffentliche Produktion von Bildungsleistungen und staatliche Bildungsplanung durch die öffentliche Gutseigenschaft, externe Effekte, Marktunvollkommenheiten, Diskrepanz gesellschaftlicher und individueller Zeitpräferenzen sowie durch Cobwebzyklen im Falle privater Bildungsproduktion, kurz, durch Marktversagen zu rechtfertigen, liefern die Befürworter staatlicher Bildungsproduktion und -planung eine Ex-post-Legitimation für staatliche Bildungssysteme, ohne diese jedoch wissenschaftlich eindeutig und befriedigend zu begründen. Die genannten Komponenten des Marktversagens lassen verschiedene Formen staatlichen Engagements zu und fordern keineswegs logisch zwingend die Lösung durch staatliche Bildungsproduktion. Es sprechen lediglich zwei (bisher nicht genannte) Gründe für diese Lösung:

- Staatliche Bildungsproduktion bliebe die notwendige Lösung, falls die private Bildungsproduktion völlig entfiere (z. B. wegen mangelnder oder höchst unsicherer Profitabilität von „Recurrent Education“). Wie die Wirklichkeit lehrt, ist dies jedoch offensichtlich nicht der Fall.
- Aus ökonomischen Gründen würde die staatliche Bildungsproduktion und -allokation dann vorzuziehen sein, wenn bei gleichem Bildungsoutput die staatliche Produktion billiger wäre als die durch staatliche Intervention korrigierte Marktallokation; kurz, wenn die Nutzen-Kosten-Relation staatlicher Bildungsproduktion günstiger wäre als die staatlich korrigierte Marktallokation. Da hierzu bislang keine Untersuchungen vorliegen, läßt sich zur Zeit kein ökonomisches Argument für staatliche Bildungsproduktion und -planung im Bereich der „Recurrent Educa-

tion“ finden, aber auch – und das gilt es herauszustellen – keines für die Allokation durch den Markt.

Einige ökonomische Implikationen des Staatsfinanzierungsmodells

Die vollständige Übernahme aller nachpflichtschulischen Bildungs- und Ausbildungsaktivitäten in staatliche Regie sowie der Ausbau dieses Systems rekurrenter Bildung wirft eine Fülle von Fragen auf. Einige dieser Fragen sollen hier kurz andiskutiert werden: Welches sind die Folgewirkungen dieses staatlichen „Recurrent Education“-Systems für:

- die Steuer- und Staatsquote, kurz für Umfang und Expansion des Staatshaushalts;
- den Arbeitsmarkt, insbesondere für das Arbeitsangebot;
- technischen Fortschritt, Produktivität und Wirtschaftswachstum;
- die Wirtschaftsstruktur;
- Umfang und Struktur der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage;
- die Einkommensverteilung?

Folgewirkungen für den Staatshaushalt

Die Folgen für den Staatshaushalt hängen u. a. davon ab, welche Form der öffentlichen Finanzierung gewählt wird und wie hoch die Kosten des nachpflichtschulischen Bildungssystems sein werden.

Belastung des Bildungsbudgets durch „Recurrent Education“

Zunächst soll der Kostenaspekt kurz erörtert werden. Zweifelsohne würden die öffentlichen Bildungskosten durch die Verstaatlichung aller rekurrenten Bildungseinrichtungen und -aktivitäten erheblich ansteigen. Das Ausmaß dieses Anstiegs ist allerdings schwer abzuschätzen. Die direkten Bildungskosten würden z. B. durch die Verstaatlichung der betrieblichen Berufs- und Weiterbildung vermutlich erheblich steigen, und zwar aufgrund des in der Übergangsphase erwartbaren hohen Sachmittel- und Investitionsbedarfs (an Werkstätten) erheblich über den Umfang der laufenden Kosten der Betriebe hinaus. Nimmt man z. B. die Bildungsausgaben von 1978, so wäre das Bildungsbudget der öffentlichen Hand um mindestens 13 Milliarden DM (von 64,2 auf 77,2) höher gewesen (vgl. BUNDESMINISTER FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT, 1979, 176)³, einschließlich der Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit gar um 17,8 Milliarden DM. Angesichts der aus dem „Recurrent Education“-Konzept folgenden Expansion und Qualitätsverbesserungen der Weiterbildung, die u. a. auch eine Professionalisierung der Lehrtätigkeit in der Weiter- und Erwachsenenbildung implizieren würden, wären weitergehende beträchtliche Steigerungen der direkten Kosten, insbesondere der dominierenden Personalkosten (vgl. BUNDESMINISTER FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT, 1979, 181; EISSEL, 1977, 116) zu erwarten. Andererseits könnte die Expansion der direkten Kosten dadurch gedämpft werden, daß die infolge schwächer besetzter Jahrgänge nicht oder nicht voll genutzten Bildungseinrichtungen für Weiterbildung verwendet werden, d. h. also durch eine veränderte Allokation der bisher bereits im Bildungssystem verwendeten personellen und sachlichen Ressourcen. Schließlich könnten auch interne Ökonomisierungsmaßnahmen im Bildungssystem Ressourcen für die Expansion und Qualitätsverbesserung der rekurrenten Bildung freisetzen. Der Nettoeffekt auf die Höhe der direkten Kosten und der daraus folgenden Bildungsausgaben ist kaum abschätzbar, zumal weitere direkte Kosten hinzukämen, die durch die Verstaatlichung anderer nichtöffentlicher und nichtbetrieblicher Erwachsenen- und Weiterbildung, die bislang von freien Trägern

oder Teilnehmern finanziert werden, entstehen würden. Diese Kosten sind zur Zeit nicht bekannt, dürften aber nicht zu vernachlässigen sein.

Eine weitere enorme Kostenbelastung des Staatshaushaltes wäre durch die staatliche Übernahme der indirekten Kosten der rekurrenten Bildung zu erwarten, die durch die Zahlung von Unterhaltskosten der Lernenden und ihrer Familien oder der entgangenen Einkommen entstehen würden. Eine Quantifizierung dieser Kosten ist ebenfalls zur Zeit nicht möglich. Eine Entlastung bei diesen Kosten ist zum einen dadurch möglich, daß zur Weiterbildung verpflichtete Arbeitslose ihr Arbeitslosenentgelt von der Arbeitslosenversicherung und nicht aus dem Staatshaushalt beziehen, zum anderen dadurch, daß im Zuge zu erwartender sinkender Arbeitszeit rekurrente Bildung zunehmend in Form der Teilzeitbildung (Parallelität von Bildung und Arbeit) wahrgenommen wird, wodurch die Kompensation der opportunity costs durch den Staat entfällt.

Staatliche Finanzierungsalternativen

Wenn auch die Abschätzung der zusätzlichen Kosten, die dem Staat durch die völlige Übernahme der nachpflichtschulischen Bildung und Ausbildung entstehen würden, in ihrer Höhe zur Zeit nicht möglich ist, scheint es zweifelsfrei zu sein, daß trotz aller Kompensations- und Rationalisierungsmöglichkeiten die gesamten Bildungskosten, die staatlichen Bildungsausgaben und damit die Staatsquote erheblich steigen würden. Es fragt sich, wie der Staat sich die zusätzlich erforderlichen Mittel beschaffen könnte.

Steuer- oder Darlehnsfinanzierung haben zweifelsohne den stärksten Expansions-effekt für das Staatsbudget. Partielle Entlastungen ergeben sich durch Gebühren, Budgetumschichtungen zugunsten des Bildungssektors oder durch interne Rationalisierung des Bildungssektors und anderer öffentlicher Sektoren. Als politische Rahmenbedingung scheint prinzipiell eine veränderte Prioritätenstruktur der öffentlichen Aufgaben zugunsten der „Recurrent Education“ erforderlich zu sein, wie sie etwa Mitte der 60er bis Anfang der 70er Jahre zugunsten der weiterführenden Allgemeinbildung vorherrschend war (vgl. WIDMAIER, 1976, 81 ff.; STAATSEKRETÄRS-GUTACHTEN, 1974). Während alloкатive und distributive Argumente für eine Bildungskostenbeteiligung der Lernenden via Gebühren sprechen, lassen erwartbare „disincentive-Effekte“ sowie Kosten-Ertrags-Überlegungen Gebühren als Finanzierungsinstrument problematisch erscheinen. Blieben als Finanzierungsalternativen die Umschichtung des Staatshaushalts zugunsten der rekurrenten Bildung, die Steuer- oder Darlehnsfinanzierung.

Eine Umschichtung des Staatshaushalts zugunsten des Bildungssektors, die mit einer Kürzung anderer Teilbudgets verbunden wäre, erscheint als unrealistische Alternative, da die meisten Ausgaben gesetzlich fixiert oder für ebenfalls drängende gesellschaftliche Probleme (Energie, Umweltschutz, Gesundheit, Stadtsanierung usw.) vorgesehen sind (vgl. EISSEL, 1977, 113 ff.; STAATSEKRETÄRSGUTACHTEN, 1974). Auch Rationalisierungserfolge innerhalb jener Ressorts werden mit großer Wahrscheinlichkeit für die dortige Aufgabenerfüllung genutzt werden. Infolgedessen bleiben als Alternativen die Finanzierung der rekurrenten Bildung über Staatskredite oder Steuermehreinnahmen. Steuermehreinnahmen können auf dreierlei Weise erzielt werden: durch Erhebung einer neuen Steuer, durch Wirtschaftswachstum und Progression bestehender Steuern sowie durch Anhebung der Sätze bestimmter (allgemeiner oder spezieller) Steuern.

Die Erhebung einer neuen Steuer bedeutet die Einführung einer speziellen, z. B. einer Bildungssteuer. Dies wäre aus mehreren Gründen problematisch. Erstens würde diese Maßnahme dem Nonaffektationsprinzip widersprechen (vgl. HEDTKAMP, 1968,

74 ff.). Zweitens wäre eine spezielle Steuer aus alloktionstheoretischen, inzidenztheoretischen und fiskalischen Gründen problematisch, da Wettbewerbsverzerrungen, starke Ausweichreaktionen und beschränkte Ergiebigkeit zu erwarten wären (vgl. MUSGRAVE, 1974, 306–325).

Die aus dem Staatsfinanzierungsmodell resultierende Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte kann freilich quasi automatisch zumindest zum Teil aus Steuererhöhungen finanziert werden, solange die Nominaleinkommen und Umsätze wachsen. Dieser Zusammenhang zwischen Wachstum, Inflation und Steuereinnahmen, der gegenwärtig in der Öffentlichkeit mehr und mehr als Belastung für die Lohn- und Gehaltsbezieher empfunden wird und Anlaß der 1978 vollzogenen Steuerreform sowie der 1981 erfolgten Steuersenkungen war, würde es erlauben, in Zukunft den Finanzbedarf des „Recurrent Education“-Systems zumindest zum Teil zu decken.

Reicht diese Finanzierungsquelle nicht aus, so bliebe als weitere Möglichkeit die Erhöhung von Steuern. Wegen der bereits erwähnten Implikationen ist die Erhöhung einer speziellen Steuer nicht zweckmäßig. Als gangbare Alternative bietet sich die Erhöhung einer allgemeinen direkten (Lohn- und Einkommensteuer) oder indirekten Steuer (Umsatzsteuer) an, wobei es sich bei der Lohn- und Einkommensteuer um eine generelle Tarifierhebung oder um eine Verschärfung der Progression handeln kann. Beide Steuern wären unter fiskalischem Aspekt ergiebig (vgl. z. B. BUNDESMINISTER FÜR FINANZEN, 1980). Für die Anhebung einer allgemeinen indirekten Steuer spricht ihre leichtere Durchsetzbarkeit, gegen diese Lösung wird die negative Verteilungswirkung (Regressivität) ins Feld geführt (MUSGRAVE/MUSGRAVE, 1976, 440 ff.). Die Erhöhung der direkten Steuer kann auf größere Implementationsschwierigkeiten stoßen, scheint aber insgesamt das kleinste Übel zu sein, da man trotz der FÖHLSchen These der prinzipiellen Überwälzbarkeit *jeder* Steuer (FÖHL, 1953) von ihr am ehesten positive Verteilungswirkungen erwarten kann (vgl. KUNZE, 1973, 125; MATTERN, 1979, 113). Ob die aus der Expansion der Staatseinnahmen und -ausgaben für „Recurrent Education“ resultierende Erhöhung der Staatsquote problematisch sein wird, kann zur Zeit wissenschaftlich nicht zweifelsfrei beurteilt werden (vgl. LITTMANN, 1975, 162 f.).

Eine letzte Finanzierungsmöglichkeit eines Systems rekurrenter Bildung eröffnet sich dem Staat über die Staatsverschuldung (vgl. dazu MUSGRAVE, 1974, 521 ff.; OBERHAUSER, 1970, 26 ff.; ROLOFF, 1968, 173 ff.). EISSEL (1977, 127) verweist auf die Intransparenz dieser Finanzierungsform für den Steuerzahler (ebenso argumentiert RAHMEYER, 1975, 232). Breit und allerdings höchst umstritten wird das Problem der möglichen Reduktion privater Investitionstätigkeit durch Veränderung privater Kapitalnachfrage am Geld- und Kapitalmarkt durch die staatliche Kreditnachfrage diskutiert (vgl. KRUPP, 1980; MATTERN, 1979, 117) und die daraus möglicherweise folgende Reduktion der Wachstumsrate sowie die steigende Staatsquote (vgl. dazu RAHMEYER, 1975). Ebenso kontrovers ist das Problem der staatlichen Verschuldungsgrenze, das als Argument gegen eine Kreditfinanzierung von „Recurrent Education“ vorgebracht werden könnte (vgl. HEDTKAMP, 1968, 230; besonders KRUPP, 1980). Unter Distributionsgesichtspunkten könnte gegen diese Finanzierung eingewandt werden, daß ein intergenerationeller sowie ein intragenerationeller negativer Umverteilungseffekt impliziert sei (vgl. HEDTKAMP, 1968, 218; MUSGRAVE/MUSGRAVE, 1976, 603 ff.). Gegen das Argument intergenerationeller Ungleichheit hat HALLER (1969, 302 ff.) vorgebracht, daß es nur für einmalige kreditfinanzierte Ausgabenerhöhungen zutreffe. Im Falle einer dauerhaften Erhöhung des Anteils der Bildungsausgaben am Sozialprodukt – was ja im „Recurrent Education“-Konzept impliziert ist – stehen sich jedoch alle Generationen *relativ* gleich.

Gegen die These der negativen intragenerationellen Einkommensumverteilung durch die Finanzierung der öffentlichen Kreditzinsen aus dem allgemeinen Steueraufkommen zugunsten vermögender Privathaushalte (vgl. KUNZE, 1973, 116 ff.; CLEMENT/SAUERSCHNIG, 1978, 292) führt KRUPP (1980) an, „daß die Vermögensbildung höherer Einkommensschichten auch ohne Staatsverschuldung stattfindet“. Dieser Einwand gegen die Relevanz des intragenerationellen Redistributionseffekts der Staatsverschuldung übersieht allerdings, zu wessen Lasten die Vermögensbildung der hohen Einkommensbezieher erfolgt. Im Fall der Vermögensbildung am Kapitalmarkt oder in Unternehmen findet eine Umverteilung von Einkommen zwischen Vermögenden (Unternehmen, Banken und Privathaushalten) statt, im Falle der Staatsverschuldung eine Einkommensumverteilung zwischen Bezieher hoher und niedriger Einkommen zuungunsten der letzteren. Aus diesem Grunde bewahrt das von KUNZE (1973, 117) nachdrücklich betonte Argument der negativen Einkommensredistribution durch die Staatsverschuldung sein Gewicht.

Als letztes Argument gegen eine Finanzierung des Systems nachpflichtschulischer Bildung und Ausbildung durch Staatsverschuldung spricht schließlich, daß ein deficit spending einerseits in erster Linie konjunkturpolitischen Erwägungen unterliegt und demzufolge möglicherweise der Ausbau des staatlichen Systems rekurrenter Bildung konjunkturpolitischen Strategien untergeordnet werden müßte, was zu Diskontinuitäten des Ausbaus führen könnte (vgl. die entgegengesetzte Sichtweise bei CLEMENT/SAUERSCHNIG, 1978, 292 f.).

Andererseits wäre dem WISSENSCHAFTLICHEN BEIRAT BEIM BUNDESWIRTSCHAFTSMINISTERIUM zufolge (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT, 1969, 429) eine öffentliche Kreditfinanzierung der „Recurrent Education“ dann vertretbar, wenn die volkswirtschaftlichen Produktivitätseffekte dieser zusätzlichen Bildungsausgaben positiv sind und mindestens so hoch sind wie die privater Investitionen. CLEMENT/SAUERSCHNIG (1978, 291) und MATTERN (1979, 118) verweisen allerdings auf den trotz aller Forschungen noch immer ungeklärten Einfluß von Bildungsinvestitionen auf das Wirtschaftswachstum sowie auf die Probleme hin, die einer zuverlässigen Prognose der langfristigen Produktivitätseffekte von Bildungsausgaben entgegenstehen.

Als Fazit der vorstehenden Überlegungen läßt sich die Erkenntnis ziehen, daß ein staatliches System nachpflichtschulischer Bildung und Ausbildung *in erster Linie* durch eine Erhöhung der Lohn- und Einkommensteuer und *ergänzend* durch die Erhöhung der Umsatzsteuer sowie gegebenenfalls durch Staatsverschuldung finanziert werden sollte.

Ökonomische Folgewirkungen

Es soll hier kurz der Frage nachgegangen werden, welche kurz- und längerfristigen Folgen der Expansion einer staatlich finanzierten rekurrenten Bildung zu erwarten sind. Gesicherte Aussagen im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit der Folgen können nicht gegeben werden, da einerseits über Produktivitäts- und Wachstumseffekte von Bildungsinvestitionen umstrittene Thesen vorliegen (vgl. COHN, 1975, 37 ff.; BLAUG, 1970, 61 ff., besonders 89 ff.; ECKHARDT, 1978, 54 f.), andererseits empirisch wenig Konkretes über die Steuerüberwälzungsprozesse und die endgültige Inzidenz eines wachsenden Staatsbudgets bekannt ist. Hier fehlt es an einer brauchbaren Totalanalyse. Die vorherrschenden partialanalytischen Überwälzungsmodelle sind nicht verallgemeinerbar (vgl. HEDTKAMP, 1968, 332 ff.). Damit muß offenbleiben, in welchem Ausmaß und in welcher Richtung Niveau und Struktur der gesellschaftlichen Gesamtnachfrage, Arbeitsangebot, Arbeitsproduktivität, Wirtschaftswachstum und Niveau sowie Struktur der gesellschaftlichen Produktion und Preisniveau von einer

staatlich finanzierten Expansion der nachpflichtschulischen Weiterbildung tangiert werden. Man kann generell vermuten: je schwächer (stärker) die Überwälzungsversuche der Steuerzahler ausfallen, um so wahrscheinlicher (weniger wahrscheinlich) sind Preisniveaustabilität als auch Verschiebungen in der gesamtwirtschaftlichen Verwendungs- und Angebotsstruktur zugunsten des Staatssektors mit der Folge eines erhöhten Anteils der Staatsbeschäftigten und der im Bildungssystem direkt und fürs Bildungssystem indirekt Beschäftigten. Im Falle einer hohen oder gar zu erwartenden steigenden (Sockel-)Arbeitslosigkeit entfällt der von KRELLE u. a. (1975) stark diskutierte Entzugseffekt auf dem Arbeitsmarkt sowie die Notwendigkeit weiteren Imports von ausländischen Arbeitskräften (ebenso wie der daraus zu erwartende zusätzliche negative Zahlungsbilanzeffekt). Vielmehr ist unter solchen Beschäftigungsbedingungen sogar Kreditfinanzierung zweckmäßig, um einen hohen Einkommens- und Beschäftigungseffekt zu erzielen. Darüber hinaus entfielen die von KUNZE beschworene Lohnführerrolle des Staates (KUNZE, 1973, 81) ebenso wie die Notwendigkeit einer flankierenden Strukturpolitik (ebenda, 93 ff.). Langfristige Produktivitäts- und Wachstumseffekte sind möglich, z. B. über induzierten technischen Fortschritt (v. WEIZSÄCKER, 1966) oder über eine verbesserte Allokation des Faktors Arbeit via Flexibilisierung (vgl. dazu CLEMENT/EDDING, 1979) oder über eine Erhöhung der Produktivität der Arbeit selbst (KRELLE u. a., 1975; vgl. dagegen die Filtertheorie des Bildungssystems bei ARROW, 1973; v. WEIZSÄCKER, 1975).

Schließlich kann ein staatsfinanziertes System rekurrenter Bildung weitreichende Implikationen für die Einkommensdistribution zeitigen:

- Ein implementiertes System rekurrenter Bildung kann über eine veränderte Allokation der Ressourcen die *primäre* sowohl funktionelle wie personelle reale Einkommensverteilung verändern. Diese insbesondere durch die Humankapitaltheorie nahegelegte Erwartung einer Einebnung der Einkommensverteilung als Folge einer Abnahme der Streuung der Bildungsinvestitionen (vgl. BECKER, 1975; FREEMAN, 1976; MINCER, 1974; THUROW, 1970) konnte allerdings bislang keine Bestätigung finden. Trotz erheblich gleichmäßiger gewordener Verteilung der Bildungsinvestitionen hat sich die Einkommensverteilung über einen längeren Zeitraum hinweg kaum verändert (vgl. KUNZE, 1973, 110f.; CHISWICK/MINCER, 1972; JENCKS, 1972; THUROW, 1975). Es kann daher nicht ohne weiteres erwartet werden, daß durch ein System rekurrenter Bildung die Primärverteilung der Einkommen geändert wird.
- Über die Art der Staatsfinanzierung rekurrenter Bildung kann die *sekundäre* Einkommensdistribution verändert werden (vgl. KUNZE, 1973, 115 ff.). Hinsichtlich der Einkommensinzidenz der verschiedenen staatlichen Finanzierungsalternativen kann festgehalten werden, daß eine Einkommensredistribution (zugunsten der Bezieher niedrigerer Einkommen) im Zusammenhang mit der staatlichen Finanzierung rekurrenter Bildung nur durch eine Erhöhung direkter, *de facto* progressiv wirkender Steuern (Einkommens-, Lohn- und Körperschaftsteuer) erreicht werden kann. Eine solche aus distributionspolitischen Gründen vorzuziehende Finanzierung kann allerdings mit allokatons- oder stabilitätspolitischen Intentionen konfliktieren, so daß sich als optimierende Kompromißlösung eine Mischlösung anbietet, die eine Finanzierung durch direkte und indirekte Steuern sowie durch Staatsverschuldung umfaßt, wobei aber die direkten Steuern den Hauptanteil ausmachen sollten (vgl. KUNZE, 1973, 116 ff.; MATTERN, 1979, 111 ff.). Schließlich kann sogar eine partielle Gebührenerhebung aus distributions- wie allokatonspolitischen Gründen opportun sein (BODENHÖFER, 1978, 151 ff.; CLEMENT/SAUERSCHNIG, 1978, 288 ff.).

- Schließlich kann die reale relative Einkommensposition gesellschaftlicher Gruppen oder von Individuen durch die Verteilung der Nutzung der staatlich bereitgestellten und produzierten rekurrenten Bildung verändert werden (vgl. KUNZE, 1973, 115 ff., besonders 127 ff.).⁴ Umfang und Stärke dieses Redistributions-effekts hängen davon ab, wie sich die Nachfrage nach rekurrenter Bildung auf die gesellschaftlichen Gruppen und individuellen Einkommensbezieher verteilt und ob es insbesondere gelingt, bisher bildungsferne Gruppen (Individuen) als Nachfrager und Nutznießer zu gewinnen. Sollte letzteres nicht gelingen, so würde ein „Recurrent Education“-System in Verlängerung der bisherigen Beobachtungen über Teilnahmeverhalten in Erwachsenen- und Weiterbildung primär die reale Einkommensposition der Bezieher höherer und mittlerer Einkommen verbessern und die Ungleichheit der Einkommensverteilung sogar vergrößern (vgl. dazu auch den folgenden Abschnitt).

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die erwartbaren ökonomischen Folgewirkungen eines staatlich finanzierten Systems nachpflichtschulischer Bildung und Ausbildung nur schwer und unter Inkaufnahme großer Unsicherheiten abschätzbar sind.

Vor- und Nachteile der Staatsfinanzierung für das „Recurrent Education“-System

In diesem Abschnitt soll eine Reihe von Folgewirkungen der Staatsfinanzierung auf das System der nachpflichtschulischen Bildung und Ausbildung diskutiert werden, die für oder gegen diese Finanzierungsform sprechen. Der Diskussion wird ein detailliertes Kriterienraster zugrunde gelegt, welches aus den in Verbindung mit „Recurrent Education“ genannten Zielen und erhofften Wirkungen entwickelt wurde (vgl. dazu TIMMERMANN, 1980).⁵ Die Kriterien setzen an dem in der Literatur durchweg genannten, aber insgesamt zu undifferenzierten Zielbündel des „Recurrent Education“-Konzepts an (vgl. dazu BENGTTSSON/SCHÜTZE, 1979; CERI, 1973; CLEMENT/SAUERSCHNIG, 1978, 12 ff.; LEVIN, 1977; 1980; MATTERN; 1979, 9 f.; differenziertere Kriterien werden vorgeschlagen von EDDING, 1974; EDDING u. a., 1974, 22 ff.; CERI, 1980).⁶

Setzt man sich über den grundsätzlichen ordnungspolitischen Einwand hinweg, daß staatliche Produktion und Finanzierung rekurrenter Bildung dem Subsidiaritätsprinzip widerspräche (vgl. BLANKART, 1976; OBERHAUSER, 1970, 26; WOLL, 1973), dann lassen sich eine Reihe von Vor- und Nachteilen des Staatsfinanzierungsmodells vermuten. Für das Staatsfinanzierungs- und -produktionsmodell spricht die hohe Wahrscheinlichkeit einer zügigen Implementation eines umfassenden und einheitlichen Systems nachpflichtschulischer Bildung und Ausbildung in rekurrenter Form via Gesetzgebung, sofern dieses Konzept hohe politische Priorität haben sollte. Ein solches staatliches System ließe eine umfassende, gleichmäßige und sozial gerechte Versorgung der Bevölkerung mit rekurrenter Bildung erwarten, die durch geringe Qualitätsunterschiede bei hohen Minimum-Standards für alle Gesellschaftsmitglieder charakterisiert sein und ein hohes soziales Integrationspotential aufweisen würde (vgl. CLEMENT/SAUERSCHNIG, 1978, 286; MATTERN, 1979, 97 ff.; LOWE, 1975, 44 ff.; EDDING u. a. 1974, 127 ff.). Dies würde ebenso ein ausreichendes und flächendeckendes gleichwertiges Angebot an nachpflichtschulischen Bildungs- und Ausbildungsleistungen einschließen und damit dem Postulat nach regionaler Gleichheit der Versorgung Genüge tun (vgl. ARBEITSKREIS STRUKTURPLAN WEITERBILDUNG, 1975). Hinter staatlich produzierter Einheitlichkeit des Bildungsangebotes kann sich allerdings Uniformität statt Mannigfaltigkeit verbergen, „Einheitsbrei“ statt Vielfalt, was die

Interessenstruktur der Nachfrager nicht widerspiegelt. Eine solche Form von Einheitlichkeit würde der Forderung nach Diversifikation und Individualisierung der Programme zuwiderlaufen und die individuellen Wahlmöglichkeiten erheblich einschränken. Letzterem hält KUNZE(1975, 158), allerdings das (option-value) Argument der Dynamisierung der individuellen Präferenzen entgegen. Zwei weitere Argumente sprechen gegen die Erwartung, daß ein staatliches „Recurrent Education“-System die Einheitlichkeit nachpflichtschulischer Bildung und Ausbildung sowie die implizierte Integration von allgemeiner und beruflicher Bildung problemlos bewältigen könne. Erstens wird auf das Problem der Kompetenzstruktur im föderativen Staat verwiesen (vgl. SACHVERSTÄNDIGENKOMMISSION KOSTEN UND FINANZIERUNG, 1974, 256), das 1978 durch den Bericht der Bundesregierung zu den strukturellen Problemen des föderativen Staates ins Rampenlicht bildungspolitischer Diskussionen gerückt wurde (vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT, 1978) und nur durch Kompetenzbereinigung bzw. -vereinheitlichung lösbar scheint (EDDING u. a., 1974, 131). Zweitens wird befürchtet, die Verstaatlichung aller nachpflichtschulischen Bildungsaktivitäten würde die enge Verbindung von beruflicher Bildung und Berufspraxis zerstören sowie Ausbildung und Praxis schließlich durch Prozesse der Verschulung, Verwissenschaftlichung, Pädagogisierung und Theoretisierung einander völlig entfremden (vgl. OBERHAUSER, 1970, 27; HEGELHEIMER, 1978). Darüber hinaus erscheint es fraglich, ob in einem staatlichen System rekurrenter Bildung die Dominanz partikularer Interessen zugunsten demokratischer Partizipation der Lernenden zurückgedrängt werden kann (vgl. EDDING u. a., 1974, 131). Zur Zeit spricht wenig für eine solche Erwartung, die Dominanz staatlicher Interessen erscheint unausweichlich.

Der Einfluß der staatlichen Produktion und Finanzierung von „Recurrent Education“ auf die Effizienz eines solchen nachpflichtschulischen Bildungssystems ist schwer abschätzbar. Nachhaltige Verbesserungen der internen wie der Innovations-effizienz werden staatlichen Institutionen wegen mangelnder Leistungsanreize, fehlender effektiver Kontrollmechanismen, bürokratischer Schwerfälligkeit und politischer Konflikte in der Regel nicht zugetraut (BODENHÖFER, 1977; FRIEDMAN, 1974; v. WEIZSÄCKER, 1975; BLANKART, 1976; WOLL, 1973; LEVIN, 1976). Die externen Effizienzeffekte sind komplexer: während die Internalisierung der externen Effekte einen Effizienzgewinn verspricht, kann dieser durch „Überinternalisierung“ wieder verlorengehen, d. h. dadurch, daß es durch das Angebot rekurrenter Bildung zum Nulltarif zu Überinvestitionen in „Recurrent Education“ und zur Divergenz von privaten und sozialen Renditen kommt. Darüber hinaus kann man einerseits eine Steigerung der Effizienz des gesamten Bildungssystems dadurch erwarten, daß die rekurrent gebildeten Arbeitskräfte produktiver und flexibler sind, daß technologische wie strukturelle Arbeitslosigkeit mit Hilfe rekurrenter Bildung auch präventiv bekämpft und dadurch die Abstimmung zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem erheblich verbessert werden kann. Diese Effizienzgewinne können allerdings durch globale und strukturelle Fehlplanung und Fehlsteuerung der staatlichen Bildungs- und Finanzierungsströme (vgl. HEGELHEIMER, 1977; 1978) verlorengehen. BLAUG(1974) hat allerdings gezeigt, daß Steuerungsfehleinstellungen in starkem Maße von der Struktur des Bildungssystems selbst abhängen, so daß es der Staat in der Hand hat, durch Schaffung eines äußerst flexiblen Systems rekurrenter Bildung Planungs- und Steuerungsineffizienzen zu vermeiden (vgl. TIMMERMANN, 1979).

Für das Staatsfinanzierungsmodell spricht vor allen Dingen die Möglichkeit der Realisierung gesamtgesellschaftlicher Ziele (vgl. EDDING u. a., 1974, 127) wie z. B. Chancengleichheit oder die Realisierung anderer Gleichheitsgrundsätze. Das Staats-

finanzierungssystem kann, wie weiter vorne diskutiert, zum einen die Finanzierungs- last im Sinne einer Einkommensredistribution zugunsten der Bezieher niederer Einkommen umverteilen, zum anderen durch das Angebot rekurrenter Bildung zum Nulltarif die Nutzungsstruktur zugunsten deprivilegierter oder bildungsferner Indi- viduen und Gruppen verändern, sofern Nulltarif, Struktur des Angebots, veränderte Arbeitszeitstrukturen u. v. a. m. als „incentives“ ausreichen, um gerade jene bil- dungsscheuen Individuen und Gruppen zur Partizipation an „Recurrent Education“ zu gewinnen. Es ist also insbesondere das Distributions- und Chancengleichheitsar- gument, welches für das Staatsfinanzierungsmodell spricht. Allerdings besteht im Rahmen des Distributionsarguments das Problem, daß auch Individuen und soziale Gruppen mit hohen Vergangenheits- und Zukunftseinkommen das „freie“ „Recur- rent Education“-Angebot wahrnehmen können. Sofern die Durchsetzung einer starken De-facto-Progressivität des Steuersystems als nicht wahrscheinlich erscheint, könnte an eine staatliche Kredit-(teil- oder voll-)finanzierung gedacht werden, deren Umfang und Höhe vom Vermögen sowie vom vergangenen und zukünftigen Ein- kommen der Bildungsnachfrager abhängig zu machen wäre.

Relativierung des Staatsfinanzierungsmodells durch Argumente der Neuen Politischen Ökonomie („public-choice“-Theorie)

Die knappe Diskussion der Vorzüge und Schwachstellen der Staatsfinanzierung für das „Recurrent Education“-System hat gezeigt, daß man die staatliche Produktion und Finanzierung von nachpflichtschulischer Bildung und Ausbildung nicht a priori als Ideallösung ansehen kann. Im Hinblick auf die spezifische Funktionalisierung staatlicher Aktivität für rekurrente Bildung lassen sich neben den Vorzügen, die für eine solche staatliche Lösung sprechen, spezifische Schwächen aufweisen. Zu diesen besonderen Schwachstellen des Staatsfinanzierungsmodells im Hinblick auf „Recur- rent Education“ gesellt sich eine Reihe von Unvollkommenheiten, die die „public- choice“-Theorie für effizientes staatliches Handeln unter dem Etikett des Staats- oder Regierungsversagens generell entdeckt zu haben glaubt (vgl. dazu GWARTNEY, 1977, 64 ff., besonders 376 ff.; sowie die dort angegebene Literatur). Dieses Versagen des politischen Prozesses in seiner Funktion als Allokations- bzw. Steuerungsmechani- smus kann auftreten infolge von:

- Unwissenheit der Wähler (rational voter ignorance effect);
- Dominanz spezieller politischer Interessen (special interest effect);
- politischer Kurzsichtigkeit (shortsightedness effect);
- fehlender Stimuli für effizientes Handeln;
- unpräziser Reflexion der Konsumentenpräferenzen;
- politischen lags;
- Handlungsrestriktionen der Politiker (informationelle, finanzielle und legitimato- rische Defizite).
- *Wählerunwissenheit* kann aus zwei Gründen zur Ineffizienz der kollektiven Entscheidungsprozesse führen: einerseits ist es denkbar, daß der politische Wil- lensbildungsprozeß zugunsten von Programmen verzerrt wird, deren trügerische Erträge die leicht identifizierbaren Kosten aus dem öffentlichen Bewußtsein verdrängen; andererseits wird der politische Entscheidungsprozeß dazu neigen, kontraproduktive Programme zu stützen, wenn deren Erträge leicht abzuschät- zen, ihre Kosten aber teilweise verborgen und für Wähler schwer zu erkennen sind. In beiden Fällen ist die Ablehnung ökonomisch effizienter Projekte und die Adoption ineffizienter Vorschläge wahrscheinlich, und zwar weil Stimmenmaxi-

mierungsverhalten die Politiker veranlaßt, die Kosten politischer Programme zu verniedlichen, dagegen deren Erträge vor allem solchen Wählern anzupreisen, die als Nutznießer in Frage kommen. Diese ökonomische Ineffizienz ist dabei Folge eines individuell rationalen Verhaltens der Politiker.

Dominanz spezifischer Interessen im politischen Prozeß herrscht vor, wenn politische Programme durchgesetzt werden, die einer relativ kleinen Anzahl von Wählern individuell hohe Vorteile einbringen, die zu Lasten der Mehrheit der Bürger gehen, von denen aber jeder einen individuell nur kleinen und vernachlässigbaren Nachteil hat. Auch in diesem Falle ist der politische Prozeß ökonomisch ineffizient.

Ökonomische Ineffizienz kann auch aus *politischer Kurzsichtigkeit* bzw. aus kurzfristiger Orientierung von Politik resultieren, und zwar dann, wenn die Komplexität eines gesellschaftlichen Problems es für den Wähler wie für den Politiker äußerst schwierig werden läßt, zukünftige Erträge und Kosten von Programmen zu antizipieren. Staatsaktivität richtet sich dann auf Maßnahmen, die sofortige und leicht antizipierbare Erträge versprechen, während die Kosten komplex und kaum identifizierbar sind. Gleichzeitig werden solche Maßnahmen bevorzugt, die sofort entstehende Kosten leicht identifizierbar machen, während ihre Erträge komplex und kaum vorhersehbar sind (vgl. GWARTNEY, 1977, 381 f.). Im Falle solcher Problem- und Programmkonstellationen neigt staatliche Aktivität zu kurzfristiger Orientierung. Offensichtlich macht die Neue Politische Ökonomie hier geltend, daß das BÖHM-BAWERKSche Gesetz der Minderschätzung zukünftiger Güter auch für politische Güter, für Wähler und Politiker gleichermaßen gültig ist.

Hinzu kommt das *Fehlen von Stimuli für ökonomisch effizientes Handeln* der politischen und administrativen Akteure. Dem öffentlichen Sektor fehlt ein dem Profit des privaten Sektors vergleichbares Incentive (GWARTNEY, 1977, 383 f.; WOLL, 1973; LEVIN, 1976). Der Wähler, der im besten Falle als beschränkt informiert gilt, wird als nicht in der Lage gesehen, staatliches Handeln auf dessen Effizienz hin zu kontrollieren, zum einen wegen seiner restringierten Informiertheit, zum anderen wegen fehlender Vergleichsmöglichkeiten mit alternativen Allokationssystemen in demselben Produktionsbereich.

Wenn man davon ausgeht, daß die *individuellen Präferenzen* im Hinblick auf die Versorgung mit einem Gut de natura eine breite Streuung aufweisen⁷, dann verweist das uniforme Angebot staatlicher Leistungen in der Tat auf eine Effizienzeinbuße insofern, als mit der staatlichen Durchschnittsversorgung die Individualpräferenzen nicht befriedigt werden: Die fehlenden oder nur geringen Wahlalternativen im öffentlichen Angebot entsprechen nicht der Präferenzenvielfalt, was bedeutet, daß viele Präferenzen nicht befriedigt werden.

Der politische Prozeß unterliegt einer *Reihe von Verzögerungen* (lags), deren Existenz ebenfalls Ineffizienzen der politisch gesteuerten Allokation bewirken können (vgl. dazu MUSGRAVE, 1974, 465 ff.). Zunächst muß ein gesellschaftliches Problem von den Politikern und Administratoren als solches wahrgenommen und erkannt werden. Zwischen dem Auftreten und dem Erkennen eines Problems kann eine erhebliche Zeitspanne liegen (Wahrnehmungslag). Darüber hinaus kann es erhebliche Zeit in Anspruch nehmen, um das Problem zu analysieren und zu verarbeiten (Analyse- oder Verarbeitungslag). Schließlich läßt der Prozeß der Maßnahmen- und Entscheidungsfindung u. U. einen erheblichen Zeitbedarf entstehen (Entscheidungslag). Letztendlich benötigen die beschlossenen Maßnahmen Zeit, um wirksam zu werden (Wirkungslag). Jeder lag für sich, vor allem aber ihre Kumulierung, birgt die Gefahr von verspätetem Handeln und von ökonomischer Ineffizienz staatlicher Aktivität in sich, die noch verschärft werden kann durch Wahl inadäquater Maßnahmen oder inad-

äquater Dosierungen von Maßnahmen (Über- oder Unterreaktion).

Zu den bereits genannten möglichen Quellen der Ineffizienz staatlichen Handelns gesellt sich eine Reihe weiterer *Restriktionen politischen Handelns*. Zum einen können WahrnehmungsfILTER, aber auch Eigeninteressen der Politiker und der Bürokratie oder Kompetenzstreitigkeiten (vgl. BUNDESMINISTER FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT, 1978) zu einer ökonomisch ineffizienten Problemverarbeitung und -behandlung führen. Hinzu kommt der unvollkommene Informationsstand des politisch-administrativen Systems im Hinblick sowohl auf kausale oder funktionale Zusammenhänge als auch auf voraussichtliche Entwicklungen. Verwiesen sei hier z. B. auf das bisherige Versagen der Wachstumstheorie sowie der Qualifikations- und Arbeitskräftebedarfsforschung als Lieferanten politisch verwendbarer Informationen (vgl. RONGE/SCHMIEG, 1973; BUNDESMINISTER FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT, 1980) sowie auf das Problem der logischen und empirischen Prognosedefizite (vgl. OFFE, 1975). Schließlich verweisen RONGE/SCHMIEG(1973) und OFFE(1975) auf die möglichen finanziellen Engpässe sowie auf legitimatorische Defizite, die politisches Handeln generell und im Bereich der „Recurrent Education“ im besonderen ökonomischer Ineffizienz ausliefern können. Es ist allerdings festzuhalten, daß diese Einwände gegen staatliches Handeln, die aus der Analyse der verschiedensten staatlichen Aktivitäten gewonnen wurden, mit Bezug auf „Recurrent Education“ erst einer konkreten empirischen Überprüfung unterzogen werden müßten, um sie gegen das Staatsfinanzierungsmodell geltend machen zu können.

Zusammenfassung

Die gegenwärtigen Weiter- und Erwachsenenbildungsaktivitäten zeichnen sich durch eine Vielfalt, aber auch durch fehlende Kooperation zwischen den verschiedenen Trägern und Programmen aus. Ebenso vielfältig sind die Finanzierungsmodalitäten. Im Hinblick auf zentrale, mit Weiterbildung verbundene Zielsetzungen, wie z. B. Effizienz und Chancengleichheit, weisen die gegenwärtigen Aktivitäten gravierende Mängel auf. Ein staatlich finanziertes und angebotenes System rekurrenter Bildung könnte die diagnostizierten Defizite zum Teil beseitigen. Für eine solche staatliche Lösung sprechen sowohl generelle Argumente aus der „public-choice“-Theorie wie spezielle Implikationen dieser Lösung für das „Recurrent Education“-System und seine Ziele. Allerdings kann das Staatsfinanzierungsmodell nicht als ideale Lösung der Produktion und Bereitstellung nachpflichtschulischer Bildung und Ausbildung angesehen werden, da es sowohl einige defizitäre Implikationen im Hinblick auf die mit „Recurrent Education“ verbundenen Zielvorstellungen enthält als auch eine Reihe kritischer Argumente aus der „public-choice“-Theorie gegen sich mobilisiert. So wenig wie die Vorzüge des Staatsfinanzierungsmodells dazu verleiten dürfen, das Modell als Ideallösung für ein „Recurrent Education“-System anzupreisen, so wenig geben die kritischen Argumente gegen diese Lösung Anlaß, sie a priori zu verwerfen, und zwar aus mehreren Gründen: erstens ist die vorgestellte Lösung ein „reines“ Modell, das durch Modifikationen „verbesserungsfähig“ ist; zweitens müssen seine Vorzüge und Schwachstellen im Lichte der Alternativlösungen gesehen werden. Es zeigt sich, daß auch jene nicht frei von zum Teil gravierenden Nachteilen sind. Es käme darauf an, die Vor- und Nachteile der am ehesten für eine reale Lösung in Frage kommenden Alternativmodelle im Detail offenzulegen und aus diesen Alternativen eine Synthese in Form eines Mischmodells zu entwickeln, das die Vorzüge der jeweiligen Alternativen bewahrt, deren jeweiligen Nachteile aber möglichst eliminiert bzw. minimiert.

Anmerkungen

- 1 Zum Unterschied von öffentlichem Gut und öffentlicher Produktion von Gütern vgl. GWARTNEY, 1977, 347; und MUSGRAVE, 1974, 17 f.
- 2 Analog zu Musgraves Diskussion der Kollektivbedürfnisse (MUSGRAVE/MUSGRAVE 1976, 64 f.) müßte eigentlich auch hier präzisiert werden, daß es kollektive oder öffentliche Bedürfnisse de facto nicht gibt, sondern daß es sich hier wie bei den meritorischen Gütern auch nur darum handeln kann, daß gesellschaftliche und politische Führungseliten die Relevanz solcher Investitionen erkannt haben, daß ihre Zeitpräferenz von der anderer Gruppen und Individuen zugunsten der Zukunftsgüter abweicht und daß sie qua politischen Prozeß legitimiert werden, ihre Zeitpräferenzen der Gesellschaft insgesamt aufzuoktroieren.
- 3 HEGELHEIMERS Schätzung der Verstaatlichungskosten für 1980 scheint demzufolge bereits zu niedrig angesetzt (vgl. HEGELHEIMER, 1977, 87 ff., besonders 92).
- 4 Mit KUNZE interpretieren wir hier den Nutzen, der den Nachfragern nach rekurrenter Bildung über die monetären Erträge (Einkommensverbesserungen) hinaus entsteht (z. B. auch den Nutzen, den die Bildungsprozesse selbst unmittelbar abwerfen) als reale Einkommensteile.
- 5 Dieser Raster ist weder vollständig noch objektiv. Er ist als ein erster Versuch zu werten, über einen Kriterienraster der notwendigen Entscheidung für ein bestimmtes Finanzierungssystem der rekurrenten Bildung einen Schritt näherzukommen.
- 6 Das Indikatorensystem der OECD (OECD, 1973) ist einerseits recht detailliert, andererseits aber nicht unmittelbar für ein „Recurrent Education“-System konzipiert und nur zum Teil brauchbar. Es ist für internationale Vergleiche entworfen und eignet sich weniger zum Vergleich alternativer Finanzierungssysteme.
- 7 Von dieser unbewiesenen Prämisse gehen alle Neoklassiker wie selbstverständlich aus (vgl. GWARTNEY, 1977, 386; für das Gut Bildung besonders COONS/SUGARMAN, 1978; WEST, 1964). Es ist allerdings problematisch anzunehmen, die Präferenzvielfalt sei naturgegeben; sie muß vielmehr als Produkt gesellschaftlicher Prozesse verstanden werden. In diesem Fall entpuppt sich die obige Prämisse als ein Werturteil.

Literatur

- ALBACH, H.: Zur Finanzierung der beruflichen Bildung; In: Strukturwandel und makroökonomische Steuerung. Festschrift für Fritz Voigt. KLATT, S./WILLMS, M. (Hrsg.), 247 ff. Berlin 1975.
- ARBEITSKREIS STRUKTURPLAN WEITERBILDUNG: Strukturplan für den Aufbau des öffentlichen Weiterbildungssystems in der BRD. Stuttgart 1975.
- BECKER, G. S.: Human Capital. A theoretical and empirical analysis, with special reference to education. New York 1975.
- BENGTSSON, J./SCHÜTZE, H. G.: Developments in Recurrent Education and Recent Economic and Social Trends. In: Recurrent Education und Flexibilitätsforschung. CLEMENT, W./EDDING, F. (Hrsg.) 11 ff. Berlin 1979.
- BLANKART, CH. B.: Die Überfüllung der Hochschulen als ordnungspolitisches Problem: In: Ordo, Bd. 27, 1976, 266 ff.
- BLAUG, M.: An Introduction to the Economics of Education. London 1970.
- BLAUG, M.: Ansätze zur Bildungsplanung. In: Texte zur Bildungsökonomie. HEGELHEIMER, A. (Hrsg.), 257 ff. Berlin/Frankfurt a.M./Wien 1974.
- BODENHÖFER, H. J.: Lenkung und Finanzierung der Hochschulexpansion. Probleme und Alternativen: In: Wirtschaftspolitische Blätter. 24, 1977, 2, 90 ff.
- BODENHÖFER, H. J.: Finanzierungsprobleme und Finanzierungsalternativen der Bildungspolitik: In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 1978, 2, 129 ff.
- BOMBACH, G.: Bildungsökonomie, Bildungspolitik und wirtschaftliche Entwicklung. In: Bildungswesen und wirtschaftliche Entwicklung. BOMBACH, G. (Hrsg.). Heidelberg 1964.
- BOMBACH, G.: Die Vorausschätzung des langfristigen Bedarfs und der langfristigen Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften in Beziehung zum Wirtschaftswachstum. In: Neue Konzepte der Bildungsplanung. STRAUMANN, P. R. (Hrsg.), 125 ff. Reinbek 1974.
- BRANDENBURG, A. G.: Weiterbildung und Arbeitsmarktpolitik. Göttingen 1975.
- BUNDESMINISTER FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT (Hrsg.): Fortdauernde Bildung (Education permanente). Grundlagen einer integrierten Bildungspolitik. Studie des Rates für kulturelle Zusammenarbeit – Ausschuß für außerschulische Bildung des Europarates. Bonn 1974.
- BUNDESMINISTER FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT: Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems. Schriftenreihe Bildung und Wissenschaft, Nr. 13. Bonn 1978.

- BUNDESMINISTER FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT: Grund- und Strukturdaten. Ausgabe 1979. Bonn 1979.
- BUNDESMINISTER FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT: Stand, Entwicklung und Ergebnisse der Prognoseforschung zum künftigen Arbeitskräfte- und Qualifikationsbedarf. Bonn 1980.
- BUNDESMINISTER FÜR FINANZEN: Bundeshaushalt 1980. Bonn 1980.
- BUNDESMINISTER FÜR JUGEND, FAMILIE UND GESUNDHEIT (Hrsg.): Weiterbildung und Freizeit. Schriftenreihe des BMJFG, Band 108. Stuttgart 1976.
- CERI/OECD: Recurrent Education: A Strategy for Lifelong Learning. Paris 1973.
- CERI/OECD: The Participation in Recurrent Education and Work. Paris 1982.
- CERI/OECD: The Costs and Financing of Recurrent Education. Paris 1982.
- CHISWICK, B. R./MINCER, J.: Time – Series Changes in Personal Income Inequality in the United States since 1939, with Projections to 1985. In: *Journal of Political Economy*, May/June 1972, 80 (3), Teil II, 34 ff.
- CLEMENT, W./SAUERSCHNIG, R.: Empirische Grundlagen und Konzepte einer Bildungsfinanzierungspolitik in Österreich. Wien 1978.
- CLEMENT, W./EDDING, F. (Hrsg.): Recurrent Education und Flexibilitätsforschung. Berlin 1979.
- CLEMENT, W.: Intermediate („parafiscal“) Financing Schemes for Recurrent Education. In: *Lifelong Learning: The Concept and Finance of Recurrent Education*. LEVIN, H. M./SCHÜTZE, H. G. (Hrsg.) Beverly Hills 1982.
- COHN, E.: *The Economics of Education*. Cambridge Mass. ²1975.
- COONS, J. E./SUGARMAN, St. D.: *Education by choice. The Case for Family Control*. Berkeley/Los Angeles/London 1978.
- DENISON, E. F.: Zur Messung des Beitrags der Bildung (und der Restgröße) zum Wirtschaftswachstum. In: *Bildungsinvestitionen und Wirtschaftswachstum*. HÜFNER, K. (Hrsg.), 245 ff. Stuttgart 1970.
- DEUTSCHER BILDUNGSRAT: *Umriss und Perspektiven der Weiterbildung*. Stuttgart 1975.
- DEUTSCHER BILDUNGSRAT: *Bildungsurlaub als Teil der Weiterbildung*. Gutachten und Studien der Bildungskommission, Band 28. Stuttgart 1973.
- DOMAR, E. D.: The Burden of the Debt and the National Income. In: *American Economic Review*, Band 34, Nr. 4, 1944, 798 ff.
- ECKHARDT, W.: *Bildungsökonomie. Entwicklung – Modelle – Perspektiven*. Bad Homburg/Berlin/Zürich 1978.
- EDDING, F.: Higher Education in a Future System of Universal Recurrent Education. In: *Paedagogica Europaea IX/1974*, 2.
- EDDING, F.: Educational leave and sources of funding. In: *Recurrent Education*. MUSHKIN, S. (Hrsg.), 243 ff. Washington 1974.
- EDDING, F./BOEHM, U./DYBOWSKY, G./RUDOLPH, H.: *Struktur und Finanzierung der Aus- und Weiterbildung*. Göttingen 1974.
- EDDING, F.: Ökonomische Probleme des Recurrent-Education-Konzepts. In: *Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 1976, 4, 287 ff.
- EISSEL, D.: *Arbeitsmarkt und Bildungspolitik*. Frankfurt a. M. 1977.
- FÖHL, C.: Kritik der progressiven Besteuerung. In: *Finanzarchiv*, N.F. Band 24, 1953, 1.
- FREEMAN, R. B.: *The Overeducated American*. New York 1976.
- FREEMAN, R. B.: The Decline in the Economic Rewards to College Education. In: *Review of Economics and Statistics*, Bd. L IX, No. 1, Februar 1977.
- FREY, R. L.: *Infrastruktur. Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen*. Tübingen/Zürich ²1972.
- FRIEDMAN, M.: *Capitalism and Freedom*. Chicago/London 1962.
- FRIEDMAN, M.: Die Rolle des Staates im Erziehungswesen. In: *Texte zur Bildungsökonomie*. HEGELHEIMER, A. (Hrsg.), 180 ff. Frankfurt a. M./Berlin/Wien 1974.
- GIERSCH, H.: *Allgemeine Wirtschaftspolitik. Grundlagen*. Wiesbaden 1960.
- GWARTNEY, J. D.: *Macroeconomics. Private and public choice*. New York 1977.
- HABERMAS, J.: *Legitimationsprobleme des Spätkapitalismus*. Frankfurt a. M. 1973.
- HALLER, H.: Neue Motivation der Staatsverschuldung? In: *Finanz- und Geldpolitik im Umbruch*. HALLER, H./RECKTENWALD, H. K. (Hrsg.), 302 ff. Mainz 1969.
- HANSEN, W. L./WEISBROD, B. A.: *Benefits, Costs and Finance of Public Higher Education*. Chicago 1969.
- HEDTKAMP, G.: *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*. Neuwied/Berlin 1968.
- HEGELHEIMER, A.: *Bildungs- und Arbeitskräfteplanung*. RKW-Schriftenreihe. München/Frankfurt 1970.
- HEGELHEIMER, A.: *Arbeitsmarkt und Facharbeiterbedarf*. Manuskript. Bielefeld 1976.
- HEGELHEIMER, A.: *Finanzierungsprobleme der Berufsausbildung*. Stuttgart 1977.
- HEGELHEIMER, A.: *Probleme im Bildungs- und Beschäftigungssystem als politische Herausforderung*

- In: *Bildungssystem und Berufsaussichten von Hochschulabsolventen*. KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG (Hrsg.), 15 ff. Studien zur politischen Bildung, Band 2. Bonn 1978.
- HÜFNER, K. (Hrsg.): *Bildungsinvestitionen und Wirtschaftswachstum*. Stuttgart 1970.
- JENCKS, CH./u. a.: *Inequality: A reassessment of the effect of family and schooling in America*. New York 1972.
- KNOLL, J. H.: *Erwachsenenbildung: Aufgaben – Möglichkeiten – Perspektiven*. Stuttgart 1972.
- KRELLE, W./FLECK, M./QUINKE, H.: *Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen einer Ausweitung des Bildungssystems*. Abschlußbericht. Tübingen 1975.
- KRUPP, H. J.: *Staatsverschuldung – noch kein Grund zur Sorge*. In: *Frankfurter Rundschau* vom 4. 6. 1980, Nr. 128, 13.
- KUNZE, J.: *Finanzierung der inneren Reformen und ökonomisches System am Beispiel der Bildungsreform*. Dissertation an der TU Berlin, 1973.
- KUNZE, J.: *Weiterbildungskonzeptionen und Finanzierungsinstrumente – eine Modellstudie* In: DEUTSCHER BILDUNGSRAT. *Gutachten und Studien der Bildungskommission*. Band 46. *Umriss und Perspektiven der Weiterbildung*. Stuttgart 1975, 146–180.
- LENHARDT, G./OFFE, C.: *Staatstheorie und Sozialpolitik – politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik*. Referat auf dem 18. Deutschen Soziologentag in Bielefeld vom 28. 9.–1. 10. 1976.
- LEVIN, H. M.: *Concepts of Economic Efficiency and Educational Production*. In: *Education as an Industry*. FROOMKIN, J. T./JAMISON, D. T./RADNER, R. (Hrsg.), 149 ff. Cambridge Mass. 1976.
- LEVIN, H. M.: *Financing Recurrent Education with Post-Compulsory Entitlements*. Manuskript für die Konferenz über Recurrent Education der OECD in Paris vom 28.–31. 5. 1977. Stanford 1977.
- LEVIN, H. M.: *Individual Entitlements for Recurrent Education*. OECD, CERI/RE/80.09. Paris 1980.
- LITTMANN, K.: *Definition und Entwicklung der Staatsquote*. Göttingen 1975.
- LOHMAR, U./ORTNER, G. E. (Hrsg.): *Die deutsche Hochschule zwischen Numerus clausus und Akademikerarbeitslosigkeit. Der doppelte Flaschenhals*. Hannover 1975.
- LOWE, J.: *The education of adults*. Paris (Unesco Press) 1975.
- MATTERN, C.: *Bildungsfinanzierung. Probleme und neue Ansätze*. Frankfurt a. M. 1979.
- MINCER, J.: *Schooling Experience and Earnings*. New York 1974.
- MUSGRAVE, R. A.: *Finanztheorie*. Tübingen 1974.
- MUSGRAVE, R. A./MUSGRAVE, P. B./KULLMER, C.: *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 1*. Tübingen 1975.
- MUSGRAVE, R. A./MUSGRAVE, P. B.: *Public Finance in Theory and Practice*, New York 1976.
- MUSHKIN, S. J. (Hrsg.): *Recurrent Education*. NIE, US Dep. HEW. Washington D.C. 1974.
- OBERHAUSER, A.: *Finanzierungsalternativen der beruflichen Aus- und Weiterbildung*. Band 46. 1970.
- OECD: *Indicators of Performance of Educational Systems*. Paris 1973.
- OECD: *Learning opportunities for adults*. 4 Bände. Paris 1977. Deutsche Ausgabe: THOMAS, H. (Hrsg.): *Lernen im Erwachsenenalter*. Frankfurt a. M. 1980.
- OFFE, C.: *Bildungssystem, Beschäftigungssystem und Bildungspolitik – Ansätze zu einer gesamtgesellschaftlichen Funktionsbestimmung des Bildungssystems*. In: DEUTSCHER BILDUNGSRAT. *Gutachten und Studien der Bildungskommission*. Band 50. *Bildungsforschung. Probleme – Perspektiven – Prioritäten, Teil 1*. Stuttgart 1975, S. 215 ff.
- OFFE, C.: *Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik*. Frankfurt a. M. 1975.
- PFÄFF, M./FUCHS, G.: *Education, Inequality and Life Income: A Report on the Federal Republic of Germany*. In: *Education, inequality and life chances*. Bd. 2. OECD (Hrsg.), 7 ff., Paris 1975. Deutsche Ausgabe: HÜFNER, K. (Hrsg.): *Bildung, Ungleichheit und Lebenschancen*. Frankfurt a. M. 1978.
- PICHT, G./EDDING, F./u. a.: *Leitlinien der Erwachsenenbildung*. Braunschweig 1972.
- PÖGGELER, F.: *Erwachsenenbildung. Handbuch der Erwachsenenbildung*. Band 1. Stuttgart 1974.
- RAHMEYER, F.: *Ökonomische und politische Hemmnisse einer Erhöhung der Staatsquote*. Köln 1975.
- RECUM, H. v.: *Aspekte der Bildungsökonomie*. Neuwied/Berlin 1969.
- RECUM, H. v.: *Bildungsökonomie im Wandel*. Braunschweig 1978.
- RECUM, H. v.: *Internationale Tendenzen der Weiterbildung*. Reihe *Lernen und Leistung*. RKW, Frankfurt a. M. 1979.
- REHN, G.: *Towards Flexibility in Working Life*. In: *University Quarterly*, 1974, 276–286.
- REHN, G.: *Die Gesellschaft der freien Wahl*. In: *Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik*. Festschrift für E. Liefmann-Keil. KÜLP, B./STÜTZEL, W. (Hrsg.), 317–351. Berlin 1973.
- ROLOFF, O.: *Finanzierungsprobleme des Bildungswesens*. In: *Zur Strategie der Bildungspolitik*. WIDMAIER, H. P. (Hrsg.), 156 ff. Bern 1968.
- RONGE, V./SCHMIEG, G.: *Restriktionen politischer Planung*. Frankfurt a. M. 1973.
- SACHVERSTÄNDIGENKOMMISSION KOSTEN UND FINANZIERUNG DER AUSSERSCHULISCHEN BERUFLICHEN BILDUNG. *Abschlußbericht*. Bonn 1974.

- SCHMITZ, E.: Zur Begründung von Weiterbildung als einer „Recurrent Education“. In: DEUTSCHER BILDUNGSRAT: Umriss und Perspektiven der Weiterbildung. Stuttgart 1975.
- SCHULTZ, TH. W.: Bildung und Wirtschaftswachstum: In: Bildungsinvestitionen und Wirtschaftswachstum. HÜFNER, K. (Hrsg.), 231 ff. Stuttgart 1970.
- SIEBERT, H.: Erwachsenenbildung. Aspekte einer Theorie. Düsseldorf 1972.
- STAATSEKRETÄRSGUTACHTEN: Finanzministerkonferenz: Bildungsfinanzierung und Gesamthaushalt. Staatssekretärgutachten der Finanzministerkonferenz der Länder und des Bundesfinanzministers. Bonn 1974
- STOIKOV, V.: Recurrent Education, some neglected economic issues. In: International Labour Review 109 (1973), 187-208.
- THUROW, L. C.: Investment in Human Capital. Belmont Cal. 1970.
- THUROW, L. C.: Generating Inequality: Mechanics of distribution in the U.S. Economy. New York 1975.
- TIMMERMANN, D.: Bildungsmärkte oder Bildungsplanung: eine kritische Auseinandersetzung mit zwei alternativen Steuerungssystemen und ihren Implikationen für das Bildungssystem. Erweitertes Manuskript des Habilitationssvortragtes vom 20. 6. 1979. Bielefeld 1979.
- TIMMERMANN, D.: The Impact of financing mechanisms on post-compulsory education and training. In: Lifelong Learning: The Concept and Finance of Recurrent Education. LEVIN, H. M./SCHÜTZE, H. G. (Hrsg.). Beverly Hills 1982.
- WEISSHUHN, G.: Sozioökonomische Analyse von Bildungs- und Ausbildungsaktivitäten. Berlin 1977.
- WEIZSÄCKER, C. CH. v.: Zur ökonomischen Theorie des technischen Fortschritts. Göttingen 1966.
- WEIZSÄCKER, C. CH. v.: Hochschulstruktur und Marktsystem. In: Die deutsche Hochschule zwischen Numerus clausus und Akademikerarbeitslosigkeit. Der doppelte Flaschenhals. LOHMAR, U./ORTNER, G. E. (Hrsg.), 306 ff. Hannover/Dortmund/Darmstadt/Berlin 1975.
- WEST, E. G.: Private Versus Public Education: A Classical Economic Dispute In: Journal of Political Economy, No. 5, Oct. 1964, 465-475.
- WIDMAIER, H. P.: Rationale Grundlagen der Bildungspolitik: In: Zur Strategie der Bildungspolitik. WIDMAIER, H. P. (Hrsg.) 2 ff. Bern 1968.
- WIDMAIER, H. P.: Bildung als politisches Gut. In: Die deutsche Hochschule zwischen Numerus clausus und Akademikerarbeitslosigkeit. Der doppelte Flaschenhals. LOHMAR, U./ORTNER, G. E. (Hrsg.), 42 ff. Hannover 1975.
- WIDMAIER, H. P.: Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat. Reinbek 1976.
- WIRTH, J./GROTHOFF, H. H.: Handwörterbuch der Erwachsenenbildung. Paderborn 1978.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESWIRTSCHAFTSMINISTERIUM: Kriterien und Konsequenzen der Staatsverschuldung. In: Finanzpolitik RECKTENWALD, H. C. (Hrsg.), 425 ff. Köln/Berlin 1969.
- WOLL, A.: Hochschulbildung in der sozialen Marktwirtschaft. In: Soziale Marktwirtschaft im Wandel. TUCHTFELDT, E. (Hrsg.), 139 ff. Freiburg 1973.