

Tilmann Schweisfurth

Politik, Bürokratie und staatliche Ausbildungsbeihilfen  
in Deutschland

**Tilman Schweisfurth**

**Politik, Bürokratie  
und staatliche  
Ausbildungsbeihilfen  
in Deutschland**

**DUV** Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Die Deutsche Bibliothek — CIP-Einheitsaufnahme

**Schweisfurth, Tilmann:**

Politik, Bürokratie und staatliche Ausbildungsbeihilfen in  
Deutschland / Tilmann Schweisfurth. — Wiesbaden : DUV,  
Dt. Univ.-Verl., 1993

(DUV : Sozialwissenschaft)

Zugl.: Konstanz, Univ., Diss., 1990

© Springer Fachmedien Wiesbaden 1993

Ursprünglich erschienen bei Deutscher Universitäts-Verlag GmbH, Wiesbaden 1993



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Gedruckt auf chlorarm gebleichtem und säurefreiem Papier

ISBN 978-3-8244-4138-9

ISBN 978-3-663-14568-4 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-663-14568-4

Meinen Eltern

# INHALTSVERZEICHNIS

## Abkürzungsverzeichnis

1. Einleitender Teil .....	21
1.1. Fragestellung.....	21
1.1.1. Das zu erklärende Problem .....	21
1.1.2. Erklärungsansätze vorhandener wissenschaftlicher Literatur.....	23
1.1.3. Konkretisierung der Fragestellung.....	26
1.2. Was kann der Policy-Ansatz zur Anleitung der Fallstudie leisten? .....	28
1.2.1. Policy-Ansatz und empirische Verwaltungsforschung...	28
1.2.2. Der funktionalistische Policy-Ansatz.....	38
1.2.3. Agenda-Gestaltungs-Ansätze.....	43
1.3. Analytischer Untersuchungsrahmen.....	49
1.3.1. Der sachliche Gegenstandsbereich .....	49
1.3.2. Politikfeldstudie als historisch angeleitete Politics- und Kontextanalyse .....	51
2. Entstehen des Bildungs-, Berechtigungs- und Ausbildungsbeihilfen- wesens in Preußen und im Deutschen Reich .....	55
2.1. Genese des Schul-, Berechtigungs- und Stipendienwesens in Preußen vor 1871.....	55
2.1.1. Das höhere preußische Schulwesen.....	55
2.1.2. Das korrespondierende Berechtigungswesen.....	56
2.1.3. Bildungschancen und Ausbildungsbeihilfen.....	58
2.1.4. Bildungsexpansion und "vormärzliche" Überfüllungs- krise .....	60
2.1.5. Zwischen-Fazit.....	61
2.2. Schul-, Berechtigungs- und Ausbildungsbeihilfenpolitik im Kaiserreich .....	63
2.2.1. Die Bildungsexpansion nach der Reichsgründung.....	63
2.2.2. Bildungschancen und staatliche Ausbildungs- förderungspolitik .....	68

2.2.3.	Die sog. 'Überfüllungssituation' bei Abiturienten und Akademikern 1880/90 und ihre politisch-administrative Bearbeitung.....	79
2.2.4.	Zwischen-Fazit.....	88
2.3.	Bildungspolitische Reformversuche in der Weimarer Republik und Ausbildungsbeihilfenpolitik.....	89
2.3.1.	Reichskompetenzen und der Aufstieg der Bildungspolitik 1919/20 .....	89
2.3.2.	Die Ausbildungsbeihilfenpolitik in den 1920er Jahren..	95
2.3.3.	Die soziale Verteilung der Bildungschancen in der Weimarer Republik.....	105
2.3.4.	Die Überfüllungssituation bei Abiturienten und Akademikern zum Ende der 1920er Jahre .....	110
2.3.5.	Zwischen-Fazit.....	118
3.	Ausbildungsbeihilfen und ihre Kontextbedingungen .....	121
3.1.	Institutionelle und soziopolitische Rahmenbedingungen für Ausbildungsbeihilfen im Deutschen Reich.....	121
3.1.1.	Die Bedeutung von Qualifikationskrisen .....	121
3.1.2.	Vertikale und horizontale Aufgabenkonkurrenzen .....	125
3.2.	Die Gesellschaftliche Funktion von höheren Bildungszertifikaten und -chancen .....	127
3.2.1.	Soziale Relevanz von Bildungschancen - Statuszuordnung durch das Bildungssystem.....	128
(a)	Die theoretischen Konzepte.....	129
(b)	Empirische Überprüfung für die Bundesrepublik .....	130
3.2.2.	Bildung als positionales Gut .....	132
3.2.3.	Der Chancengleichheitsbegriff .....	133
3.3.	Das Leistungspotential von Ausbildungsbeihilfen-Programmen .....	136
3.3.1.	Problemadäquate Programmtheorie .....	136
3.3.2.	Allokations- und Verteilungseffekte .....	140
3.4.	Die Arbeitshypothesen .....	142
4.	Ausbildungsbeihilfenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland ....	151
4.1.	Die Entstehungsbedingungen, Thematisierung und Formulierung einer expansiven Ausbildungsbeihilfenpolitik bis 1971.....	151

---

4.1.1. Reorganisation des Politikfelds nach 1949.....	151
4.1.1.1. Die kulturpolitischen Ausbildungsbeihilfen- programme der Länder.....	151
4.1.1.2. Die konkurrierenden direkten und indirekten Förderprogramme des Bundes.....	153
(a) Ausbildungsbeihilfen im Rahmen der Kategorienförderung der Kriegsopfer- fürsorge und des Lastenausgleichs.....	153
(b) Ausbildungsbeihilfen im Rahmen der allge- meinen Förderung der Jugendfürsorge und Arbeitsmarktpolitik.....	154
(c) Indirekte Ausbildungsteilförderung im Besteuerungsverfahren.....	155
4.1.1.3. Zwischen-Fazit.....	156
4.1.2. Politisch-Administrative Anstossversuche einer Harmonisierung und Ausweitung der Ausbil- dungsbeihilfenpolitik 1953/56.....	157
4.1.2.1. Sozialreformdebatte und 'Einsteigen' des Bundesfamilienministeriums.....	157
4.1.2.2. 'Defensive Kartellisierung' der Bildungsseite: Das Honnefer Modell.....	159
4.1.2.3. 'Dotationswirtschaft' des Bundes.....	162
4.1.2.4. Zwischen-Fazit.....	162
4.1.3. Erste Politisierung des Politikfelds: Die 'Technologische Lücke'.....	163
4.1.3.1. Umthematization und Durchsetzung des HM.....	163
(a) Inkraftsetzung des HM.....	166
(b) Fortentwicklung des HM.....	170
4.1.3.2. Sputnik-Schock und Offensive des BMFa im Politikfeld.....	171
4.1.3.3. Ausmaß und Verteilung der Bildungschancen.....	174
4.1.3.4. Zwischen-Fazit.....	178
4.1.4. Scheitern eines Ausbildungsförderungsgesetzes des Bundes 1960/63.....	180
4.1.4.1. Die Novellierung des bürgerlich-rechtlichen Ausbildungsfinanzierungsanspruchs.....	180
4.1.4.2. Die Neuordnung des Familienlastenausgleichs.....	182

4.1.4.3.	Gesetzliche Neuregelungsversuche des Ausbildungsbeihilfen-Problems .....	184
(a)	Zielsystem des Interventionsinstruments 'Ausbildungsbeihilfen' .....	184
(b)	Scheitern einer gesetzlichen Lösung im Jugendwohlfahrtsgesetz.....	187
(c)	Der SPD-Gesetzentwurf von 1962 .....	188
(d)	Die Referentenentwürfe des BMFJ 1963/64.....	192
4.1.4.4.	Zwischen-Fazit.....	195
4.1.5.	Humankapitalkonzept und die 'Deutsche Bildungskatastrophe' 1964/65.....	197
4.1.5.1.	'Golden-Age-Economics' und Rezeption der Bildungsökonomie in der Bundesrepublik.....	197
4.1.5.2.	Expansive Manpower-Bedarfsprognosen der Bildungsseite .....	199
4.1.5.3.	Die 'Deutsche Bildungskatastrophe'.....	200
4.1.5.4.	Wachsende Aktivitäten der Bildungsseite im Politikfeld.....	202
4.1.5.5.	Das 'Ausbildungskindergeld' als politische Antwort des BMFJ .....	204
4.1.5.6.	Scheitern eines Ausbildungsbeihilfen-Verwaltungsabkommens .....	206
4.1.5.7.	Zwischen-Fazit.....	207
4.1.6.	Ausbildungsbeihilfenpolitik der grossen Koalition .....	209
4.1.6.1.	Politisch-administrativer Perzeptionswandel der Ausbildungsbeihilfenpolitik .....	209
4.1.6.2.	Ausbildungsbeihilfen und Bundesstaatsreform .....	214
4.1.6.3.	Die Fraktionsentwürfe eines AföG .....	216
(a)	Der CDU/CSU-Entwurf.....	217
(b)	Der SPD-Entwurf.....	219
(c)	Der FDP-Entwurf .....	220
4.1.6.4.	Das Erste Ausbildungsförderungsgesetz (1. AföG) von 1969 .....	224
4.1.6.5.	Zwischen-Fazit.....	226
4.1.7.	Das BAföG als Teilbereich der 'Politik der inneren Reformen' .....	229
4.1.7.1.	Neue Zielbestimmung der Ausbildungsbeihilfenpolitik .....	229



---

4.1.7.2.	Die Konflikte um die Einbeziehung der Studentenförderung.....	230
4.1.7.3.	Regierungsentwurf, Ausschlußberatungen und materielle Ausgestaltung des BAföG.....	232
4.1.7.4.	Zwischen-Fazit.....	243
4.2.	Der Umschwung in eine restriktive Ausbildungsbeihil- fenpolitik bis 1988.....	246
4.2.1.	Die Fortentwicklung des BAföG im Überblick.....	246
4.2.1.1.	Die Gesetzes-Novellen .....	246
4.2.1.2.	Quantitative Entwicklungen.....	250
4.2.1.3.	Qualitative Entwicklungen .....	258
4.2.2.	Zielrevisionen beim BAföG als Reaktion auf neue Rahmenbedingungen .....	261
4.2.2.1.	Die Überfüllungskrise und -diskussion beim Hochschulzugang und akademischen Arbeits- markt ab 1972/73.....	261
4.2.2.2.	Der Hochschulzugang als 'Flaschenhals' - Die Nc-Politik 1972/76 .....	263
4.2.2.3.	Der akademische Arbeitsmarkt als Flaschen- hals.....	265
4.2.2.4.	Die arbeitsmarktpolitische Überfüllungs- diskussion.....	267
4.2.2.5.	Zwischen-Fazit.....	274
4.2.3.	Ziel- und Programmkorrekturen am BAföG 1973/75 .....	275
4.2.3.1.	Die Kostendynamik des BAföG .....	275
4.2.3.2.	Die Anpassungs-Krise 1973 und die Zweite BAföG-Novelle .....	277
4.2.3.3.	Die Ausweitung der indirekten Ausbildungs- förderung .....	286
4.2.3.4.	Die BAföG-Einschnitte im Haushaltsstruk- turgesetz 1975.....	289
4.2.3.5.	Zwischen-Fazit.....	295
4.2.4.	Strukturüberprüfung, Implementationsprobleme und BAföG als Arbeitsmarktpolitik.....	299
4.2.4.1.	Die Anpassungsnovelle 1977.....	299
4.2.4.2.	Die Strukturvorschläge der BLK-Arbeits- gruppe .....	301

(a)	Reform des ausbildungsbezogenen FLA im Hochschulbereich .....	301
(b)	Beibehaltung des bestehenden Hochschulfinanzierungssystems .....	303
(c)	Die politische Diskussion der Arbeitsgruppen-Ergebnisse .....	306
4.2.4.3.	BAföG als Arbeitsmarktpolitik - die 5. Novelle .....	308
4.2.4.4.	Die 'kleine' Strukturnovelle 1979 .....	311
4.2.4.5.	Implementationsprobleme des BAföG und finanzwirtschaftlicher Nutzen der Darlehensförderung .....	315
(a)	Das Implementationsproblem .....	315
(b)	Das Darlehensproblem .....	323
4.2.4.6.	Zwischen-Fazit .....	325
4.2.5.	Der BAföG-Abbau 1980/82 .....	327
4.2.5.1.	Kostenexplosion und Plafondierung .....	327
4.2.5.2.	Der Weg in die 7. Novelle .....	330
4.2.5.3.	Die Darlehensdiskussion .....	333
4.2.5.4.	Die 7. BAföG-Novelle .....	334
4.2.5.5.	Die Presse-Kampagne gegen das BAföG .....	341
4.2.5.6.	Der Weg in das 2. Haushaltsstrukturgesetz .....	343
4.2.5.7.	Der Kampf um das BAföG bei den Verhandlungen über die 'Gemeinschaftsinitiative' .....	348
4.2.5.8.	Letzte Rettungsversuche: Das Banken-Modell .....	350
4.2.5.9.	Regierungswechsel und Amputation des BAföG .....	354
4.2.5.10.	Zielerreichung des BAföG - Der soziale Hintergrund der Geförderten .....	365
4.2.5.11.	Zwischen-Fazit .....	373
4.2.6.	Ausbildungsbeihilfenpolitik in der 'Baisse' der Jahre 1983 - 88 .....	377
4.2.6.1.	Die BAföG-Novellen im Überblick .....	377
4.2.6.2.	Die Schülerförderungsprogramme der Länder .....	379
(a)	In 1983 .....	380
(b)	Nach 1984 .....	380
4.2.6.3.	Gebühren-Abgaben-Modell versus BAföG-Volldarlehensförderung .....	385
4.2.6.4.	Die Reform des ausbildungsbezogenen FLA .....	389

---

4.2.6.5.	Die abnehmende soziale Wirksamkeit der Rest-BAföG-Förderung .....	397
4.2.6.6.	Das Beirats-Gutachten - Ein Umschwung in der Ausbildungsbeihilfenpolitik? .....	403
4.2.6.7.	Zwischen-Fazit .....	412
5.	Zusammenfassung der Ergebnisse .....	417
	Literaturverzeichnis .....	433

## Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
AB	A-Seite (SPD-geführte Regierungen); B-Seite (Unions-geführte Regierungen)
AB-Konflikte	Parteistrukturelle Konflikte zwischen SPD- geführten Regierungen (A-Seite) und Unions- geführten Regierungen (B-Seite)
Abg.	Abgeordneter
ADV	Automatisierte Datenverarbeitung
AfA	Amt für Ausbildungsförderung
AfBW	Bundestagsausschuß für Bildung und Wissenschaft
AFDC	Aid to Families with Dependant Children- program
AfFJ	Bundestagsausschuß für Familien- und Jugendfragen
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AfJFG	Bundestagsausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit
AföG	Ausbildungsförderungsgesetz
1. Afög	Erstes Ausbildungsförderungsgesetz
ÄndG	Änderungsgesetz
APLR	Allgemeines Preussisches Landrecht
Art.	Artikel
AVAVG	Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BAB	Berufsausbildungsbeihilfe
BAVAV	Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BB	Besondere Bewilligungsbedingungen zum Honnefer Modell
BDA	Bundesverband Deutscher Arbeitgeber
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BEOG	Basic Educational Oportunity Grant

---

BFdW	Bund Freiheit der Wissenschaft
BFS	Berufsfachschulen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilangelegenheiten
BGJ	Berufsgrundbildungsjahr
BGPl.	Bildungsgesamtplan
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BHW	Beamtenheimstättenwerk
BiFi	Bildungs-/Finanzseite
BiFi-Konflikte	Rollenstrukturelle Konflikte zwischen Bildungs- und Finanzseite
BK	Bundeskanzler/-amt
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BL	Bund-Länder
BL-Konflikte	Positionsstrukturelle Konflikte zwischen Bund und Ländern
BM	Vor Eigennamen: Bundesminister; im übrigen: Bankenmodell
BMA	Bundesminister/-ium für Arbeit
BMBW	Bundesminister/-ium für Bildung und Wissenschaft
BMF	Bundesminister/-ium für Finanzen
BMFa	Bundesminister/-ium für Familienfragen
BMFJ	Bundesminister/-ium für Familie und Jugend
BMI	Bundesminister/-ium des Innern
BMJFG	Bundesminister/-ium für Jugend, Familie und Gesundheit
BMwF	Bundesminister/-ium für wissenschaftliche Forschung
BMWi	Bundesminister/-ium für Wirtschaft
BPA	Presse- und Informationsamt der Bundesregierung
BremABG	Bremisches Gesetz über Ausbildungsbeihilfen für Schüler
BRH	Bundesrechnungshof
BSHG	Bundessozialhilfegesetz

---

BSP	Bruttosozialprodukt
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BT-PIPr.	Bundestagsplenarprotokoll
BVA	Bundesverwaltungsamt
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVG	Bundesversorgungsgesetz
BVJ	Berufsvorbereitungsjahr
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DSW	Deutsches Studentenwerk
EStG	Einkommensteuergesetz
FA	Förderausschuß
FHS	Fachhochschule
FLA	Familienlastenausgleich
FMK	Finanzministerkonferenz
FN	Fußnote
FOS	Fachoberschule
GG	Grundgesetz
GSL	Garanteed Student Loan
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
HAföG	Hessisches Ausbildungsförderungsgesetz
HBegleitG	Haushaltsbegleitgesetz
HM	Honnefer Modell
HStruktG	Haushaltsstrukturgesetz
HV	Hochschulverband
JWG	Jugendwohlfahrtsgesetz
KM	Kultusminister/-ium
KMK	Kultusministerkonferenz
LAfA	Landesamt für Ausbildungsförderung
LaföGBln	Landesausbildungsförderungsgesetz Berlin
LAG	Lastenausgleichsgesetz
MdB/MdR	Mitglied des Bundestages/des Reichstages
MP	Ministerpräsident
MR	Ministerialrat
MifriFi	Mittelfristige Finanzplanung
NAföG	Niedersächsisches Ausbildungsförderungsgesetz
Nc	Numerus clausus

---

n. F.	neue Fassung
OBLAfö	Oberste Bundes- und Landesbehörden für Ausbildungsförderung
PAS	Politisch-administratives System
PK	Promotoren-Klientel
PK-Konflikte	Konflikte zwischen BAföG-Promotoren im PAS und den Betroffenen
PÖ	Promotoren-Öffentlichkeit
PÖ-Konflikte	Konflikte zwischen BAföG-Promotoren im PAS und der Öffentlichkeit (Massenmedien)
RGBI	Reichsgesetzblatt
RK	Reichskanzler
RM	Röhndorfer Modell
RMA	Reichsminister/-ium für Arbeit
RMF	Reichsminister/-ium der Finanzen
RMI	Reichsminister/-ium des Innern
RMWi	Reichsminister/-ium für Wirtschaft
RVG	Reichsversorgungsgesetz
SHEBeihG	Gesetz über Erziehungsbeihilfen des Landes Schleswig-Holstein
StS	Staatssekretär
UBG NW	Unterhaltsbeihilfengesetz Nordrhein-Westfalen
üpl.	überplanmäßig
V	Verordnung
VDS	Verband Deutscher Studentenschaften
WHS	Wissenschaftliche Hochschulen
WRK	Westdeutsche Rektorenkonferenz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z. H. w.	zu Hause bei ihren Eltern wohnende (Schüler)
ZVS	Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen

## Vorwort

Die hier vorliegende Politikfeldstudie<sup>1</sup> soll als empirisch informierte 'Biographie' der Ausbildungsbeihilfenpolitik Licht werfen auf ihren historischen und institutionellen Kontext und die darin ablaufenden politisch-administrativen Prozesse und damit mittelbar auch einen Beitrag zur Beantwortung der Frage nach der Reform- und Umverteilungsfähigkeit des Politisch-Administrativen-Systems in der Bundesrepublik Deutschland liefern.

Ich danke allen, die mich bei der Abfassung dieser Arbeit in vielfältiger Weise unterstützt haben. Dies gilt insbesondere für die wissenschaftliche Betreuerin, Frau Prof. Dr. Windhoff-Héritier, ohne deren Initiative ich die Forschungsarbeit nicht fortgeführt hätte, sowie Herrn Prof. Dr. Thomas Ellwein, der die Veröffentlichung dieser Studie zusammen mit dem Deutschen Universitätsverlag ermöglicht hat.

Der Dank gebührt zudem auch den Personen, die sich vertraulichen Interviews zur Verfügung gestellt haben und der Friedrich-Ebert-Stiftung, die dieses Vorhaben finanziell unterstützt hat. Nicht zuletzt bin ich meiner Schwester Sabine sowie Frau Hentschel zu besonderem Dank verpflichtet, die nebenberuflich und unter großen Mühen mein z.T. schwer leserliches Manuskript in diese druckfertige Fassung gebracht haben.

Ohne sie alle hätte die Arbeit so nicht entstehen können. Selbstverständlich übernimmt der Autor die alleinige Verantwortung für die Untersuchungsergebnisse und die daraus gezogenen Schlußfolgerungen.

Tilmann Schweisfurth

---

1

...die an der Universität Konstanz 1991 unter dem Titel 'Ausbildungsbeihilfenpolitik in Deutschland' als verwaltungswissenschaftliche Dissertation angenommen wurde und die hier in leicht gekürzter und überarbeiteter Fassung veröffentlicht wird.