

Weiß, Manfred

## **Aus welchen Quellen lässt sich schöpfen? Strategien zur Ressourcensicherung im Bildungswesen**

*Pädagogik (Weinheim) 46 (1994) 5, S. 23-27*

urn:nbn:de:0111-opus-16583

### **Nutzungsbedingungen**

pedocs gewährt ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit dem Gebrauch von pedocs und der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### **Kontakt:**

**peDOCS**

Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)

Informationszentrum (IZ) Bildung

Schloßstr. 29, D-60486 Frankfurt am Main

eMail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)

Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

## **Aus welchen Quellen lässt sich schöpfen?**

### **Strategien zur Ressourcensicherung im Bildungswesen**

**Manfred Weiss**

#### **Problemhintergrund**

Die vereinigungsbedingten Belastungen und die rezessive wirtschaftliche Entwicklung haben zu einer drastischen Verschärfung der finanziellen Engpaßsituation geführt: Der Anstieg der Staatsverschuldung und der Abgabenbelastung ist exorbitant.<sup>1)</sup> Massiv verstärkt hat sich der Druck auf die politisch Verantwortlichen, Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung zu ergreifen. Und das heißt vor allem: den Staatskonsum konsequent durch Reduzierung der Personalausgaben zu drosseln. Dies wird insbesondere den personalintensiven Bildungsbereich treffen, in dem fast die Hälfte der Personalausgaben der Länder anfallen.<sup>2)</sup> Auch wegen der beträchtlichen zukünftigen Mehrbelastung der Länderhaushalte durch Beamtenpensionen wird die Personalausstattung des öffentlichen Sektors verstärkt ins Blickfeld rücken.<sup>3)</sup> Nach Einschätzung von Finanzexperten läßt sich das derzeitige Beschäftigungsniveau im öffentlichen Dienst langfristig nicht aufrechterhalten, weil dadurch Zweidrittel der Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften gebunden würden (vgl. *Färber* 1993). Für notwendig erachtet wird ein Stellenabbau in der Größenordnung von 30 Prozent des derzeitigen Bestandes jenseits der Jahrtausendwende (*Wild* 1992).

Weitere Belastungen werden auf die Länderhaushalte ab 1995 zukommen, wenn der „Fonds Deutsche Einheit“ ausläuft und die neuen Bundesländer in den horizontalen Finanzausgleich einbezogen werden. Die Belastungen werden zwar nicht so gravierend sein, wie ursprünglich befürchtet, da der Umsatzsteueranteil der Länder ab 1995 von 37 Prozent auf 44 Prozent angehoben wird. Gleichzeitig ist jedoch absehbar, daß wegen des nur langsam vorankommenden wirtschaftlichen Aufholprozesses in den neuen Bundesländern über einen längeren Zeitraum

Transferzahlungen der West-Länder im Rahmen des Länderfinanzausgleichs notwendig sein werden.

Erhebliche Belastungen werden auch die kommunalen Haushalte zu verkraften haben. Hinzuweisen ist insbesondere auf die Mehraufwendungen bei der Sozialhilfe und die mit dem Begleitgesetz zum neuen Abtreibungsrecht verbundenen Folgekosten. Um dem darin festgelegten Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz zu genügen, müßten nach Berechnungen des Deutschen Städtetages 21 Milliarden DM investiert werden; hinzu

Weiss, Manfred: Aus welchen Quellen lässt sich schöpfen? Strategien zur Ressourcensicherung im Bildungswesen. In: Pädagogik 46 (1994) 5 - ISSN:0933-422X, S.23, S.24

kämen jährliche Mehrbelastungen für laufende Ausgaben von 4 Milliarden DM.

Nicht zu unterschätzende Konsequenzen für die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben wird langfristig die altersstrukturelle Veränderung der deutschen Bevölkerung haben. Sie sind einmal in den Grenzen der Belastbarkeit der schrumpfenden Erwerbsbevölkerung zu sehen 4), zum anderen in den Auswirkungen der steigenden Seniorenquoten auf Niveau und Struktur der öffentlichen Ausgaben (Verlagerung der Ausgabenschwerpunkte).

Im Blick auf die skizzierten Haushaltsperspektiven werden in Zukunft besondere Anstrengungen notwendig sein, um dem Bildungsbereich eine angemessene Finanzausstattung zu sichern. Dies umso mehr, als die Anforderungen an das Bildungswesen steigen werden. Zu nennen sind hier der Wiederanstieg der Schülerzahlen (bis 2005) in den alten Bundesländern, die zu erwartende Zunahme der Nachfrage nach „höherwertigen“ (d.h. kostenintensiven) Bildungsgängen, der expandierende Weiterbildungsbedarf, steigende Ansprüche an die Bildungsqualität und ein wachsendes gesellschaftliches Interesse an einem Ausbau des schulischen Dienstleistungsangebots (z.B. Ganztagsbetreuung). Vor diesem Hintergrund wird die Frage nach Strategien der Ressourcensicherung in den kommenden Jahren zentrale Bedeutung erlangen.

## **Strategien der Ressourcensicherung**

### **1. Erhöhung der Budgeteinnahmen**

Die Möglichkeiten der Länder und Gemeinden, ihren finanziellen Spielraum durch Einnahmeerhöhungen zu verbessern, sind sehr begrenzt. Bei den Ländern sind die Haupteinnahmequellen Gemeinschaftssteuern, für die der Bund die Steuerhoheit hat (Einkommen-, Körperschafts-, Umsatzsteuer). Bei den Gemeinden machen Steuereinnahmen nur 35 Prozent aus. 37 Prozent ihrer Einnahmen stammen aus laufenden Zuwendungen und Zuschüssen. Einen gewissen finanziellen Spielraum sichern den Gemeinden die von ihnen erhobenen Gebühren und Abgaben.

Bei gegebenem Finanzmittelaufkommen ließe sich die Finanzausstattung des Bildungssektors durch eine Korrektur im gesamtstaatlichen Mittelverteilungsprozeß erreichen. Die Chancen dafür sind jedoch gering. Nach weitverbreiteter Einschätzung zählt der Bildungssektor derzeit zu den „schwachen“ Politikbereichen. Auch in der Bevölkerung besteht offensichtlich wenig Neigung, ihm (wieder) eine besondere Stellung bei der Mittelzuweisung einzuräumen. In der letzten Repräsentativumfrage des Instituts für Schulentwicklungsforschung (IFS) (*Rolff u.a* 1992, S. 41-47) geben zwar die befragten West- und Ostdeutschen ein eindeutiges Votum für ein öffentlich finanziertes Bildungswesen ab und artikulieren hohe Finanzmittelanforderungen. Als Finanzminister würden sie jedoch bei der Mittelverteilung auf zwölf vorgegebene Aufgabenbereiche dem Umweltschutz, der sozialen Sicherung, der Schaffung neuer Arbeitsplätze und dem Gesundheitswesen Priorität einräumen. Nicht einmal ein Viertel der Befragten würde dagegen dem Bildungsbereich mehr Finanzmittel zur Verfügung stellen.

### **2. Erschliessung neuer Finanzierungsquellen im privaten Sektor**

Für eine stärkere Beteiligung an der Bildungsfinanzierung kommen grundsätzlich die Privatwirtschaft, Organisationen des „Dritten Sektors“ (z. B. Träger der Wohlfahrtspflege, Kirchen) und private Haushalte in Frage. Konsens dürfte darüber bestehen, daß fiskalische Überlegungen allein nicht für die Begründung einer stärkeren Inanspruchnahme des privaten Sektors ausschlaggebend sein können. Stets sind auch die zu erwartenden Wirkungen auf andere Ziele zu berücksichtigen, z. B. auf das Qualifikationsangebot, die Zugangschancen für verschiedene Gruppen und die Einkommensverteilung.

### **Leistungserstellung durch private Träger**

Die öffentlichen Haushalte werden entlastet, wenn Bildungsaufgaben auf private Träger ohne (vollständige) Kompensation ihrer institutionellen Ausgaben verlagert werden können oder wenn diese bei vollständiger Kostenübernahme durch die öffentliche Hand Bildungsleistungen kostengünstiger erbringen als staatliche Institutionen. Diese Strategie unterliegt allerdings der Einschränkung, daß eine Angebotsausweitung durch private Träger vom Staat nicht erzwungen, sondern höchstens gefördert werden kann. Auch ist zu sehen, daß sie mit bildungs- und sozialpolitischen Zielen in Konflikt geraten kann, wenn ein Teil der Finanzierungslast auf die Nutzer abgewälzt wird.

Einen bedeutsamen Finanzierungsbeitrag leisten private Träger bereits im Elementar- und Weiterbildungsbereich und insbesondere bei der beruflichen Erstausbildung. Einer weiteren Privatisierung von Bildungsaufgaben in diesen Bereichen dürften enge Grenzen gesetzt sein, zumal sich auch für die privaten Träger die finanziellen Rahmenbedingungen verschlechtert haben. Der Abbau von Ausbildungsplätzen in Industrie und Handel ist ein augenfälliges Indiz dafür.<sup>5)</sup>

Möglichkeiten, im Schulbereich substantielle Entlastungen durch Verlagerung auf private Träger zu erzielen, bestehen faktisch nicht. Selbst wenn es zu einer beträchtlichen Angebotsausweitung durch private Träger käme, würden die Entlastungen wegen bestehender Subventionierungsverpflichtungen gering ausfallen. In Erwägung zu ziehen ist aus Gründen der Kostenersparnis allerdings die Übertragung von Teilfunktionen auf private Träger, z. B. durch Nutzung des Angebots außerschulischer Einrichtungen (Kunst und Musikschulen, Sportvereine, Horten und Familienzentren als Alternative zur schulischen Ganztagsbetreuung.<sup>6)</sup>

### **Private Finanzierungsbeteiligung**

Eine stärkere private Finanzierungsbeteiligung kann zunächst durch Kostenteilüberwälzung auf die Nutzer von Bildungsangeboten und deren Familien erreicht werden. Insbesondere die kommunalen Träger sahen sich aufgrund der prekären Finanzlage veranlaßt, die Beiträge und Gebühren im Elementar- und Weiterbildungsbereich zum Teil kräftig anzuheben. Im Schulbereich, der nur wenig Ansatzpunkte für eine stärkere Privatisierung der Kosten bietet, ist die obligatorische Kostenbeteiligung privater Haushalte im wesentlichen auf die Mitfinanzierung der Lernmittel und zusätzlicher schulischer Dienstleistungsangebote beschränkt. Nicht gelungen ist es bisher, im Hochschulbereich die Studierenden zu einer

stärkeren Mitfinanzierung der direkten Kosten heranzuziehen, obwohl gewichtige Gründe dafür sprechen. Das derzeitige System der Hochschulfinanzierung ist schon deshalb korrekturbedürftig, weil es die Bezieher höherer Einkommen (als Haushalte mit Studierenden und als spätere Erwerbspersonen mit Hochschulausbildung) eklatant begünstigt (vgl. *Grüske* 1992).

Die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte hat den Blick auch auf Möglichkeiten einer verstärkten freiwilligen Finanzierungsbeteiligung (in Form z.B. von Förderbeiträgen, Geld- und Sachspenden, Schenkungen, unentgeltlichen Diensten) von Unternehmen, Nonprofit-Organisationen und privaten Haushalten gelenkt. Die Mobilisierung von Ressourcen durch „fund raising“ hat in unserem stark etatistisch geprägten Schulwesen - im Gegensatz etwa zu den USA - ebensowenig Tradition wie „sponsoring“ durch private Firmen und die unentgeltliche Mitarbeit in Schulen. Die Notwendigkeit zu „Selbsthilfeinitiativen“ bei sich tendenziell weiter verschärfender Mittelknappheit dürfte jedoch dafür sorgen, daß solche unkonventionellen Maßnahmen der Ressourcensicherung einen Bedeutungszuwachs erfahren werden. In diese Richtung weist etwa die KMK-Erklärung „Wachsende Schülerzahlen bei knappen Ressourcen“ vom 25.12.6.1992. Darin heißt es: „Bei Veranstaltungen außerhalb des Unterrichts wird die Schule noch stärker als bisher auf die freiwillige und ehrenamtliche Mitwirkung der Eltern angewiesen sein“ (S. 5). Das neue Hessische Schulgesetz trägt dem bereits Rechnung, wobei in der Primarstufe sogar die Mitwirkung der Eltern im Pflichtunterricht möglich ist (§ 16 Absatz 4).

### **3. Ausgabenbegrenzung**

Im Mittelpunkt der Bemühungen um eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte steht die Reduzierung der Ausgaben. Dies kann grundsätzlich auf verschiedenen Wegen erreicht werden: durch Senkung der Qualität oder Intensität der Aufgabenerfüllung, durch Aufgabenbeendigung oder -verlagerung (siehe oben) und durch Erhöhung der Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes.

#### **Verringerung des Personalbedarfs**

Wegen des besonderen Gewichts der Personalausgaben im Bildungswesen setzen Maßnahmen zur Haushaltsentlastung vorrangig an den Parametern des Lehrerbedarfs (Klassengröße,

Studentafel, Lehrdeputate) an. Die Korrektur der Bedarfs- Parameter durch die Kultusministerien hat eine bis jetzt nicht gekannte „Sparwelle“ im Schulwesen ausgelöst: Kürzungen der Studentafel, Reduzierung der Förderungs- und Differenzierungsstunden, Erhöhung der Lehrerarbeitszeit, Einschränkung der Deputatsermäßigungen und die Anhebung der Klassen- und Kursgrößen. Während die Kultusminister betonen, daß ihre Sparbeschlüsse den Qualitätsstandard der Schulen nicht verschlechtern, sehen Lehrerverbände und Elternorganisationen damit den qualitativen Niedergang des deutschen Schulwesens eingeleitet. In Bayern soll dem gar durch ein Volksbegehren „Bessere Schulen“ Einhalt geboten werden.

Die Wissenschaft kann sich in die entbrannte Kontroverse um die Folgen der (moderaten) quantitativen Einschnitte mit dem Hinweis einschalten, daß nach vorliegenden empirischen Forschungsergebnissen zur Ressourcenwirksamkeit und zur leistungswirksamen Schule Unterschieden in den materiellen Rahmenbedingungen von Schulen eine weit geringere Bedeutung für die Erklärung von Unterschieden in der Schulqualität zukommt, als gemeinhin angenommen wird (vgl. *Hanushek* 1989, *Weiß* 1994).

### **Erhöhung der Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes**

Dieser Befund lenkt zugleich den Blick auf die Effizienz der Mittelverwendung. Gerade Sektoren, in denen - wie im Bildungsbereich - das Phänomen der „Kostenkrankheit“<sup>7)</sup> besonders augenfällig in Erscheinung tritt, stehen unter einem besonderen Druck, Möglichkeiten eines wirtschaftlicheren Mitteleinsatzes konsequent zu nutzen. Mit Nachdruck wird dies denn auch seit einiger Zeit von den Landesrechnungshöfen angemahnt (vgl. *Weiß* 1992).

Die Konsequenzen der Mißachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzips zeigen sich besonders deutlich in der kostenintensiven Zergliederung des Schulwesens als Folge des Festhaltens an überkommenen Schulstrukturen und der fast schon zwanghaften Befolgung eines vermeintlich bestehenden Pluralitätsgebots durch die Bildungspolitik. Die damit verbundenen Kostennachteile (Lehrermehrbedarf durch kleine Schulen und Klassenbildung unterhalb der fixierten Mindestfrequenz) sind in ihren kumulativen budgetbelastenden Wirkungen nicht zu unterschätzen. So ist dem „Kienbaum-Gutachten“ zu entnehmen, daß in Nordrhein-Westfalen mehr als 12.000 Lehrerstellen allein durch eine die Richtwerte unterschreitende Klassenbildung verbraucht worden sind (vgl. *Koetz / Jeschke* 1991, S. 146). Auf die Reduzierung solcher Kosten wird in Zukunft stärker geachtet werden müssen. Dieser Forderung ist auch beim Differenzierungsangebot in der Sekundarstufe II Geltung zu verschaffen. Ökonomisch (und pädagogisch) tragfähige Lerngruppengrößen werden an kleinen gymnasialen Oberstufen nicht

mehr zustande kommen und entweder eine Rückkehr zum Unterricht im Klassenverband, eine verstärkte Kooperation von Schulen (Angebot schulübergreifender Kurse) oder jahrgangsübergreifenden Unterricht notwendig machen. Die letztgenannte Möglichkeit sollte auch bei kleinen Grundschulen stärker als bisher genutzt werden. Entgegen einem weitverbreiteten Vorurteil müssen damit nämlich keine pädagogischen Nachteile verbunden sein. (vgl. z.B. *Lem / Veenmann/ Voeten* 1990).

Begünstigt wird die Entstehung von Kostennachteilen aufgrund einer unwirtschaftlichen Schulorganisation durch die Kompetenz- und Lastenverteilung auf Land und Kommunen. Sie führt dazu, daß Entscheidungen auf einer Ebene unter Außerachtlassung ihrer finanziellen Konsequenzen auf der anderen Ebene getroffen werden: Bei schulorganisatorischen Entscheidungen der Kommunen bleiben die Auswirkungen auf die Personalausgaben in den Landeshaushalten unberücksichtigt. Umgekehrt verhindern schulgesetzliche Vorgaben der Länder oftmals notwendige schulorganisatorische Anpassungen an veränderte regionale Bedingungen, was die Budgets der Schulträger in Form höherer Sachausgaben belastet. Der Zuständigkeitsteilung in „innere“ und „äußere“ Schulangelegenheiten ist es auch zuzuschreiben, daß es bisher nur unzureichend gelungen ist, Rationalisierungsreserven durch eine stärkere Spezialisierung im Schulbetrieb auszuschöpfen (vgl. *Baumert* 1980).

#### **4.Prioritätengeleitete Mittelverwendung**

Bei einem sich tendenziell weiter verschärfenden Spannungsverhältnis zwischen Mittelverfügbarkeit und Mittelbedarf erweist es sich für die Bildungspolitik als unumgänglich, Prioritäten zu setzen und einen eventuellen Ressourcenmehrbedarf für die vorrangigen Aufgaben durch Umschichtung intern freigesetzter Mittel zu decken. Dies ist leichter gesagt als getan. Voraussetzung dafür ist nämlich eine ausreichende Budgetflexibilität, die in der Regel nicht gegeben ist. Rechtliche, politische und andere Restriktionen schränken die Möglichkeit erheblich ein, die Ausgaben nach Höhe und Zweckbestimmung im Zeitablauf zu ändern, zum Beispiel entsprechend der unterschiedlich verlaufenden Nachfrageentwicklung in den einzelnen Bildungsbereichen (vgl. *Weishaupt/Weiß* 1988). Im Blick auf die Erhöhung der Budgetflexibilität wird dem Abbau rechtlicher Re-



striktionen besondere Bedeutung zukommen.

Unter dem Aspekt einer prioritätengeleiteten Mittelverwendung ist auch die Empfehlung zu sehen, die weitgehende Standardisierung der institutionellen Mittelzuweisung durch eine differenzierte Zuweisung zu ersetzen. Statt einheitlicher Regelungen z.B. für die schulische Klassenbildung und Personalausstattung würden Klassengröße und Lehrerbedarf individuell, in Abhängigkeit von den jeweiligen situativen Gegebenheiten, festgelegt. Schulen in „sozialen Brennpunkten“, z. B. mit einem hohen Anteil förderungsbedürftiger Schüler, würden dann im Sinne „positiver Diskriminierung“ bei der Ressourcenzuweisung begünstigt. Eine solche differenzierte Zuweisung von Ressourcen würde sowohl deren Effektivität verbessern als auch zu einem Abbau von Chancenungleichheiten beitragen.

### **5. Stärkung der einzelschulischen Finanzautonomie**

Die zu einem neuen bildungspolitischen Leitbild avancierte Stärkung der Selbstverwaltung der Schule schließt in der Regel auch eine erweiterte Eigenständigkeit bei der Verwaltung von Finanzmitteln und - bei weitergehenden Autonomiekonzepten - auch deren Akquisition ein. Erwartet wird davon eine Effektivierung des Mitteleinsatzes. Detaillierte Überlegungen zur einzelschulischen Autonomie unter Einschluß von Finanzierungsfragen wurden bereits 1973 in den Empfehlungen der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates „Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen“ im Teil I „Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern“ entwickelt. Den Schulen sollten danach Finanzmittel - Sachmittel und pauschalisierte Personalmittel für temporär beschäftigtes Personal - zur eigenen Bewirtschaftung übertragen und Handlungs- und Entscheidungsräume bei ihrer Verwendung gewährt werden (Deutscher Bildungsrat 1973, S. 25). In der Begründung wird - wie in der aktuellen Autonomiediskussion - als Vorteil die Möglichkeit der Mittelverwendung nach schulintern gesetzten Prioritäten herausgestellt. Damit könne den unterschiedlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen der Schulen angemessen Rechnung getragen werden (Deutscher Bildungsrat 1973, S. A77). Mit ihren Vorschlägen zur einzelschulischen Finanzautonomie war die Bildungskommission ihrer Zeit weit voraus. Erst jetzt finden sie - in modifizierter Form - Eingang in die Schulgesetzgebung. Eine Art Vorreiterrolle haben dabei Hessen, Bremen und

Hamburg übernommen. In dem in diesem Schuljahr in Kraft getretenen Hessischen Schulgesetz heißt es in § 127 Absatz 5, der die Selbstverwaltung der Schule regelt: „Das Land und die Schulträger können den Schulen bis zu einem jährlich festzulegenden Höchstbetrag die Entscheidungsbefugnis über die Verwendung der Mittel einräumen, die zur Verbesserung der Lernbedingungen bestimmt sind.“

Einen weitergehenden finanziellen Handlungsspielraum für die einzelne Schule sieht das von der Arbeitsgruppe „Schulautonomie“ in Hamburg vorgelegte Diskussionspapier vor, das Ende 1992 für Schlagzeilen sorgte (vgl. z.B. Die Welt Nr. 290 V. 12.12.1992). Schulen sollten danach im Rahmen eines Schulversuchs z.B. auf der Basis globaler Mittelzuweisungen selbst entscheiden können, wie viele Lehrer, Erzieher, Verwaltungs- und andere Fachleute sie im Rahmen der vorhandenen Mittel beschäftigen wollen. Auch sollten sie die Möglichkeit haben, zusätzliche Mittel zu akquirieren: Gelder von Sponsoren, Erlöse aus dem Marktangebot spezieller Bildungs- und Dienstleistungen (z.B. Nachhilfekursen, Computer- Kursen für Eltern), die ungeschmälert in ihre Wirtschaftsführung eingehen. Inzwischen hat die lebhafte Diskussion in Hamburg dazu geführt, wieder stärker die pädagogischen Zielsetzungen des Autonomiegedankens in den Vordergrund zu stellen.

Daß solche weitreichenden Autonomiekonzepte nicht nur Zustimmung finden, überrascht nicht. So vermuten die Lehrerverbände z.T. hinter den Initiativen zur Stärkung der einzelschulischen Autonomie die Absicht der bildungspolitisch Verantwortlichen, Finanzprobleme auf die Schulen abzuwälzen und die Mängelverwaltung zu dezentralisieren. Befürchtet wird, daß sich die Schulen - wie in den USA - nach den wirtschaftlichen und sozialen Möglichkeiten ihres Einzugsbereichs auseinanderentwickeln könnten, daß der Abschluß von Sponsorenverträgen die Unabhängigkeit der Schulen gefährde, große Schulen bei der Erzielung von Markterlösen aus Dienstleistungsangeboten aufgrund ihrer besseren personellen und sachlichen Ausstattung begünstigt würden und die eingeworbenen Drittmittel bei der Etatzuweisung gegengerechnet oder sogar als fester Faktor eingeplant werden könnten (vgl. GEW 1994, S.10-15). Diese Befürchtungen sind Ausdruck des Mißtrauens, das die Koinzidenz der Autonomie- und Spardebatte in weiten Kreisen der Lehrerschaft ausgelöst hat. Der hessische Kultusminister Holzapfel gibt jedoch zu bedenken, daß die Alternative nicht weniger Autonomie und mehr Geld sei, sondern weniger Autonomie und genausowenig Geld (GEW 1994, S. 16). Zu ergänzen wäre dies um den Hinweis, daß die Stärkung der einzelschulischen Finanzautonomie freilich eine Sanierung der Bildungsbudgets auch nicht überflüssig macht und kein Ersatz sein kann für

notwendige Strategien einer auf das gesamte Bildungssystem gerichteten Ressourcensicherung. Aus der Verantwortung für die Entwicklung solcher Strategien kann die Bildungspolitik nicht entlassen werden.

### **Ausblick**

Angesichts der zu erwartenden Verknappung der Finanzmittel im Bildungsbereich wird die Frage der Ressourcensicherung wachsende Bedeutung erlangen. Der Budgetzuwachs wird nicht ausreichen, um den Mehrbedarf an Ressourcen zu finanzieren. Für die Mittelzuweisung wird zugleich der sachlich begründete Finanzbedarf an Relevanz verlieren. An Bedeutung gewinnen werden dagegen fiskalische Vorgaben im Gefolge der Politik der Haushaltskonsolidierung. Die Bildungspolitik hat auf die entstandene Engpaßsituation bisher vorrangig mit der Anpassung der Parameter des Lehrerberarfs reagiert. In Betracht kommen aber auch, wie dargelegt, andere Maßnahmen der Ressourcensicherung, die an der Mittelbeschaffung sowie der Organisation und Nutzung der Ressourcen ansetzen. Diese Maßnahmen werden z.T. schon seit längerem diskutiert. Ihrer Umsetzung standen bislang jedoch - wie im Falle des Abbaus schulstruktureller Ineffizienz - erhebliche Widerstände entgegen. Erst die Verschärfung der Finanzkrise, so ist zu vermuten, wird sie politisch durchsetzbar machen.

### **Anmerkungen**

Der vorliegende Beitrag basiert in Teilen auf der ausführlicheren Abhandlung „Finanzierung und Ressourcensicherung im Bildungswesen“. In: schul-management, 24 (1993) 6, S. 34-42.

- 1) Die Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte wird sich Ende 1994 auf fast zwei Billionen DM belaufen. Die öffentliche Verschuldung hat sich damit in fünf Jahren verdoppelt. Nach Wirksamwerden der im Solidarpakt vorgesehenen Maßnahmen wird Deutschland unter den großen Industrienationen mit einer Abgabenquote von 45,5 Prozent (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) an der Spitze liegen.
- 2) 1990 betrug der Anteil der Personalausgaben am Gesamthaushalt der Länder 42 Prozent, über 46 Prozent davon verbrauchte der Bildungsbereich.
- 3) Mit 164,5 Mrd. DM werden im Jahre 2030 die Versorgungsaufwendungen bei

Weiss, Manfred: Aus welchen Quellen lässt sich schöpfen? Strategien zur Ressourcensicherung im Bildungswesen. In: Pädagogik 46 (1994) 5 - ISSN:0933-422X, S.26, S.27

Bund, Ländern und Gemeinden fast sechsmal höher liegen als 1986. 75 Prozent davon werden die alten Bundesländer aufbringen müssen.

- 4) Deutlich verringern wird sich der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung, von 18,4 Prozent (1990) auf 17,4 Prozent im Jahre 2030 (vgl. *Sommer* 1992). Der Anteil der über 60jährigen wird im selben Zeitraum von 20,8 auf 35,3 Prozent zunehmen, der Anteil der unter 20jährigen von 20,8 auf 17,4 Prozent sinken. Die auf die wirtschaftlich aktive Bevölkerung, die Gruppe der 20- bis 60jährigen, zukommenden Belastungen lassen sich an der Summe des sog. Jugend- und Altenquotienten ablesen. Der prognostizierte Gesamtquotient von 108,5 im Jahre 2030 besagt, daß 100 Personen im erwerbsfähigen Alter 109 Jüngere oder Ältere „versorgen“ müssen (zum Vergleich: 1990 lag der Quotient bei 72,6).
- 5) Dem Entwurf für den Berufsbildungsbericht 1994 ist zu entnehmen, daß allein die größeren Betriebe aus Industrie und Handel 1993 rund 26.000 Ausbildungsverträge weniger angeboten haben als im Vorjahr.
- 6) Eine solche Zusammenarbeit zwischen Schulen und externen Einrichtungen bei der Bereitstellung von Wahlangeboten und freiwilligen Unterrichtsangeboten sieht das neue Hessische Schulgesetz vor.
- 7) Dieser Begriff wurde von dem amerikanischen Wirtschaftswissenschaftler *Baumol* zur Beschreibung des Phänomens eingeführt, daß die Entwicklung der Löhne und Gehälter im „Gleichschritt“ auch den Beschäftigten in jenen Sektoren stetige Einkommenszuwächse sichert, in denen personenbezogene Leistungen erbracht werden und die einer nennenswerten Produktivitätssteigerung durch technischen Fortschritt weitgehend verschlossen sind. Als Beleg für die Kostenkrankheits- These im Schulbereich wird der kontinuierliche Anstieg der realen Ausgaben pro Schüler angeführt. Schätzungen zufolge haben sich in den USA die inflationsbereinigten öffentlichen Ausgaben pro Schüler seit 1945 alle 20 Jahre verdoppelt.

## **Literatur**

*Baumert, J.*: Aspekte der Schulorganisation und Schulverwaltung. In: Max- Planck-Institut für Bildungsforschung (Hg.): Bildung in der Bundesrepublik Deutschland. Band 1. Reinbek 1980, S. 588-748.

*Deutscher Bildungsrat*: Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen, Teil I: Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern. Bonn 1973.

- Färber, G.:* Revision der Personalausgabenprojektion der Gebietskörperschaften bis 2030. Speyer (Hochschule für Verwaltungswissenschaft) 1992 (Speyerer Forschungsberichte 110).
- GEW:* Autonomie - Trojanisches Pferd oder Spielraum für Demokratie. In: *Erziehung und Wissenschaft*, 46 (1994) 1, S. 10-15.
- Grüske, K.-D.:* Verteilungseffekte der Öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland - Personale Inzidenz im Querschnitt und Längsschnitt. Universität Erlangen-Nürnberg 1992 (vervielfältigt).
- Hanushek, E. A.:* The impact of differential expenditures on school performance. In: *Educational Researcher*, 18 (1989) 4, S. 45-62.
- Koetz, A. G. / Jeschke, H.:* Organisationsuntersuchung im Schulbereich. Hauptband mit Kurzfassung. Düsseldorf 1991.
- Lem, P. / Veenman, S.A.M. / Voeten, M.J.M.:* Zeitnutzung und Schulleistungen in Mehrstufenklassen. In: *Zeitschrift für Pädagogische Psychologie*, (1990) 1, S. 37-45.
- Rolff, H.-G. u.a. (Hg.):* Jahrbuch der Schulentwicklung, Band 7. Weinheim und München 1992.
- Sommer, B.:* Entwicklung der Bevölkerung bis 2030. Ergebnisse der siebten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. In: *Wirtschaft und Statistik* 1992,4, S. 217-222.
- Weishaupt, H. / Weiß, M.:* Bildungsbudget und interne Mittelallokation. In: *Zeitschrift für Pädagogik*, 34 (1988) 4, S. 535-553.
- Weiß, M.:* Zur „inneren Ökonomie“ des Schulwesens. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 40 (1992) 2, S. 206-217.
- Weiß, M.:* Schulausgaben und Schulqualität - empirische Analysen des Zusammenhangs. In: *Zedler, P. (Hg.): Schulentwicklung. Probleme, Herausforderungen, Perspektiven.* Weinheim 1994 (in Vorbereitung).
- Wild, P.:* Zum Finanzrahmen der Bildungsplanung. Vortrag in der AG Bildungsplanung, Bildungsorganisation, Bildungsrecht der DGfE am 6. 11. 1992 in Dortmund (vervielfältigt).