

Weiß, Manfred

## **Betriebsanalysen von Schulen**

*Deutsche Gesellschaft fuer Bildungsverwaltung [Hrsg.]: Qualität und Effizienz von Bildungseinrichtungen. Dokumentation der 13. DGBV-Jahrestagung vom 17. bis 19. September 1992 in Suhl. Frankfurt am Main : Deutsche Gesellschaft fuer Bildungsverwaltung 1993, S. 113-118*

urn:nbn:de:0111-opus-16688

## **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)

Digitalisiert durch DIPF

**Dr. Manfred Weiß**

## **Betriebsanalysen von Schulen**

Betriebsanalysen zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes sollten in einem Großbetrieb wie dem staatlichen Schulwesen mit über 39.000 "Betriebsstätten", mehr als einer halben Million Beschäftigten und einem Budget von fast 55 Milliarden DM eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein. Dies umso mehr, als der Bildungsbereich zu jenen Sektoren zählt, in denen das Phänomen der "Kostenkrankheit" (Baumol), wie der kontinuierliche Anstieg der Ausgaben je Schüler belegt<sup>1</sup>, besonders augenfällig in Erscheinung tritt. Die Reaktionen insbesondere der Erziehungspraxis und ihrer Repräsentanten auf das "Kienbaum-Gutachten" legen jedoch den Schluß nahe, daß die Anwendung ökonomischer Kategorien und Analyseinstrumente auf Bildungsvorgänge für viele immer noch eine Art Sakrileg darstellt. Übersehen wird dabei, daß es im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Kontrolle des Finanzgebarens der Länder durch die Rechnungshöfe auch eine Verpflichtung zur Wirtschaftlichkeitsprüfung im Bildungsbereich gibt, in dem immerhin fast ein Drittel der Gesamtausgaben der Länder entstehen. Mehrere Landesrechnungshöfe sind in jüngster Zeit mit umfangreichen Stellungnahmen dieser Verpflichtung nachgekommen (vgl. zusammenfassend Weiß 1992).

Die sich darin manifestierende gestiegene Sensibilität für Fragen der inneren Ökonomie des Schulwesens steht im Zusammenhang mit der Perspektive einer sich drastisch verschärfenden finanziellen Engpaßsituation im Bildungsbereich als Folge des Zusammentreffens steigender Schülerzahlen (in den alten Bundesländern) und ungünstiger finanzwirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Zwei Hinweise auf *prospektive Entwicklungen* sollen verdeutli-

---

1 In Bayern z.B. sind zwischen 1970 und 1990 die Personalausgaben je Schüler um mehr als das Fünffache gestiegen, von 836,50 DM auf 4.291,00 DM.

chen, welche Belastungen mittel- und langfristig auf die Länderhaushalte zukommen werden:

(1) Aufgrund der expansiven Personalpolitik der 60er und 70er Jahre wird ein starker Ausgabenanstieg für die Alterssicherung der (beamteten) öffentlichen Bediensteten entstehen. Treffen die für die alten Bundesländer erstellten Projektionen ein, dann wären von den Gebietskörperschaften im Jahre 2030 insgesamt für Personalausgaben anstelle von derzeit 45 Prozent Zweidrittel der Steuereinnahmen aufzuwenden (vgl. *Färber* 1992). Diese für die Haushaltsflexibilität und damit den politischen Handlungsspielraum höchst problematische Perspektive kann insbesondere für die Personalpolitik im Bildungsbereich nicht folgenlos bleiben, der 1990 immerhin über 46 Prozent der Personalausgaben der Länder "verbraucht". Die Rechnungshöfe mahnen denn auch mit Nachdruck eine Begrenzung des Personalausgabenwachstums an.

(2) Die Folgen der vereinigungsbedingten Haushaltsbelastungen werden auch im Bildungsbereich spürbar werden. Zwar ist im Augenblick davon in erster Linie der Bundeshaushalt betroffen. Dies wird sich jedoch mit dem Auslaufen des "Fonds Deutsche Einheit" Ende 1994 und der dann notwendigen Berücksichtigung der neuen Bundesländer im Finanzausgleich ändern. Würden die neuen Bundesländer nach den bisher geltenden Modalitäten voll in den Länder-Finanzausgleich einbezogen, dann hätte dies gravierende Veränderungen zur Folge, wie Berechnungen mit Daten für 1991 zeigen (vgl. IWD 1992, S. 4):

- das Ausgleichsvolumen stiege auf das Siebenfache des bisherigen Betrages - von 4,4 auf 31,6 Mrd. DM;
- über 99 Prozent der Gelder flössen in die neuen Bundesländer und nach Berlin. Von den alten Bundesländern erhielten nur noch Bremen und das Saarland einen bescheidenen Betrag, der Netto-Verlust wäre jedoch mit über 560 bzw. 330 Millionen DM beträchtlich. Nordrhein-Westfalen und Bayern, die im rein westdeutschen Finanzausgleich 1991 weder Geber noch Empfänger waren, hätten dann den größten Beitrag mit knapp 9 bzw. 5,8 Milliarden DM zu leisten.

Angesichts dieser Perspektiven erscheint es verständlich, wenn Fragen der Ressourcensicherung im Schulwesen in der aktuellen bildungspolitischen Diskussion eine prioritäre Stellung einnehmen. Der lange Zeit auf

Wachstum und Ressourcenvermehrung fixierten Bildungspolitik fällt es sichtlich schwer, sich mit dem Gedanken vertraut zu machen, mit real stagnierenden oder sogar rückläufigen Budgets auszukommen. Im Gegensatz zu den Lehrerverbänden, die an ihren maximalen Forderungskatalogen unbeirrt festhalten, ist bei den Bildungspolitikern in letzter Zeit jedoch ein Umdenkprozeß unübersehbar. Immerhin findet sich in der *KMK-Erklärung "Wachsende Schülerzahlen bei knappen Ressourcen" vom 25./26.6.1992* der Hinweis, daß die finanzielle Engpaßsituation eine Überprüfung der Parameter des Lehrbedarfs erzwingt und daß die vorhandenen Ressourcen flexibler und effektiver zu nutzen seien.

Die Überprüfung der Bedarfsparameter ist nicht nur Rhetorik geblieben; in einer ganzen Reihe von Bundesländern hat sie konkrete Maßnahmen ausgelöst: Kürzungen der Stundentafel, eine stärkere Konzentration der vorhandenen Personalressourcen auf den Unterricht (durch Einschränkung von Anrechnungsstunden für die Wahrnehmung außerunterrichtlicher Tätigkeiten) und die Anhebung der Klassen- und Kursgrößen. Diese Maßnahmen sind von den üblichen Kassandrarufern der Lehrerverbände und Elternorganisationen begleitet worden, die den qualitativen Niedergang des deutschen Schulwesens damit eingeleitet sehen. Zu Recht wird in der zitierten KMK-Erklärung die oftmals völlig überzogene und unangemessene Bewertung moderater quantitativer Einschnitte kritisiert und darauf hingewiesen, daß solche Einschnitte nicht gleichbedeutend seien mit einer qualitativen Verschlechterung. Dies ist durch die einschlägige Bildungsforschung längst hinreichend belegt. Aus den Ergebnissen der zahlreichen empirischen Untersuchungen zur Ressourcenwirksamkeit (zusammenfassend *Weiß 1993*) läßt sich der Schluß ziehen, daß innerhalb einer beträchtlichen Bandbreite Änderungen in den materiellen Rahmenbedingungen der Schulen ihre Leistungswirksamkeit nur unmaßgeblich beeinflussen. In den Erklärungsansätzen der Schulqualitätsforschung (vgl. *Bönsch 1992; Steffens 1992*) stehen denn auch mit binnenschulischen Organisations- und Prozeßmerkmalen andere Bedingungsfaktoren im Mittelpunkt des Interesses. Der im Rahmen dieses Forschungsprogramms erarbeitete umfangreiche Wissensfundus enthält eine Fülle von Anregungen für kostenneutrale Verbesserungen der Schul- und Unterrichtsqualität. Der Zusammenhang zwischen Ressourceneinsatz und Qualität ist in den dominant auf die Input-Seite fixierten Betriebsanalysen bisher kaum untersucht worden. Im "Kienbaum-Gutachten" bleibt er ebenso ausgeblendet

wie in den meisten Stellungnahmen der Rechnungshöfe. Dieses Manko dürfte mit einer Erklärung bieten für die Vorbehalte, die den vorliegenden Betriebsanalysen im Schulbereich entgegengebracht werden. Lediglich in der "Beratenden Äußerung" des Hessischen Rechnungshofes (1991) wird im Zusammenhang mit der Darstellung der Entwicklung der Klassengrößen in Hessen auch ausführlich die Frage der Kostenwirksamkeit thematisiert. Die durch den kontinuierlichen Rückgang der Klassengrößen entstandenen beträchtlichen Mehrausgaben seien "letztlich nur durch entsprechende Erfolge des Bildungswesens zu rechtfertigen..." (S. 25). Daran werden von den Prüfern unter Hinweis auf die einschlägige Bildungsforschung starke Zweifel geäußert.

Neben gezielten Veränderungen der Bedarfsparameter ist in der KMK-Erklärung als weitere Maßnahme zur Erweiterung des finanziellen Handlungsspielraumes eine *effektivere und flexiblere Ressourcennutzung* vorgesehen. Auch dies deckt sich mit entsprechenden Empfehlungen des "Kienbaum-Gutachtens" und der Landesrechnungshöfe, deren Betriebsanalysen deutlich gemacht haben, daß im Schulbereich in erheblichem Umfang ungenutzte Effektivierungspotentiale existieren. Ich möchte in diesem Zusammenhang vor allem auf die vermeidbaren Kostenbelastungen einer unwirtschaftlichen Schulorganisation verweisen, die im Zentrum der "Beratenden Äußerung" des Hessischen Rechnungshofes stehen. Sie sind das Ergebnis des Zusammenwirkens der Konfliktvermeidungsstrategie der oft nur mit knappen Mehrheiten ausgestatteten Landesregierungen und der Kompetenz- und Lastenverteilung zwischen Land und Kommunen. Die Trennung in eine Zuständigkeit für "innere" und "äußere" Schulangelegenheiten begünstigt einen suboptimalen Mitteleinsatz. Die Schulträger neigen dazu, schulorganisatorische Entscheidungen, die in ihren Kompetenzbereich fallen, unter Außerachtlassung der Auswirkungen auf die Personalausgaben in den Landeshaushalten zu treffen. Die fehlende Kosteninzidenz hat zur Folge, daß vielfach lehrerintensive Schulangebote und -strukturen mit sehr kleinen Schulen und Klassengrößen aufrechterhalten werden.<sup>2</sup> Im Blick darauf erwägt z.B.

---

2 So ist z.B. dem "Kienbaum-Gutachten" zu entnehmen, daß in fast 40 Prozent aller nordrhein-westfälischen Kommunen die Hauptschulen unterdimensioniert sind (d.h. weniger als 260 Schülerinnen und Schüler aufweisen) und mehr als 12.000 Lehrerstellen (ca. 1,2 Milliarden DM) allein durch eine unterhalb der

die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen, die kommunalen Schulträger in die finanzielle Mitverantwortung für vermeidbare Personalkosten zu nehmen, die diese durch eine unökonomische Schulorganisation verursachen. Umgekehrt verhindern schulgesetzliche Vorgaben der Länder eine flexible Anpassung der Schulorganisation an die jeweilige Bedarfsentwicklung, was die Budgets der Schulträger in Form höherer Sachausgaben belastet (vgl. Weiß/Weishaupt 1992).

Das letzte Stichwort, das ich aus der KMK-Erklärung aufgreifen möchte, betrifft die für notwendig erachtete *Überprüfung der Prioritätensetzung* angesichts knapper werdender Ressourcen. Von den Bildungsbereichen, dies dürfte unstrittig sein, wird mit Blick auf die eklatante Unterversorgung mit Ressourcen der Hochschulsektor in den nächsten Jahren eine Vorrangstellung einnehmen. Das Ausmaß der Diskrepanz in der Personalausstattung zwischen schulischem und tertiärem Bildungsbereich hat den Bayerischen Obersten Rechnungshof (1991) veranlaßt, von der "Luxus-Schule" und dem "Armenhaus Universität" zu sprechen. Forderungen des Schulbereichs nach zusätzlichen Ressourcen dürften deshalb in Zukunft schwieriger durchsetzbar sein. Dem Hinweis auf den Wiederanstieg der Schülerzahlen in den 90er Jahren wird mit dem Argument begegnet (etwa von seiten der Rechnungshöfe), daß auch den Schulen "Untertunnelungsstrategien" (mit denen der Hochschulsektor seit über einem Jahrzehnt leben muß) vorübergehend zumutbar seien. Vor diesem Hintergrund wird die Frage der Prioritätensetzung *innerhalb* des Schulwesens umso wichtiger. Die mit den ansteigenden Schülerzahlen zu erwartenden Engpässe werden in verstärktem Maße Ressourcenumschichtungen entsprechend der variierenden quantitativen Belastung der einzelnen Schulbereiche und -formen notwendig machen (z.B. Stellenumschichtungen). Um den für Innovationen und qualitative Verbesserungen verbleibenden geringen finanziellen Spielraum nicht noch weiter einzuzengen, sollten an die Stelle "flächendeckender" Reformmaßnahmen, die auf eine angebotsorientierte Steuerung der Nachfrage zielen, situative, am tatsächlichen Bedarf orientierte Maßnahmen treten. Dies läßt sich zu der allgemeinen Empfehlung erweitern, die in hohem Maße standardisierte Mittelzuweisung an die Schulen durch eine differenziertere, indikatorengeleitete

---

Richtwerte liegende Klassenbildung verbraucht werden (47 Prozent der Klassen an Hauptschulen unterschreiten die festgelegte Mindestfrequenz).

Ressourcenzuweisung zu ersetzen (z.B. die gezielte Einrichtung kleiner Klassen bei Vorliegen bestimmter Indikationen anstelle einer globalen Absenkung der Klassenfrequenz)<sup>3</sup>. Dies würde nicht nur den finanziellen Handlungsspielraum erweitern, sondern auch zu einer höheren Kostenwirksamkeit und einem Abbau von Chancenungleichheiten beitragen.

## Literatur

- Bayerischer Oberster Rechnungshof: Jahresbericht 1991. München 1991, S. 111-146.
- Bönsch, Manfred*: Was ist eine gute Schule? - Ein Literaturbericht. In: Zeitschrift für Bildungsverwaltung, 7(1992)2, S. 45-55.
- Färber, Gisela*: Revision der Personalausgabenprojektion der Gebietskörperschaften bis 2030. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung 1992 (Speyerer Forschungsberichte 110).
- Hessischer Rechnungshof: Beratende Äußerung zur Entwicklung von Schülerzahlen, Lehrerberarf, Schulformen und -standorten sowie Kosten des hessischen Schulwesens. Darmstadt 1991.
- IWD: Länderfinanzen Ost - Ab '95 wird es kritisch. In: Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, 18(1992)35, S. 4-6.
- Steffens, Ulrich*: Schulqualität und Schulkultur. In: Zeitschrift für Bildungsverwaltung, 7(1992)2, S. 24-38.
- Weiß, Manfred*: Zur "inneren Ökonomie" des Schulwesens. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 40(1992)2, S. 206-217.
- Weiß, Manfred; Weishaupt, Horst*: Überlegungen zur Sicherung der Ressourcenausstattung im Bildungswesen. In: Zedler, P. (Hrsg.): Strukturprobleme, Disparitäten, Grundbildung in der Sekundarstufe I. Weinheim: Deutscher Studienverlag 1992, S. 177-201.
- Weiß, Manfred*: Schulausgaben und Schulqualität - empirische Analysen des Zusammenhangs. In: Zedler, P. (Hrsg.): Schulentwicklung. Probleme, Herausforderungen, Perspektiven. Weinheim: Deutscher Studienverlag 1993 (in Vorbereitung).

---

3 In diesem Punkt folge ich nicht dem "Kienbaum-Gutachten", in dem eine Angleichung des Ressourceneinsatzes pro Schüler zwischen Schulformen, Schulstufen und Regionen propagiert wird.