

Recum, Hasso von  
**Die Planungsnot des Bildungswesens. Versagt das politische Steuerungssystem?**

*Die Deutsche Schule 82 (1990) 1, S. 107-115*



Quellenangabe/ Reference:

Recum, Hasso von: Die Planungsnot des Bildungswesens. Versagt das politische Steuerungssystem? - In: Die Deutsche Schule 82 (1990) 1, S. 107-115 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-313009 - DOI: 10.25656/01:31300

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-313009>

<https://doi.org/10.25656/01:31300>

#### Nutzungsbedingungen

Gewährt wird 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 der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

#### Kontakt / Contact:

peDOCS  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Digitalisiert

Mitglied der

  
Leibniz-Gemeinschaft

---

# Die Deutsche Schule

Zeitschrift für Erziehungswissenschaft,  
Bildungspolitik und pädagogische Praxis

82. Jahrgang / Heft 1 / 1990

---

Sibylle Reinhardt

**Das Lehren muß konflikthaften Anforderungen gerecht werden** 4

*Die Berufstätigkeit der Lehrerinnen und Lehrer ist von Spannungen und konflikthaften Ansprüchen gekennzeichnet, die es schwierig machen, sich eindeutig zu verhalten. Verschiedene Ansprüche, die von den Lernenden wie von der Institution gestellt werden, müssen in ihren Berechtigungen ertragen und ausbalanciert werden.*

Klaus W. Döring

**Berufsethos, Lehrerverhalten und wissenschaftlicher Referenzrahmen** 10

*Die Frage nach einem angemessenen berufsethischen Standard ist im Spannungsfeld zwischen dem sozial- und erziehungswissenschaftlichen Referenzrahmen des Lehrerhandelns und der subjektiv verdichteten Leitidee des Berufshandelns zu diskutieren. Erst im Wechselspiel zwischen diesen Polen kann die Kluft zwischen den normativen Ansprüchen und den Bedingungen ihrer Realisierung überwunden werden.*

Wolfgang Brezinka

**Die Tätigkeit der Lehrer erfordert eine verbindliche Berufsmoral** 17

*Daß ein individuelles Berufsethos und eine gemeinschaftliche Berufsmoral der Lehrer notwendig sind, ergibt sich aus dem Tätigkeitsmerkmalen der Lehrerinnen und Lehrer. Auf einer prinzipiellen Ebene können die notwendigen Inhalte der Berufsmoral durchaus formuliert und diskutiert werden.*

Hermann Giesecke

**Die Berufsethik des Lehrers ist seine Professionalität** 21

*Es ist nicht notwendig, die Tätigkeit der Lehrerinnen und Lehrer durch besondere „moralische“ Ansprüche künstlich zu überhöhen. Wichtiger und völlig ausreichend ist die optimale Professionalität des Unterrichts. Allerdings bestehen Zweifel, ob unter den bestehenden Bedingungen schulischen Lehrens und Lernens eine solche Professionalität wirklich gewollt wird und möglich ist.*

Ingo Richter

**Kein neues Berufsethos,  
sondern eine realistische Wende der Diskussion**

24

*Aus juristischer Sicht sind neue berufsethische Orientierungen nicht erforderlich, und es gibt auch keine rechtlichen Instrumentarien, mit denen solche Normen wirksam(er) durchgesetzt werden könnten. Notwendig ist es vielmehr, die institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen des Lehrerhandelns so zu verändern, daß die geltenden ethischen Standards verwirklicht werden können.*

Kurt Aurin und Martina Maurer

**Das Lehrerethos bedarf der Aufhellung  
durch empirisch-analytische Untersuchungen**

30

*Wenn über die Notwendigkeit eines Ethos des pädagogischen Handelns gestritten wird, dann sollte bekannt sein, ob und in welcher Weise heutzutage in Lehrerkollegien ein Konsens über die Leitlinien des gemeinsamen Tuns besteht. Ein Forschungsprojekt an der Universität Freiburg versucht, eine Lücke in der wissenschaftlichen Forschung zu schließen.*

Gustav Fölsch

**Beratungsgespräche mit Eltern: Probleme und Chancen**

37

*Es ist immer notwendiger, aber offenbar auch immer schwieriger geworden, mit Eltern über Probleme der Kinder zu reden. Gegenseitiger Argwohn läßt sich nicht durch gute Absichten überwinden, sondern nur durch sorgfältig vorbereitete und intensiv geführte Gespräche, die durch relativ einfache, scheinbar selbstverständliche Verhaltensweisen angeregt werden können.*

Ursula Scheffer

**Zur Entwicklung eines leistungsrelevanten Arbeitsverhaltens  
in der Grundschule**

47

*Kinder kommen in der Regel mit dem Bedürfnis in die Schule, etwas zu lernen. Aber es ist wichtig, dieses Bedürfnis zu erhalten, es zu fördern und ihm relevante Möglichkeiten zu geben, in denen es sich entfalten kann. Die selbständige geistige Tätigkeit erfordert Freiraum und Aufgabenstellungen, an denen die Schülerinnen und Schüler selbstbestimmt und sachgerecht arbeiten können. Solche Lernformen können Kompetenzen fördern, die im modernen Berufsleben benötigt werden.*

Georg Wierichs

**Wissenschaftsorientierung von Unterricht –  
ein wichtiges didaktisches Prinzip**

57

*In den 60er Jahren galt „Wissenschaftsorientierung“ als ein wichtiges Prinzip, das die Reform der Schule bestimmen sollte. Ungeklärt blieb allerdings, was damit genau gemeint sein sollte. Gleichwohl ist die Frage nach der Funktion schulischer Lernarbeit nicht zu beantworten, wenn die Bedeutung wissenschaftlichen „Wissens“ in seiner Differenz zur alltäglichen Praxis nicht verstanden wird.*

Herbert Tilch

## **Der Computer als Tutor?**

Pädagogische Aspekte intelligenter tutorieller Systeme

71

*Die Euphorie der „programmierten Instruktion“ der 60er Jahre ist verflogen. Neue technologische Entwicklungen machen es jedoch möglich, viel differenzierter und flexibler („dialogfähig“) auf die Bedingungen des Lernens und des Lehrens einzugehen. Es sollte rechtzeitig geprüft werden, ob diese Möglichkeiten den Notwendigkeiten gerecht werden können.*

Michael Behr

## **Nachhilfeunterricht**

81

Verbreitung, pädagogische Bedeutung und bildungspolitische Bewertung

*Daß Schülerinnen und Schüler mit dem Unterricht in der Schule nicht auskommen, das scheint eine Art Konstante zu sein. Diese Studie macht diesen Mißstand erneut deutlich: Lehrende und Eltern scheinen sich auf Nachhilfe als eine Selbstverständlichkeit eingerichtet zu haben – und auch die Schulreform der letzten Jahrzehnte hat hieran offenbar kaum etwas geändert.*

Günter Schreiner

## **Neue Hoffnungen durch Gorbatschow?**

Einstellungen von Jugendlichen zur militärischen Nutzung der Atomenergie

95

*Ein Krieg, in dem Atomwaffen oder andere Massenvernichtungsmittel eingesetzt werden, kann für die meisten Jugendlichen heute durch nichts mehr gerechtfertigt werden. „Lieber tot als rot“ erscheint ihnen als unzeitgemäße Parole. Gleichwohl betrachten sich nur wenige Jugendliche als Sympathisanten oder gar als aktive Mitglieder der Friedensbewegung. Aus diesen Ergebnissen sind friedenspädagogische Folgerungen zu ziehen.*

Hasso von Recum

## **Die Planungsnot des Bildungswesens**

Versagt das politische Steuerungssystem?

107

*Die Entwicklung des Bildungswesens leidet derzeit unter unzureichenden Steuerungsmitteln bzw. unter falschen Strukturentscheidungen. Flexiblere Organisationsmodelle könnten nicht nur den sich wandelnden Bildungsbedürfnissen besser gerecht werden, sondern wahrscheinlich sogar helfen, die Kosten zu senken.*

## **Nachrichten und Meinungen:**

116

- Veränderungen in der Schriftleitung
- Die Opfer der Migration
- Kooperation bei der Integration
- Strukturentwicklungen des Bildungswesens
- Noch eine Didaktik?
- Professionalität von Pädagogen
- Neue Veröffentlichungen zum Themenbereich „Lehrerethos“
- Frühere Beiträge in der „Deutschen Schule“ zu den Themen dieses Heftes

# Die Planungsnot des Bildungswesens

## Versagt das politische Steuerungssystem?

---

### 1. Bildungssystem, Bildungsfinanzierung und die „neue Unübersichtlichkeit“

Ein Bildungssystem ist nur in begrenztem Maße in der Lage, seine Entwicklung autonom zu bestimmen. In viel stärkerem Maße sind es *die politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Rahmenbedingungen*, die den Kurs festlegen und die Entwicklung prägen. Bildungskrisen sind häufig eine Folge veränderter Rahmenbedingungen. Die Rahmenbedingungen für das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland haben sich seit Ende der Ära der Bildungsexpansion tiefgreifend verändert.<sup>1</sup> Es drängt sich die Frage auf: *Wie bewältigt das bildungspolitische Steuerungssystem die neue Situation?* Vor allem: wie bewältigt es die Finanzierungs- und Kostenprobleme als entscheidende Voraussetzung für die Funktionstüchtigkeit des Bildungswesens? Welche Auswirkungen haben restriktive Budgetpolitik, Bevölkerungsentwicklung, vermindertes Interesse von Politik und Öffentlichkeit an Bildungsfragen für die Ressourcenmobilisierung? Sind alle Bildungsbereiche gleichermaßen finanziell notleidend? Werden die verfügbaren Mittel ziel- und bedarfsorientiert verwendet?

Unter gesamtstaatlicher Perspektive soll versucht werden, Antworten auf diese Fragen zu finden. Daß Entwicklungen in einzelnen Bundesländern und kleineren Gebietseinheiten von den gesamtstaatlichen bildungspolitischen Trends abweichen können, ist unbestritten. Gleichwohl aggregieren sich länderspezifische bildungspolitische Entwicklungen zu gesamtstaatlichen Konstellationen. Die für den derzeitigen gesellschaftlichen Zustand charakteristische „neue Unübersichtlichkeit“ (*Habermas*) trifft auch für das Bildungswesen zu. Seit der *Amputation und Lähmung zentraler Institutionen gesamtstaatlicher Koordination und Planung des Bildungswesens in der Bundesrepublik zwischen 1975 und 1982 sind Kurs und Entwicklung des Bildungssystems zunehmend aus der Sicht geraten. Häufig werden Teilspekte bzw. länderspezifische, regionale oder lokale Phänomene generalisiert. Fehleinschätzungen und Fehlprognosen sind die Folgen.*

### 2. Veränderte Rahmenbedingungen

Eine lange Periode wirtschaftlicher Prosperität begünstigte in der westlichen Welt nach dem Zweiten Weltkrieg die Finanzierung sozialer Reformen. Auch die Bildungspolitik konnte daraus ihren Nutzen ziehen. Die ökonomische „Schönwetter-Periode“ war zugleich eine „Schönwetter-Periode“ der Bildungspolitik. Durch eine kontinuierliche Ausweitung des für staatliche

Aufgaben verfügbaren Anteils am Bruttosozialprodukt war es möglich, in der Bundesrepublik *eine Bildungsexpansion historisch einmaligen Ausmaßes* zu finanzieren. Die günstige wirtschaftliche Lage, die der Bildungsexpansion zugute kam, wurde nicht in ihrer historischen Besonderheit erkannt. Der Zeitgeist, vom ständigen Wohlstandszuwachs fasziniert, wertete sie als Regelfall. Daher wirkte es wie ein Schock, als der langfristige ökonomische Aufwärtstrend 1973 durch die erste Ölkrise jäh gestoppt wurde. Auf eine moderate Erholung folgte Anfang der 80er Jahre eine neue Rezession, verursacht durch die zweite Erdölkrise. Mitte der 80er Jahre setzte wiederum ein zunächst gemäßigter, dann zunehmend kräftiger werdender Aufschwung ein. Mit den langfristigen Wachstumseinbußen des Sozialprodukts verringerte sich der staatliche Verteilungs- und Umverteilungsspielraum – und damit auch der Spielraum zur Finanzierung des Bildungswesens. Zwei Zahlen verdeutlichen das: Von 1970 bis 1975 stiegen die Bildungsausgaben im Jahresdurchschnitt um 15,4 Prozent. 1980 bis 1988 betrug der Zuwachs nur noch 2,3 Prozent.

Weitere Schwierigkeiten für das Bildungswesen verursachte die *demographische Entwicklung*. Die Geburtsjahrgänge 1961 bis 1967 umfaßten jeweils mehr als eine Million Kinder. Danach ging die Zahl der Geburten drastisch zurück, 1978 hatte sie sich fast halbiert. Seitdem bewegt sie sich, mit gewissen Schwankungen, um 600 000 jährlich. Der Geburtenrückgang führte zu demographischen Wellen, die das neuartige Phänomen hervorbrachten, daß das Bildungssystem gleichzeitig in den unteren Rängen zahlenmäßig schrumpfte und in den oberen wuchs. Die Bildungspolitik hatte bis 1984 gleichzeitig ein Schülertal im Grundschulbereich und einen Schülerberg im Sekundarbereich II (16–18 Jahre) zu bewältigen. Inzwischen hat auch der Sekundarbereich I (10–15 Jahre) die Talsohle erreicht und der Sekundarbereich II ist auf dem Wege dorthin. Die steil ansteigende Kurve der Studentenzahlen dagegen ist erst jetzt ihrem Gipfelpunkt nahe.

Zu den ökonomisch-finanziellen und demographischen Umbrüchen kam der *Verfall der bildungspolitischen Konjunktur*. Der bildungspolitische Konsens, der die Bildungsexpansion über weite Strecken getragen hatte, ließ sich nicht mehr aufrechterhalten. 1975 mußte der Deutsche Bildungsrat seine Arbeit einstellen. Der von der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung erarbeitete, 1973 parlamentarisch verabschiedete Bildungsgesamtplan konnte sich als übergeordnetes bildungspolitisches Orientierungs- und Steuerungsinstrument in den Ländern nicht durchsetzen. Zwar wurde in einem erneuten Anlauf versucht, die Bildungspolitik auf eine gemeinsame Grundlage zu stellen, indem 1977 mit der Fortschreibung des Bildungsgesamtplans begonnen wurde. Diese Aktivitäten gerieten jedoch zunehmend ins Stocken und wurden schließlich 1982 eingestellt.

### **3. Verteilungskampf: „Finanzseite“ kontra „Bildungsseite“**

Mit der Wende, die durch die neuen Rahmenbedingungen für das Bildungswesen eintrat, brach ein heftiger Kampf um die Verteilung und Sicherung staatlicher Mittel zur Finanzierung des Bildungswesens aus. Die Finanzminister gingen in die Offensive und versuchten ein drastisches „roll back“ der

Bildungsausgaben. Unter Hinweis auf fiskalische Engpässe und den Schülerrückgang vertrat die *Konferenz der Länderfinanzminister* Anfang der 80er Jahre die Auffassung, das gesamte öffentliche Bildungsbudget dürfte jährlich nominal nur noch um 1,5 Prozent wachsen. Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung mochte eine derartige Einengung des Finanzrahmens nicht akzeptieren. Sie hielt eine jährliche Steigerung der Ausgaben von nominal 3 Prozent für erforderlich, „um gezielt Maßnahmen in Bereichen mit offensichtlichen Defiziten durchführen zu können sowie eine der Nachfrage und den Anforderungen an eine solide Bildung und Ausbildung entsprechende Ausstattung der Bildungseinrichtungen zu gewährleisten.“<sup>2</sup>

Welche *Auswirkungen* hatte der Interessenkonflikt zwischen der „Finanzseite“ und der „Bildungsseite“? Entsprach die tatsächliche Entwicklung der Bildungsausgaben eher den restriktiven Zielvorstellungen der „Finanzseite“ oder den großzügigeren Bedarfsansätzen der „Bildungsseite“? Diese Frage läßt sich beantworten anhand eines Soll-Ist-Vergleichs des von der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung errechneten Finanzbedarfs mit den in den Budgetsetzungen der Gebietskörperschaften real verfügbaren Mitteln<sup>3</sup>. Der von der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung erarbeitete *Entwurf zur Fortschreibung des Bildungsgesamtplans bis 1990* hat zwar keine politische Verbindlichkeit erlangt, und eine Einigung mit den Länderfinanzministern über ein gemeinsames Bildungsbudget kam nicht zustande. Der Entwurf beruht jedoch in seiner Sachplanung auf einvernehmlich festgelegten bildungspolitischen Zielen. Er kann daher als ein nützlicher Vergleichsmaßstab zur Beurteilung geplanter und tatsächlicher Entwicklungen herangezogen werden.

Die BLK ermittelte 1980 auf der Grundlage von Plankostenrechnungen mit Hilfe angenommener Preissteigerungsraten für das Jahr 1985 einen Finanzbedarf für das gesamte Bildungswesen von 94,2 Milliarden DM. Korrigiert man diese Berechnungen mit Hilfe der inzwischen bekannten Preissteigerungsraten – die niedriger sind, als 1980 angenommen wurde, dann beträgt der Finanzbedarf statt 94,2 nur 86,7 Milliarden DM. Dem steht ein Haushalts-Ist von 87,2 Milliarden DM gegenüber. Das heißt: *Das Haushalts-Ist hat ein ausreichendes Volumen, um den prognostizierten Finanzbedarf für das Bildungswesen zu sichern.* Den Kultus- und Wissenschaftsministern standen somit 1985 Mittel in einem Umfang zur Verfügung, den sie aufgrund ihrer eigenen Sachplanung zur Erfüllung der bildungspolitischen Aufgaben für erforderlich hielten.

Die relativ günstige Entwicklung des Bildungsbudgets ist teilweise zurückzuführen auf niedrige Preissteigerungsraten, in der Hauptsache jedoch auf eine *geringe Flexibilität der Bildungsausgaben*. Der Möglichkeit, öffentliche Ausgaben nach Höhe und Zweckbestimmung im Zeitablauf zu verändern, sind in der Regel enge Grenzen gesetzt. Das gilt auch für die Bildungsausgaben. Die Grenzen werden abgesteckt durch eine Vielzahl von Restriktionen, insbesondere rechtlicher und politischer Art. Sie schränken vor allem die Möglichkeit ein, Personal- und Sachausgaben zu kürzen; dagegen sind die Investitionsausgaben weitgehend disponibel.

Während der Bildungsexpansion dienten *die wachsenden Schülerzahlen als Argument* zur Begründung eines vermehrten Finanzmittelbedarfs. Dieses Argument ist zum *bildungspolitischen Bumerang* geworden. Denn der Rückgang der Schülerzahlen legt den umgekehrten Schluß nahe, es würden sich nun Möglichkeiten für umfangreiche finanzielle Einsparungen eröffnen. Wie unrealistisch diese, vor allem von Finanzministern immer wieder vertretene Auffassung ist, zeigt schon die Bildungsgeschichte. In Deutschland sank zwischen 1911 und 1921 die Schülerzahl nicht unbedeutend, während die Zahl der Lehrer sogar leicht anstieg. Zwischen 1921 und 1926 schrumpfte die Zahl der Schüler um mehr als ein Viertel, die der Lehrer ging nur um knapp 6% zurück.<sup>4</sup>

Ein Blick auf die *Ausgabenstruktur* macht deutlich, warum bei sinkenden Schülerzahlen die finanziellen Einsparmöglichkeiten begrenzt sind. Zwei Drittel des gesamten staatlichen Bildungsbudgets dient der Finanzierung der *Personalkosten*. Sie bilden einen relativ starren Ausgabenblock. Lehrer und Hochschullehrer sind weitgehend verbeamtet, also unkündbar, daher können Stellen nur in dem Umfang eingespart werden, wie Lehrpersonen aus Alters- oder anderen Gründen aus dem Dienst ausscheiden. Die Finanzminister haben den Zugang zum Lehrberuf sehr stark gedrosselt. 1986 wurden nur noch 12% der Bewerber in den öffentlichen Schuldienst aufgenommen. Die aktuelle Überfüllungskrise im Lehrberuf ist Bestandteil einer historisch bekannten Erscheinung. Seit zwei Jahrhunderten lassen sich im Lehrberuf *regelmäßig wiederkehrende Zyklen des Mangels und der Überfüllung* beobachten. Auch heute ist der Mangel vorhersehbar. Aufgrund der derzeitigen Altersstruktur ist zu erwarten, daß bis zum Jahr 2000 zunächst zwar nur ein Viertel der heute beschäftigten Lehrer aus dem Dienst ausscheiden, in den darauffolgenden 15 Jahren aber weitere zwei Drittel.<sup>5</sup> Durch den kumulativen Effekt entsteht ein überdurchschnittlicher Ersatzbedarf, der kurzfristig, Hals über Kopf und häufig mit Notmaßnahmen, befriedigt werden muß. Da es weitgehend versäumt wurde, durch kontinuierliche Neueinstellungen für eine ausgeglichene Altersstruktur der Lehrerschaft zu sorgen, ist es wieder einmal nicht gelungen, den *circulus vitiosus* von Mangel und Überfüllung zu durchbrechen.

Nicht nur Neueinstellungen, auch die Überalterung der Lehrerschaft belasten die Etats, da aufgrund der Laufbahn- und Besoldungsordnungen Lehrpersonal mit zunehmendem Alter teurer wird. Unter der Annahme, daß gegenwärtig jährlich 3% der Lehrer ausscheiden, kann bei konstant bleibenden Personalmitteln nur etwa die Hälfte der freigewordenen Stellen wieder besetzt werden, da die finanziellen Mittel für die andere Hälfte durch den *Altersstruktureffekt* aufgezehrt werden. Zur Etatbelastung trägt ferner bei, daß die schulformspezifischen Unterschiede in der Lehrbesoldung zu unterschiedlich hohen Kosten pro Schüler führen und die anhaltend starke Nachfrage nach weiterführender Bildung sich auf die kostenintensiven Ausbildungsgänge Realschule und Gymnasium richtet.<sup>6</sup>

#### **4. Mißlungene Mittelumschichtung**

Mit der Feststellung, daß die von der Bildungsplanung für erforderlich gehaltenen Mittel 1985 im Bildungsbudget zur Verfügung standen, ist noch

nichts darüber ausgesagt, *ob der vorausgeschätzte mit dem tatsächlichen Finanzbedarf auch übereinstimmte*. Das war nur bedingt der Fall. Da man die Entwicklung der Schüler- und Studentenzahlen unterschätzt und teilweise auch zu niedrige Kostenrichtwerte zugrunde gelegt hatte, ergaben sich Diskrepanzen. Die unterschätzte Nachfrageentwicklung hatte zu niedrige Budgetanforderungen zur Folge.

Die nächste Frage lautet, ob die dem Bildungswesen verfügbaren Mittel auch *zielkonform eingesetzt* wurden. Zielkonform heißt hier in erster Linie: im Einklang mit der die aktuelle Bedarfslage bestimmenden demographischen Entwicklung. In der Bundesrepublik durchlaufen die Schüler- und Studentenströme mit wechselnder Stärke das Bildungssystem. Bei dieser Situation ist es geboten, durch interne Mittelumschichtung einen Ausgleich zwischen den durch die demographischen Zyklen unterschiedlich betroffenen Bereichen des Bildungswesens herzustellen.

Um es vorweg zu sagen: *die erforderliche Mittelumschichtung ist gründlich mißlungen*.<sup>7</sup> Eine Untersuchung von Planungs-Soll und Haushalts-Ist für 1985 nach Bildungsbereichen zeigt, daß für das allgemeinbildende Schulwesen eine Milliarde DM mehr ausgegeben wurde, als nach den Planungszielen der BLK vorgesehen war, während die finanzielle Unterausstattung der beruflichen Schulen 3,7 Milliarden DM. d. h. fast ein Drittel der für erforderlich gehaltenen Mittel betrug. Die wegen der demographischen Entwicklung notwendige *Prioritätenverlagerung innerhalb des Schulbereichs zugunsten der beruflichen Schulen hat nicht stattgefunden*. Ein Versäumnis, das schwer verständlich ist angesichts der herausragenden Bedeutung, die diesem Bildungsbereich in der bildungspolitischen Programmik regelmäßig attestiert wird.

Bei den Sachausgaben des allgemeinbildenden Schulwesens wurde der nach der Planung für 1985 vorgesehene Betrag um weit mehr als ein Drittel überschritten. Diese Mehrausgaben sind *Folgen einer Politik der Schulstrukturerhaltung*, deren Kosten offensichtlich unterschätzt wurden. Es besteht weitgehend bildungspolitischer Konsens darüber, auch bei sinkenden Schülerzahlen ein wohnortnahes Bildungsangebot aufrechtzuerhalten und bestehende Schulstandorte möglichst nicht aufzugeben. Diesem Ziel wird in den Schulentwicklungs- bzw. Schulfinanzierungsrichtlinien durch Senkung der Auslastungsstandards Rechnung getragen. Diese Maßnahme führt jedoch zu erhöhten Kosten. Bleibt der Gebäudebestand trotz sinkender Schülerzahlen unverändert, ändern sich auch die Bauunterhaltungs- und Betriebskosten nicht. Die Politik der Schulstrukturerhaltung hat das vorausgesagte „Schulsterben“ verhindert.<sup>8</sup> Ungeachtet des Schülerschwunds nahm die Gesamtzahl der allgemeinbildenden Schulen nicht ab, sondern erhöhte sich zwischen 1980 und 1986 von 26840 auf 27667. Zugenommen hat die Zahl der Grund- und Hauptschulen, während die Realschulen und Gymnasien geringfügige Rückgänge zu verzeichnen haben. *Das „Schulsterben“ verhindert zu haben, gilt als ein bemerkenswerter Erfolg der Bildungspolitik*. Hinzugefügt werden muß jedoch, daß dieser Erfolg seinen Preis hat. Würde dagegen eine konsequente Einschränkung von Sachausgaben und Sachinvestitionen vorgenommen, könnte ein

beträchtlicher Spielraum zur Finanzierung von Personalausgaben gewonnen werden.

Durch die sinkenden Schülerzahlen wurden zahlreiche in der Expansionsphase entstandene schulische Strukturen, Konzepte, Normen und Leitvorstellungen in Frage gestellt. Neue Antworten verlangen unter anderem Fragen der schulischen Organisationsformen, der Schul- und Klassengröße, der Unterrichtsdifferenzierung, der Schulstandortplanung, des Schülertransports, der Lehrermobilität. Besondere Bedeutung dürfte neuartigen Modellen des schulischen Verbundes und der Gesamtschule zukommen. *Mit solchen neuen, flexibleren Organisationsmodellen anstelle der herkömmlichen schulformbezogenen Modelle* könnte nicht nur ein differenziertes, wohnortnahes Bildungsangebot realisiert werden, es *könnten mit großer Wahrscheinlichkeit auch Kosten eingespart werden.*<sup>9</sup> Bildungspolitik und Bildungsverwaltung haben sich diesen Aufgaben bislang nur zögernd genähert. Bleibt es dabei, dann werden schwieriger werdende Steuerungs- und Organisationsprobleme und Unwirtschaftlichkeit kaum zu vermeiden sein.

## **5. Finanzielle Austrocknung der Hochschulen**

Im besonderen Maße *leiden die Hochschulen unter Finanznot.*<sup>10</sup> Seit Jahren öffnet sich die Schere zwischen der Zahl der angebotenen und der nachgefragten Studienplätze immer weiter. Zur Zeit stehen für 1,47 Millionen Studenten 780 000 Studienplätze zur Verfügung, d. h. rechnerisch müssen sich zwei Studenten einen Studienplatz teilen. Die *Nachfrage nach Studienplätzen ist ungleich verteilt*, am stärksten frequentiert sind die großstädtischen und die traditionsreichen Hochschulen. Als Folge der geburtenstarken Jahrgänge ist die Zahl der Studienanfänger seit Beginn der 80er Jahre außerordentlich angestiegen. Sie erreichte 1988 die Rekordhöhe von einer Viertelmillion.

Daß den Hochschulen damit eine *Höchstlast* aufgebürdet wurde, *fand bei ihrer Finanzausstattung keine Berücksichtigung.* Wie restriktiv die Ausgabenpolitik gehandhabt wird, läßt sich daran ablesen, daß die Länderfinanzminister für den Betrieb der Hochschulen preisbereinigt 1986 den gleichen Betrag zur Verfügung stellten wie 1980. In der zweiten Hälfte der 70er Jahre wurde die Personalausstattung der Hochschulen vom Wachstum der Studentenzahlen abgekoppelt. Seitdem *stagnieren die Stellenzahlen.* Heute lehren und forschen an den Hochschulen der Bundesrepublik nicht mehr Wissenschaftler als 1975, wobei den Universitäten im Vergleich zu 1975 etwas weniger Stellen zur Verfügung stehen und die Fachhochschulen ihren Personalbestand geringfügig erhöhen konnten. Stellenumwidmungen zu Lasten der Geisteswissenschaften brachten den Natur- und Ingenieurwissenschaften einen begrenzten Zugewinn. Seit zehn Jahren stagnieren auch die Investitionen für die Hochschulen. Vergeblich angemahnt haben die Hochschulrektoren immer wieder den Ausbau der 850 000 Studienplätze, der seit langem zum verbindlichen bildungspolitischen Planziel erklärt worden ist.

Die mangelnde politische Bereitschaft, für eine bessere Ressourcenausstat-

tung der Hochschulen zu sorgen, war von *optimistischen Vorhersagen begleitet*, aufgrund abnehmender Jahrgangsstärken und geringer werdender Studienneigung sei mit einem baldigen Ende der „Überlast“ zu rechnen. In der Tat wiesen die Studienanfängerquoten seit 1982 eine sinkende Tendenz auf. Die optimistische Prognose brach jedoch unversehens zusammen, als ein unerwarteter Wachstumsschub der Studienanfängerzahlen 1987 und 1988 „das Faß zum Überlaufen brachte“ und die Überfüllungskrise der Hochschulen schlagartig verdeutlichte.

Inzwischen ist es zu einer realistischeren Einschätzung der Lage der Hochschulen durch die Bildungspolitik gekommen. *Die bisherigen Prognosen gelten als widerlegt*. Man rechnet mittelfristig mit anhaltend hohen Studentenzahlen; 1,5 Millionen werden bis 1995 und 1,3 Millionen bis zum Ende des Jahrzehnts für wahrscheinlich gehalten. Die Studentenzahlen verringern sich nicht proportional zum Geburtenrückgang. Dafür sind folgende Gründe maßgebend: Das Gymnasium besitzt eine dauerhafte, sich verstärkende Attraktivität. Der Anteil der Studienberechtigten am jeweiligen Altersjahrgang steigt kontinuierlich – von 22,4% 1982 auf 28,6% 1988. Zugleich wächst die Neigung zu studieren. Gegenwärtig beginnen 76% der Studienberechtigten ein Studium, in Kürze dürften es 80% sein. Anders als früher erfolgt die Einschreibung an den Hochschulen heute häufig erst mehrere Jahre nach dem Abitur, nachdem man eine berufliche Lehre, einige Jahre Berufspraxis, Wehr- oder Ersatzdienst absolviert hat. Durch diese „Verschleifung“ der Studienaufnahme bei wachsender Studienneigung kann es, wie 1988 geschehen, zu überraschenden Wachstumsschüben der Studienanfängerzahlen kommen.

Ungeachtet schwieriger, mitunter bedrückender Arbeits- und Lebensbedingungen großer Teile der *Studentenschaft* kennzeichnen sozialwissenschaftliche Untersuchungen sie als *leistungsbereit, belastbar und realistisch*. Die Studienabbruchsquote scheint erheblich niedriger zu liegen, als bislang angenommen wurde. Nach einer Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung beendete nur jeder zehnte Studienberechtigte des Abiturjahrgangs 1976, der sich an einer Hochschule eingeschrieben hatte, sein Studium vorzeitig ohne Anschluß. Die allseits beklagte Verlängerung der Studiendauer läßt sich nicht pauschal als Folge studentischer „Bummelei“ abtun, wie vor allem ein konservatives Meinungsklišee es wahrhaben will. Wie häufig nachgewiesen wurde, wirken insbesondere *Versäumnisse der Hochschulen bei der Organisation von Studium und Examen* zeitökonomisch kontraproduktiv. Nicht gerade zur Verkürzung der Studienzeiten trägt ferner bei, daß nach Veränderung der Modalitäten der Ausbildungsförderung (BAFÖG) die *Zahl der zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts erwerbstätigen Studenten beträchtlich zugenommen* hat. Ferner tragen ungünstige Berufsaussichten zu einer Verlängerung der Verweildauer an den Hochschulen bei. Teils werden diese als „Warteraum“ bis zur Berufsaufnahme genutzt, teils versucht man seine Chancen am Arbeitsmarkt durch den Erwerb von Zusatzqualifikationen zu verbessern. Lange Studienzeiten besitzen einen widersprüchlichen Doppelaspekt: Einerseits beeinträchtigen sie die Effizienz des Dienstleistungsbetriebs

Hochschule, andererseits entlasten sie den überstrapazierten Arbeitsmarkt.

Eine *grundsätzliche Kurskorrektur* mit entsprechenden finanzpolitischen Konsequenzen ist *noch nicht zu erkennen*. Vorerst überwiegen Vorschläge, Forderungen und Absichtserklärungen. Als erste konkrete Maßnahme wurde ein Sonderprogramm des Bundes und der Länder zur besseren finanziellen Ausstattung besonders belasteter Studienfächer auf den Weg gebracht. Nach den Zielvorstellungen des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft geht es als nächstes u. a. darum, die Mittel für den Hochschulbau aufzustocken, die Fachhochschulen verstärkt auszubauen, den wissenschaftlichen Nachwuchs durch Einrichtung von befristeten Stellen zu fördern, die Ausbildungsförderung zu verbessern. Der Präsident der Münchener Universität hat schon vor Jahren die Sparpolitik des Staates gegenüber den Hochschulen als „Verelendungsstrategie“ bezeichnet. Studenten und Hochschullehrer fühlen sich *zum Protest herausgefordert*, weil sie diese Politik als soziale und kulturelle Deklassierung einer Institution und der in ihr tätigen Menschen empfinden. Die bisherige Hochschulpolitik hat zu einem politischen *Vertrauensverlust* geführt. Remedur zu schaffen ist nur möglich durch eine grundlegende Kurskorrektur der Hochschulpolitik von Bund und Ländern. Dabei ist es mit einer Aufstockung der Hochschuletats allein nicht getan. Man wird zugleich an die schwierige und komplexe Aufgabe herangehen müssen, die Systemrationalität der Institution Hochschule mit ihren häufig genug Flexibilität und Wirtschaftlichkeit blockierenden bürokratisch-kameralistischen Normen, Steuerungsprinzipien und Organisationsformen zu überprüfen und zu verbessern.

## **6. Das defizitäre politische Steuerungssystem**

Die Analyse hat gezeigt, daß das bildungspolitische Steuerungssystem *große Schwierigkeiten* hat, die neuen Anpassungsprobleme zufriedenstellend zu bewältigen. Der defizitäre Zustand des Steuerungssystems begünstigt die Fehlallokation finanzieller Mittel. Es herrscht ein auffälliger Widerspruch zwischen einer rigorosen Sparpolitik einerseits – Beispiel: Hochschulen – und einem unterentwickelten Bewußtsein für Wirtschaftlichkeit und Kostenwirksamkeit bildungspolitischer Maßnahmen andererseits – Beispiel: die Sachausgaben zur Strukturhaltung im allgemeinbildenden Schulwesen. Zu befürchten ist, daß Finanzmittel, selbst wenn sie ausreichend vorhanden sein sollten, nicht in dem Maße, wie es notwendig wäre, prioritätsgeleitet und effizient eingesetzt werden und daß das bildungspolitische Steuerungssystem zugleich Mangel und Vergeudung zuläßt. In bezug auf Flexibilität, sektorale Abstimmung, planende Vorausschau und koordinierende Zusammenschau komplexer Zusammenhänge *weist das Steuerungssystem Mängel auf, die ohne Verzug behoben werden müssen*. Angesichts dieser Mängel stellt sich die dringende Frage, ob der seit der konservativen „Wende“ praktizierte weitgehende Verzicht der Bundesrepublik auf eine gesamtstaatliche Bildungsplanung als Rahmenplanung noch länger zu tolerieren ist. Ungeachtet der Begrenzung der Prognosemöglichkeiten in einer sich rasch wandelnden hochindustrialisierten Gesellschaft ist

*eine planende Vorausschau mit mittelfristiger Perspektive keinesfalls unmöglich und dringend geboten.* Dies um so mehr, als sich die Rahmenbedingungen für das Bildungswesen auch künftig ändern werden und schnelles Reagieren auf neue Lagen lebenswichtig sein wird.<sup>11</sup>

## Anmerkungen

- 1 Siehe dazu ausführlich H. Weishaupt, M. Weiß, H. v. Recum, R. Haug: Perspektiven des Bildungswesens der Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen, Problemlagen, Lösungsstrategien. Baden-Baden 1988.
- 2 H. Weishaupt: Fortschreibung des Bildungsgesamtplans unnötig gescheitert. In: Zeitschrift für Bildungsverwaltung (ZBV) Jg. 1, H. 3, Dezember 1986, S. 13.
- 3 Vgl. zum folgenden H. Weishaupt und M. Weiß: Bildungsbudget und interne Mittelallokation. In: Zeitschrift für Pädagogik 34 (1988) S. 535–553 sowie H. Weishaupt: Analyse der Flexibilität des öffentlichen Bildungsbudgets in der Bundesrepublik Deutschland. Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung. Forschungsbericht. Frankfurt a. M. 1987.
- 4 H. Kahler: Prolegomena zur Geschichte der Bildungsökonomie. Weinheim und Basel 1978, S. 87–89.
- 5 Zur aktuellen Situation des Lehrerberbeitsmarktes siehe M. Sommer: Darf man schon wieder zum Lehramtsstudium auffordern? In: P. A. Döring, H. Weishaupt, M. Weiß (Hrsg.): Bildung in sozioökonomischer Sicht. Festschrift für Hasso von Recum zum 60. Geburtstag. Köln, Wien 1989, S. 275–310.
- 6 Vgl. H. Weishaupt u. a.: Perspektiven des Bildungswesens der Bundesrepublik Deutschland a. a. O., S. 186–190.
- 7 Vgl. H. Weishaupt und M. Weiß: Bildungsbudget und interne Mittelallokation, a. a. O.
- 8 Vgl. Ch. Führ: Schulen und Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland. Köln, Wien 1989, S. 203.
- 9 Zur Frage neuer schulischer Organisationsmodelle siehe H. v. Recum: Perspektiven des Bildungswesens in den 80er Jahren. In: Die Deutsche Schule 74 (1982) 1, S. 17–18.
- 10 Vgl. zum folgenden Wissenschaftsrat: Empfehlungen des Wissenschaftsrates zu den Perspektiven der Hochschulen in den 90er Jahren. Köln 1988 sowie K. Hüfner: Ökonomie der Hochschule als Politikum. In: P. A. Döring u. a. (Hrsgb.), Bildung in sozioökonomischer Sicht, a. a. O., S. 127–140.
- 11 Zu den Defiziten des bildungspolitischen Steuerungssystems vgl. ausführlicher H. Weishaupt u. a.: Perspektiven des Bildungswesens der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O., S. 34–37 sowie H. v. Recum: Identity Crisis of Educational Planning. In: Internationale Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 30 (1984) 2, S. 141–153.

*Hasso von Recum*, Prof. Dr., Dipl.-Volkswirt. Studium der Wirtschaftswissenschaften und der Soziologie. Seit 1960 tätig im Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF); seit 1964 Leiter der Abteilung „Ökonomie“ des DIPF; 1968 Berufung zum Professor für Bildungsökonomie; 1970–1975 Direktor des Forschungskollegiums des DIPF. Forschungsschwerpunkte: Bildungsplanung, Bildungsbetrieb und -verwaltung, Kosten und Finanzierung, Probleme moderner Gesamtbildungssysteme, Bildung und Wertwandel.

Anschrift: Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Schloßstraße 29, 6000 Frankfurt a. M.