

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 273

Schul- und Hochschulorganisation

Von

Wolfgang Becker, Gisela Färber, Christof Helberger,
Klaus Klemm, Ulrich van Lith, Joachim Münch,
Andrea Schenker-Wicki, Horst Weishaupt,
Robert K. von Weizsäcker, Berthold U. Wigger,
Frank Ziegele

Herausgegeben von

Robert K. von Weizsäcker



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 273

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 273

Schul- und Hochschulorganisation



Duncker & Humblot · Berlin

Schul- und Hochschulorganisation

Von

Wolfgang Becker, Gisela Färber, Christof Helberger,
Klaus Klemm, Ulrich van Lith, Joachim Münch,
Andrea Schenker-Wicki, Horst Weishaupt,
Robert K. von Weizsäcker, Berthold U. Wigger,
Frank Ziegele

Herausgegeben von

Robert K. von Weizsäcker



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schul- und Hochschulorganisation : Hrsg. von Robert K. von Weizsäcker. –
Berlin : Duncker und Humblot, 2000
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 273)
ISBN 3-428-10152-9

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-10152-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Wissenschaft und Politik sind sich relativ einig: Bildung und Wohlstand sind eng miteinander verknüpft. Eine anvisierte Anhebung des Lebensstandards müsse daher zuallererst im Klassenzimmer ansetzen. Doch ganz so einfach scheint dieser Zusammenhang nicht zu sein. Eine kürzlich veröffentlichte internationale Vergleichsstudie hat ein Fragezeichen hinter einige vermeintlich sichere Zusammenhänge in der Bildungsökonomie gesetzt und eine lebhaft wissenschaftliche sowie öffentliche Diskussion ausgelöst. In jener Untersuchung wurde das Leistungsniveau von Schülern und Studenten auf Teilgebieten der Naturwissenschaft sowie auf dem Gebiet der Mathematik getestet. Das Ergebnis hat viele etablierte Industrienationen aufgeschreckt, lagen sie doch in der internationalen Rangliste relativ weit hinten. Länder wie Singapur, Südkorea, Japan oder die Tschechische Republik machten überraschend das Rennen. Die ‚International Maths and Science Study‘ sowie eine Folgeuntersuchung der OECD haben in diesem Zusammenhang herausgefunden, daß weder Zeit noch Geld für sich allein genommen einen signifikanten Einfluß auf das Abschneiden eines jeweiligen Landes hatten. Weder die Unterrichtsstunden pro Jahr noch die Bildungsausgaben pro Schüler konnten als hinreichende Erklärungsvariable für die Länderrangliste dienen. Die empirischen Befunde deuten vielmehr auf eine tragende Rolle der Lehrmethoden sowie der Schul- und Hochschulorganisation hin.

Wendet man die theoretische Organisationsliteratur auf den Bildungsbereich an, so ergibt sich eine fast paradoxe Situation. In jedem System sind Aktivitäten per definitionem deterministisch, also frei von zufallsabhängigen Einflüssen. Aber für diejenigen, die Teil des Ganzen sind, ist die Komplexität des Gesamtsystems in der Regel zu groß, um alle Zusammenhänge zu durchschauen. Die Entscheidungsträger sind daher nicht in der Lage, die volle Bedeutung ihres Handelns abzuschätzen. Auf das Hauptproblem in diesem Zusammenhang hat bereits Shackle hingewiesen:¹

In order to secure its ends, choice must apply a knowledge of what will be the consequence of what. But the sequel of an action chosen by one man will be shaped by circumstance, and its circumstances will include the actions chosen now and actions to be chosen in time to come by other men. If, therefore, choice is effective, it is unpredictable and thus defeats, in some degree, the power of choice itself to secure exact ends.

Nicht nur hat man es hier mit dem Problem der begrenzten Rationalität zu tun, sondern die Bildungspolitik selbst folgt in der Regel auch keinem wohldefinierten

¹ G. S. *Shackle* (1974): „Decision: The Human Predicament“; *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, Vol. 412, pp. 1 – 10.

Optimierungsprozeß. Wertvorstellungen, Vorurteile und Ideologien der jeweiligen Entscheidungsträger sowie historische Entwicklungen und institutionelle Vorgaben bedingen die Entschlüsse in der Bildungspolitik. Angesichts der begrenzten Zeit und unvollständigen Information im politischen Entscheidungsprozeß tritt an die Stelle einer Suche nach einer optimalen Lösung das Tagesgeschäft des stückweisen Vorgehens. Die Organisationstheorie läßt daher Zweifel an der Effektivität einer externen Bildungsplanung aufkommen. Die Effizienz eines zentral geplanten Bildungssystems dürfte erheblich geringer sein als die eines Marktsystems, und die Risiken organisatorischer Fehlentwicklungen sind möglicherweise größer als die eines Marktversagens.²

Keine Theorie kann und sollte unmittelbar auf die Praxis angewandt werden; ohne eine theoretische Orientierung entsteht jedoch keine gute Politik. Die in diesem Band zusammengefaßten Beiträge folgen dieser Linie, indem sie aktuelle Probleme der Bildungsorganisation auf drei Ebenen aufgreifen: der der Schule, der des Dualen Systems und der der Hochschule.

Die Erörterungen zur Schulebene werden eröffnet durch den Aufsatz „Ex-ante Evaluation alternativer Schulnetze: Projektkonzeption und Ergebnisse der finanzstatistischen Analysen“ von *Horst Weishaupt*. Ausgangspunkt und Motiv der vorgelegten Untersuchung ist der deutliche Geburtenrückgang insbesondere in den neuen Bundesländern, der eine Reorganisation des Schulsystems in den kommenden Jahren erzwingt. Um den sich abzeichnenden Ineffizienzen in diesem Prozeß vorzubeugen und die Folgen schulorganisatorischer Lösungsansätze abzubilden, bedient sich der Autor eines numerischen Simulationsmodells, das sich empirisch auf bevölkerungsstatistische und schulstatistische Daten sowie konzeptionell auf ein Verfahren der Standortoptimierung stützt. Die am Beispiel von Mecklenburg-Vorpommern durchgeführte Studie kann auf diese Weise die finanziellen, pädagogischen und regionalpolitischen Auswirkungen unterschiedlicher Planungsansätze simultan erfassen. Die Bewertung der unterschiedlichen Modell- und Reformvarianten erfolgt über ein Verfahren der Kosten-Wirksamkeitsanalyse, das Lehren zur optimalen Schulorganisation erlaubt.

Klaus Klemm befaßt sich in seinem Beitrag „Zum Umgang mit der Arbeitszeit von Lehrerinnen und Lehrern – Neue Konzepte zum Zeitmanagement“ mit organisatorischen Ansätzen, die über die Instrumente Mehrarbeit und Teilzeitarbeit hinausgehen. Vorgestellt werden Methoden einer neuen Bemessung von Arbeitszeit, einer veränderten Form der Zuweisung von Lehrerarbeit an die einzelnen Schulen sowie gewandelte Verfahren der Abrechnung von Lehrerarbeit. Als wesentliche Elemente eines neuen Konzepts des Zeitmanagements arbeitet der Verfasser die Neubestimmung des Volumens der regulären Arbeitszeit, die Flexibilisierung der Arbeitszeitregelungen, die Budgetierung der Lehrerarbeitszeit sowie das Aushandeln der Arbeitsbedingungen heraus.

² Vgl. z. B. *J. Barnes* und *N. Barr* (1988): *Strategies for Higher Education*; Aberdeen University Press.

Die anschließende Abhandlung von *Ulrich van Lith* befaßt sich mit der Ebene des Dualen Systems, indem sie Überlegungen zur Reorganisation der betrieblichen Berufsausbildung anstellt. Der Beitrag „Fortentwicklung der einzelbetrieblichen Finanzierung der Berufsbildung“ greift den Status quo sowie aktuelle Reformvorschläge der Berufsausbildungsfinanzierung auf und entwirft Möglichkeiten der organisatorischen Weiterentwicklung. Der Autor betont, daß ein Schwachpunkt der derzeitigen einzelbetrieblichen Finanzierung darin bestünde, daß Bildungsausgaben als laufende Betriebsausgaben statt als langfristige Investitionen behandelt werden. Ein möglicher Fortschritt könne daher in einer Offenlegung der verdeckten Vorfinanzierung der betrieblichen Berufsausbildung durch die Unternehmen bestehen. Die Unternehmen würden gegenüber ihren Aus- und Weiterzubildenden Forderungen in Höhe der vorzufinanzierenden Nettokosten (Aus- und Weiterbildungskosten abzüglich der Erträge aus produktiven Leistungen) erwerben und diese bilanziell ausweisen. Auf diesem Gedanken aufbauend formuliert der Verfasser eine Reihe von organisatorischen Reformüberlegungen.

Die Erörterungen zur Hochschulorganisation werden eröffnet durch die länderübergreifende Untersuchung von *Joachim Münch*: „Die Hochschulsysteme Deutschlands, der USA und Japans im Vergleich“. Der Autor möchte durch eine komparative Darstellung etwas mehr Klarheit über strukturelle und systematische Gegebenheiten der Hochschulsysteme in Deutschland, in den USA und in Japan schaffen, um auf diese Weise „Bewertungsschieflagen“ in der gegenwärtigen bildungspolitischen Reformdebatte abzubauen. Dargestellt werden dabei u. a. die Rahmenbedingungen und Grundstrukturen der Hochschulsysteme, die zahlenmäßige Entwicklung der Studentenzahlen, Anteil und Rolle privater Institutionen, die unterschiedlichen Finanzierungsmodi in der Triade unter besonderer Berücksichtigung der individuellen Finanzierung, Zulassungsvoraussetzungen und Rekrutierungsverfahren, Methoden der Zertifizierung und Etikettierung von Hochschulabschlüssen sowie Probleme der Evaluierung. Der Beitrag endet mit einer bewertenden Gegenüberstellung, in der die Organisationsmerkmale des deutschen Hochschulsystems – bei aller Reformbedürftigkeit im einzelnen – gar nicht schlecht abschneiden.

Ein besonders reformfreudiges Land in Sachen Bildungsorganisation ist in jüngerer Zeit die Schweiz. In ihrem Aufsatz „Die Universität des 21. Jahrhunderts: autonom und evaluiert“ gibt *Andrea Schenker-Wicki* Einblicke aus erster Hand in die hochschulpolitische Landschaft der Schweiz. Die Autorin, die sowohl in der Wissenschaft als auch im Berner Bundesamt für Bildung tätig ist, greift den Ruf nach mehr Transparenz, Qualitätskontrolle und Leistungsprüfungen am Beispiel der Schweizer Institutionen auf und entwickelt Vorschläge zur Ausgestaltung von kohärenten Leistungsindikatoren, die die Grundlage für eine organisatorische Reform bilden könnten. Besonderes Augenmerk richtet sie dabei auf die sich ändernde Rolle des Staates von einer Kontroll- zu einer Aufsichtsinstanz.

Eine makroökonomische Sicht der Bildungsorganisation nimmt *Wolfgang Becker* in seiner Abhandlung „Zur Ökonomie der Hochschulorganisation: Hochschulko-

operationen und Innovationseffekte“ ein. Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Verbindung zwischen technischem und wirtschaftlichem Fortschritt und einer immer engeren Verknüpfung zwischen Hochschulforschung und Industrieforschung beschäftigt sich der Verfasser mit der Rolle von Hochschulkoooperationen als Organisationstypus des systematischen Wissenstransfers zwischen Hochschulen und betrieblicher Praxis. Zur Überprüfung der empirischen Relevanz von Kooperationen im Innovationsprozeß unterwirft der Autor die aus der Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Betrieben resultierenden Innovationseffekte für das Verarbeitende Gewerbe der Bundesrepublik Deutschland einer ökonomischen Analyse. Es zeigt sich, daß die Nutzung von technologischen Möglichkeiten aus der Hochschulforschung zu einer Erweiterung betriebsinterner Innovationskapazitäten führt. Auffallend ist in diesem Zusammenhang, daß sich die Zusammenarbeit von innovativen Betrieben mit Hochschulen positiv auf die Entwicklung von Produktverbesserungen auswirkt, nicht aber primär auf die Hervorbringung neuer Produkte. Der Beitrag schließt mit einigen Überlegungen zur Verbesserung der organisatorischen Bedingungen für Hochschulkoooperationen.

Eine wesentliche Komponente der Hochschulorganisation ist die gewählte Art der Hochschulfinanzierung. Vor diesem Hintergrund durchleuchtet *Gisela Färber* in ihrem Beitrag „Bildungsreform durch Reform der Bildungsfinanzierung?“ die Gesamtheit der relevanten finanz- und bildungspolitischen Institutionen in der Bundesrepublik Deutschland und wartet mit einer Reihe von Reformvorschlägen auf. Auf der konzeptionellen Grundlage der Theorie der öffentlichen Güter sowie der daraus abgeleiteten Preissignale im Bildungswesen entwickelt die Autorin Vorschläge zur Einführung von Bildungsgutscheinen sowie zur Neudefinition von Finanzierungsregeln, die stärker als bisher auf eine leistungsabhängige Mittelvergabe ausgerichtet sind.

Eine in der Bundesrepublik Deutschland vernachlässigte Finanzierungsform greift *Christof Helberger* in seinem Aufsatz „Die Finanzierung von Hochschulen durch Stiftungen“ auf. Dieses immer wichtiger werdende Thema unterstreicht nicht nur die bisher wenig beachtete Rolle des Kapitalmarktes, sondern thematisiert auch Aspekte der Hochschulorganisation, die bisher weitgehend vernachlässigt wurden. Der Autor gibt einen umfassenden Einblick in die Rolle der Stiftungserträge im Rahmen des Gesamthaushalts einer Universität, die wichtigsten Gestaltungsalternativen insbesondere des deutschen Stiftungsrechts sowie die vorliegenden Erfahrungen zur Finanzierung von Universitäten durch Stiftungen, wobei nicht nur deutsche Fälle, sondern z. B. auch das Konzept der Harvard University zum Zuge kommen. Vor diesem Hintergrund entwickelt der Verfasser eine Systematik der Stiftungsorganisation. Dabei werden grundsätzliche Fragen nach der Bildung eines Kapitalstocks durch Universitäten sowie nach der Strategie des Vermögensmanagements von Universitätsstiftungen aufgeworfen.

Das aktuelle organisatorische Reformkonzept des Globalhaushalts nimmt *Frank Ziegele* in seinem theoriegeleiteten Beitrag „Globalhaushalte und die Zuweisung von Entscheidungskompetenzen“ unter die Lupe. Staatliche Globalhaushalte stel-

len eine Herausforderung für die innere Organisation der Hochschulen dar. Ihre Wirkungen hängen wesentlich davon ab, welche organisatorische Umsetzung der neuen finanziellen Autonomie innerhalb der Hochschulen erfolgt. Eine wesentliche Frage ist hier, welche Entscheidungsträger die finanziellen Spielräume nutzen sollen: Empfehlen sich Ausgabenentscheidungen auf der Ebene der zentralen Hochschuladministration oder sollten die Kompetenzen an die Fachbereiche weitergegeben werden? Anhand eines Modells strukturinduzierter Gleichgewichte zeigt der Autor, daß weder das eine noch das andere eine hochschulinterne Allokationseffizienz garantiert. Die Effizienzeffekte hingen nicht allein von der Kompetenzzuweisung, sondern insbesondere von der Frage ab, unter welchen Bedingungen die jeweiligen Entscheidungen getroffen werden. Die Public-Choice-orientierte Analyse des Autors verdeutlicht u. a., daß Zielvereinbarungen und wettbewerbliche Systeme der Mittelvergabe effizienzfördernde Wirkungen aufweisen.

Im letzten Beitrag des Bandes wird die organisationstheoretische Frage nach dem Träger der Bildungsumsetzung gestellt. *Berthold U. Wigger* und *Robert K. von Weizsäcker* erörtern in ihrer Abhandlung „Öffentliche oder private Umsetzung des staatlichen Bildungsauftrags? Eine Analyse auf der Grundlage der Theorie unvollständiger Verträge“, ob der Staat den gesetzlichen Bildungsauftrag durch öffentliche Bildungseinrichtungen oder durch beauftragte private Unternehmen umsetzen solle. Könnte der Staat das Gut Bildung exakt definieren und alle Einzelheiten der Bildungsproduktion vertraglich festhalten, so würde es keine Rolle spielen, wem die Umsetzungsaufgabe übertragen wird. Welche Möglichkeiten der Kosteneinsparung der Bildungsbetrieb zuläßt, wodurch die Vermittlung von Lehrinhalten verbessert werden kann oder auf welche Weise Lernziele sich ändernden Rahmenbedingungen anzupassen sind, kann freilich kaum von vornherein festgelegt werden. Bedeutung gewinnt dann die Frage, wer die Kontrollrechte über die nicht vertraglich vereinbarten Aspekte des Gutes Bildung besitzt. Mit Hilfe eines einfachen Modells unvollständiger Verträge zeigen die Autoren, daß private Betreiber nicht nur höhere Anstrengungen unternehmen, die Kosten zu reduzieren, sondern auch eher bereit sind, Qualitätsverbesserungen durchzuführen als öffentliche Bedienstete. Allerdings besteht die Gefahr, daß private Unternehmer in einem gesamtgesellschaftlich ineffizient hohen Ausmaß die Kosten verringern und das Potential für Qualitätsverbesserungen unausgeschöpft lassen.

Die in diesem Band zusammengefaßten zehn Beiträge können das komplexe Feld der Schul- und Hochschulorganisation natürlich nur aus einer jeweils gewählten Perspektive beleuchten. Die präsentierten Ausschnitte greifen jedoch zentrale Probleme sowohl der wissenschaftlichen als auch der bildungspolitischen Diskussion auf und versuchen durch eine Integration von institutionellen, empirischen und theoretischen Aspekten Hinweise und Anregungen für die praktische Politik zu geben.

Inhaltsverzeichnis

I. Schule

Ex-ante Evaluation alternativer Schulnetze: Projektkonzeption und Ergebnisse der finanzstatistischen Analysen

Von *Horst Weishaupt*, Erfurt 15

Zum Umgang mit der Arbeitszeit von Lehrerinnen und Lehrern – Neue Konzepte zum Zeitmanagement

Von *Klaus Klemm*, Essen 41

II. Duales System

Fortentwicklung der einzelbetrieblichen Finanzierung der Berufsbildung

Von *Ulrich van Lith*, Mülheim a.d. Ruhr 57

III. Hochschule

Die Hochschulsysteme Deutschlands, der USA und Japans im Vergleich

Von *Joachim Münch*, Kaiserslautern 75

Die Universität des 21. Jahrhunderts: autonom und evaluiert

Von *Andrea Schenker-Wicki*, Bern 117

Zur Ökonomie der Hochschulorganisation: Hochschulkooperationen und Innovations-effekte

Von *Wolfgang Becker*, Augsburg 135

Bildungsreform durch Reform der Bildungsfinanzierung?

Von *Gisela Färber*, Speyer 165

Die Finanzierung von Hochschulen durch Stiftungen

Von *Christof Helberger*, Berlin 221

Globalhaushalte und die Zuweisung von Entscheidungskompetenzen

Von *Frank Ziegele*, Gütersloh 247

Öffentliche oder private Umsetzung des staatlichen Bildungsauftrags? Eine Analyse auf Grundlage der Theorie unvollständiger Verträge

Von *Berthold U. Wigger* und *Robert K. von Weizsäcker* 275

Autorenverzeichnis 293

I. Schule

Ex-ante Evaluation alternativer Schulnetze Projektkonzeption und Ergebnisse der finanzstatistischen Analysen¹

Von *Horst Weishaupt*, Erfurt

Die gegenwärtige Diskussion um Ausgabeneinsparungen im Schulwesen konzentriert sich auf die vom Land zu finanzierenden Personalausgaben (s. *Kienbaum Unternehmensberatung* 1991, 1995a, 1995b; *Bellenberg* 1995). Angesichts der angespannten öffentlichen Haushalte ist aber ergänzend zu überprüfen, ob nicht auch die Ausgaben für den Unterhalt der Schulen und die Investitionsausgaben – die von den städtischen und kommunalen Schulträgern verwaltet werden – ein Ansatzpunkt für Sparmaßnahmen im Schulbereich darstellen können. Mitteleinsparungen in diesem Bereich sind auch deshalb von besonderem Interesse, weil sie sich in der Regel nicht negativ auf die Bedingungen des Unterrichts auswirken.

Die Gemeinden und Landkreise als Schulträger unternehmen vielfältige Anstrengungen zur Reduzierung von Aufgaben und Ausgaben insbesondere in den Bereichen Schulverwaltung und Schulunterhalt. Zentrale Stichworte in diesem Zusammenhang sind: dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, Budgetierung und outputorientierte Steuerung. Ein umfassendes Konzept „Neue Steuerung im Schulbereich“ wurde jüngst vorgelegt (*Kommunalen Gemeinschaftsstelle* 1996). Der in dem Konzept propagierte schlankere Staat ist insbesondere auch ein aufgabenreduzierter und (staats)ausgabenoptimierter Staat.

Neben einem verstärkten Kostenbewußtsein bezogen auf die einzelnen Schulen ist für den Schulträger aber auch die kostengünstige regionale Organisation des Schulsystems von großer Bedeutung. In dieser Hinsicht ist die Sensibilität der Schulträger jedoch unterentwickelt, obwohl der Unterhalt der Schulgebäude für die Schulträger die wichtigste Ausgabenposition darstellt.

Bereits in der Phase des Schülerrückgangs in den 70er und 80er Jahren in den alten Bundesländern – damals gingen in den alten Ländern die Schülerzahlen um über 40 % zurück – ist eine geplante Anpassung des Schulgebäudebestands an abnehmende Jahrgangsbreiten weitgehend unterblieben. Die Ursache hierfür war,

¹ Der Text entstand im Zusammenhang des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projekts „Anwendung von Optimierungsverfahren im Rahmen der Schulnetzplanung“. Der DFG danke ich für die Ermöglichung des Forschungsvorhabens.

Der Beitrag ist Prof. Dr. Hasso von Recum zum 70. Geburtstag gewidmet.

daß politische Eingriffe in existierende Schulstrukturen – unter den Vorzeichen eines zu verkleinernden Systems – meist erheblichen Widerstand der Betroffenen provozieren. Um solchen Konflikten auszuweichen, wurde der Anpassungsprozeß an rückläufige Schülerzahlen möglichst im Rahmen der bestehenden Schulstrukturen vollzogen. Soweit schulorganisatorische Innovationen noch beabsichtigt waren, wurden sie von der Schulwahl der Eltern abhängig gemacht. Waren erforderliche Einschränkungen des Bildungsangebots absehbar, wartete man ab, bis eine Schule mangels Schüler schließen mußte. Schulschließungen wurden nicht im Hinblick auf ein weiterhin möglichst flächendeckendes Angebot geplant. Durch dieses Versäumnis nahm aber die Wirtschaftlichkeit des regionalen Schulsystems deutlich ab. Dies äußerte sich unter anderem darin, daß zwischen 1975 und 1983 die preisbereinigten Ausgaben je Schüler um 23 % zunahmen (*Weishaupt/Weiß* 1988), denn bei weitgehend konstantem Gebäudebestand führte der Schülerzahlenrückgang zu erheblichem ungenutzten, aber weiterhin Kosten verursachenden Schulraum. Eine englische Fallstudie kam in diesem Zusammenhang zu dem Ergebnis, daß die Sachausgaben je Schüler um den gleichen Prozentsatz ansteigen, um den die Schülerzahlen zurückgehen (*Hinds* 1986, S. 26). Bei den Schulträgern hat diese Entwicklung kaum Beachtung gefunden, da kameralistisches Denken vorherrschte und durch die stark verringerten Schulbauinvestitionen die Schulausgaben der Schulträger insgesamt rückläufig waren.

Die Auslastungssituation der Schulen ist in der Bundesrepublik im übrigen kaum zu beurteilen, da es keine Angaben über die Schülerplätze (vergleichbar mit den Studienplätzen nach Flächenrichtwerten für die Hochschulplanung) gibt. Doch nur über den Vergleich von Schülerzahlen und Schülerplätzen ließe sich die Versorgung mit Schulraum beurteilen. In England und Wales zeigte sich das gleiche Problem der unzureichenden Anpassung des Schulgebäudebestands an verringerte Schülerzahlen. Eine Kommission des dortigen Rechnungshofes ermittelte, daß in den Grundschulen Ende der 80er Jahre eine Überkapazität von 900.000 Plätzen bestand, die jährlich schätzungsweise 140 Mill. Pfund kosten. Die Kommission zog aus dieser Situation den Schluß: „Dieses Geld könnte zur Verbesserung des Unterrichts oder für andere Aufgaben der Gemeinde verwendet werden“ (*Audit Commission* 1990, S. 5).

Mit Blick auf eine prioritätsgeleitete Mittelallokation, die undifferenzierte Sparansätze überwindet, ist folglich festzuhalten, daß dem Schulwesen auch durch eine unwirtschaftliche regionale Schulorganisation Mittel entzogen werden, die z. B. sinnvoller für eine Verbesserung der Unterrichtsbedingungen verwendet werden könnten.

A. Neue Herausforderungen an die Schulentwicklungsplanung

Für die nächsten Jahren ist in den neuen Ländern ein gravierender Rückgang der Schülerzahlen vorhersehbar und auch in den alten Ländern leitet die aktuelle rückläufige Geburtenentwicklung erneut einen sinkenden Kapazitätsbedarf für das Schulwesen ein. Von daher wird die weitere demographische Entwicklung von der Bildungspolitik eine Entscheidung darüber verlangen, wie das bestehende Bildungsangebot eingeschränkt werden soll, um Ineffizienz zu vermeiden: über eine Konzentration auf zentral gelegene und organisatorisch leistungsfähige Einrichtungen oder über Ansätze zur Sicherung der gegenwärtigen Angebotsdichte und damit ein dezentralisiertes Angebot.

Der Geburtenrückgang in den neuen Bundesländern nach 1990 ist historisch einmalig. Im Durchschnitt der neuen Länder (ohne Ost-Berlin) wurden 1993 bis 1995 ca. 60% Kinder weniger geboren als 1989. Obwohl seit 1995 die Zahl der Geburten wieder leicht ansteigt, werden die Geburtenraten der DDR auch in Zukunft längst nicht mehr erreicht werden (zu den Ursachen des Geburtenrückganges und zu aktuellen Geburtenprognosen siehe beispielsweise *Gans 1996; Fickermann 1997*).

Der Geburtenrückgang wird sich, 1996/97 beginnend, zunächst in den Grundschulen auswirken. Die weiterführenden Schulen werden von dem Schülerzahlenrückgang im Jahr 2000 erfaßt und erreichen 2007 (Schulen der Sekundarstufe I) bzw. 2010 (Gymnasium) die niedrigste Schülerzahl (siehe z. B. für Thüringen: *Kuthe/Zedler 1995*, S. 42–46). Wegen der niedrigen Siedlungsdichte in den neuen Ländern (mit Ausnahme von Sachsen) sind dort heute die durchschnittlichen Einzugsbereiche der Schulen flächenmäßig größer als in den alten Ländern. Sie weisen dennoch eine geringere durchschnittliche Schülerzahl auf (*Fickermann 1996*, S. 206). Dadurch werden sich in vielen Regionen Probleme der Erreichbarkeit des Schulangebots ergeben, wenn Schulstandorte durch den Schülerzahlenrückgang aufgegeben werden müssen.

B. Erweiterte Schulentwicklungsplanung als Lösungsansatz

I. Grenzen traditioneller Schulentwicklungsplanung

Unter der Bedingung stark zurückgehender Schülerzahlen hat die regionale Organisation des Schulsystems eine besonders wichtige Bedeutung für eine prioritätengeleitete Mittelallokation. Deshalb ergibt sich gerade in der gegenwärtigen Situation in den neuen Bundesländern der Bedarf nach rationalen Grundlagen für bildungsplanerische Entscheidungen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß unzweck-