
Horst Weishaupt

Finanzierung und Recht als Ansatzpunkte schulpolitischer Steuerung. Eine Ideenskizze¹

Zusammenfassung

Trotz wechselnder Steuerungsstrategien sind das Recht und eine kontinuierliche Finanzausstattung Konstanten der Schulentwicklung. Ausgehend von der zunehmenden Verrechtlichung des Schulwesens wird insbesondere die Steuerungswirkung des Rechts zur Durchsetzung von Innovationen angesprochen. Die Steuerung über die Finanzierung des Schulwesens wird am Beispiel der Veränderung der Mittelverwendung und der Nutzung rückläufiger Schülerzahlen für Innovationen diskutiert.

Schlüsselwörter: Schulrecht, Schulfinanzierung, Verrechtlichung, reformorientiertes Recht, Rechtswirkungsforschung, Finanzierungsspielräume, demografische Rendite

Funding and Legislation as Starting Points of School Political Regulation. An Idea Sketch

Abstract

In spite of changing regulation strategies, legislation and continuous funding are constants of school development. Starting with the increasing juridification of the school system, this article deals with the regulating effects of legislation to implement innovations. Regulation by means of funding of the school system is discussed with regard to changes in the allocation of resources and with regard to the use of declining pupil numbers for innovations.

Keywords: school legislation, school funding, juridification, reform oriented legislation, legislation effectiveness research, financial scopes, demographic return

¹ Bei diesem Beitrag handelt es sich um die leicht veränderte Fassung eines Vortrags des Verfassers im Rahmen der „DDS-Jahrestagung 2009“ in Münster zum Thema „Führung – Steuerung – Governance und ihre Bedeutung für die Schulreform“.

Die Auseinandersetzung mit Fragen schulpolitischer Steuerung ist durch Konjunkturen gekennzeichnet. Mit dem Begriff von der „verwalteten Schule“ (Ellwein 1964) der 1960er-Jahre wurde eine bürokratisch organisierte und auf Konsolidierung des Bestehenden bedachte Form der Steuerung beschrieben. Kennzeichnend für diese Phase war eine Bestimmung im Düsseldorfer Abkommen der Ministerpräsidenten der Länder zur Vereinheitlichung des Schulwesens, die es den Ländern noch nicht einmal über Schulversuche gestattete, von der Eigenart der vereinbarten Schultypen abzuweichen. In der folgenden Bildungsreformphase mit einer starken Zunahme der Schülerzahlen und einem erheblichen Expansionsbedarf im Schulwesen wurde Planung zum bestimmenden Begriff der schulpolitischen Steuerung. Planungsabteilungen wurden in den Kultusministerien geschaffen und die Schulträger zur Schulentwicklungsplanung verpflichtet. Ein geplanter Wandel über „Bildungsplanung als rollende Reform“ (Rolff 1970) wurde zur herrschenden Steuerungsphilosophie, die nicht auf den Bildungsbereich beschränkt war, sondern Planungsansätze bestimmten die Entwicklung in allen gesellschaftlichen Bereichen. Bezogen auf die Schulentwicklung gab es nur Unterschiede in der Frage, ob die Expansion des Schulangebots in bestehenden Strukturen oder strukturverändernd umgesetzt werden sollte.

Mit dem Schülerzahlenrückgang und damit dem Ende der Expansionsphase des Schulbesuchs verloren seit Mitte der 1970er-Jahre Planungsansätze zunehmend ihre Überzeugungskraft. In den 1980er-Jahren bestimmte eine Politik des Erhalts des Status quo die Steuerung des Schulwesens. Sinkende Schülerzahlen sollten für pädagogische Verbesserungen an den Schulen genutzt werden: eine Senkung der Klassenfrequenzen und den Erhalt kleiner Schulen in ländlichen Gemeinden.

Zunehmend zeigte sich dann aber auch, dass die in einer Expansionsphase zentral über Schulneubauten und -erweiterungen umsetzbaren Innovationen nun nur noch möglich sind, wenn die Beteiligten selbst entsprechende Veränderungen wünschen. Die schon in den 1970er-Jahren vom Deutschen Bildungsrat (1973) geforderte größere Gestaltungsfreiheit der einzelnen Schulen wurde nun zu einem neuen Konzept schulpolitischer Steuerung. Den Schulen Spielraum für die „optimale Organisation von Lernprozessen“ (Roth) zu geben, war der pädagogische und curriculumtheoretische Impuls für die Empfehlung des Bildungsrats. Er ging dabei von der Hoffnung aus, über Partizipation Selbstgestaltungskräfte an den Schulen zu aktivieren. Für die Schulpolitik war eine nüchterne Neubewertung der zentralen Steuerungsfähigkeit des Schulsystems der Ausgangspunkt des Einstellungswandels. Die Kultusminister mussten erkennen, dass die zentral geplanten Schulstrukturreformen nicht fortgeführt werden konnten, weil bei sinkenden oder konstanten Schülerzahlen Innovationen nicht mehr über Schulneubauten umsetzbar waren, sondern bestehende Einrichtungen für Reformen gewonnen werden mussten. Dies suchte die Politik – durch internationale Tendenzen bestärkt (vgl. Döbert/Geißler 1997) – zu erreichen, indem sie den Schulen mehr Selbstverantwortung übertrug, die sich ab 1990 anhand der Entwicklung des Schulrechts nachzeichnen lässt (vgl. Rürup 2007).

Mit der zunehmenden Bereitschaft der Kultusministerien, den Schulen eine begrenzte Selbstbestimmung zur Profilierung der einzelnen Schule und für den Wettbewerb zwischen den Schulen einzuräumen, war verbunden, dass nicht mehr vom Kultusministerium wahrgenommene Regelungskompetenzen an die Schulträger und die einzelnen Schulen delegiert wurden (vgl. Zedler/Fickermann 1997). Die naturwüchsige Herausbildung eines „Bildungsmarktes“ wurde nicht mehr als Versagen der Politik verstanden, sondern zum Programm erhoben. Die Aktivierung eines nicht-staatlichen Steuerungspotenzials führte aber zur Verschiebung von parlamentarischen Zuständigkeiten auf Verhandlungssysteme. Damit wurden – so die Kritiker dieser Entwicklung – schulpolitische Fragen einem durch Verfassungsnormen festgelegten Entscheidungsmodus entzogen, der darauf verpflichtet ist, alle jeweils berührten Interessen gleichmäßig zu berücksichtigen (vgl. Habermas 1985, S. 154).

Mit der Integration des Dezentralisierungsansatzes schulpolitischer Steuerung in ein erweitertes Konzept einer outputorientierten, „neuen“ Steuerung, das seit 1997 zunehmend mit einer Verpflichtung zur Rechenschaftslegung der Schulen umgesetzt wird (vgl. Rürup 2007, S. 244), wurden Kunden-, Leistungs- und Kostenorientierung zu bestimmenden Kriterien der Schulentwicklung. Mit der Aufhebung der Schulbezirke, dem Ausbau von Ganztagschulen und anderen Maßnahmen der einzelschulischen Profilierung wurde eine erhöhte Wahlmöglichkeit der Eltern – und damit Kundenorientierung – angestrebt. Mit dem Aufbau eines Systems der Leistungsüberprüfung in allen Ländern über Bildungsstandards, Lernstandserhebungen und Schulinspektionen und Ansätze der Kosten-Leistungsrechnung sind auch die anderen Komponenten dieser neuen Steuerungsphilosophie bereits in allen Ländern weitgehend umgesetzt. Ergänzt wird sie durch die Verpflichtung der einzelnen Schulen zur Erstellung von Schulprogrammen und zur Durchführung interner Evaluationen. Damit wird ein umfassender Ansatz „evidenzbasierter“ Steuerung angestrebt. Ähnlich der Planungsphase vor 40 Jahren ist die Umsetzung der neuen Steuerungsphilosophie mit weitreichenden Veränderungen in den internen Strukturen der Bildungsverwaltungen verbunden (vgl. den Beitrag von Schimank in diesem Heft).

Trotz aller Veränderungen in den schulpolitischen Steuerungsansätzen in den letzten 50 Jahren gibt es aber auch Konstanten: In einem demokratischen Rechtsstaat ist das Recht die Grundlage aller politischen und administrativen Maßnahmen. Die Landtage als politisch Verantwortliche haben nicht nur das Gesetzgebungs-, sondern auch das Haushaltsrecht. Bei allen Unterschieden in den Steuerungsintentionen und -konzepten bleiben die zentralen Bezugspunkte invariant: Schulgestaltung und -entwicklung sind immer an das Recht gebunden und häufig erst durch Änderungen des Schulrechts möglich. Zugleich ist das Schulwesen auf eine angemessene Finanzausstattung angewiesen. Die mit der Bildungsexpansion verbundene Ausweitung des Angebots an Realschulen, Gymnasien und Gesamtschulen war nur über eine Erhöhung der Schulhaushalte möglich. Und gegenwärtig führt beispielsweise der Ausbau von

Ganztagsschulen zu einem erhöhten Finanzmittelbedarf für das Schulwesen. Einerseits erscheint die Bedeutung von Recht und Geld als Steuerungsmedien als trivial, andererseits ergibt sich die intendierte Steuerungswirkung nicht von alleine, rechtliche Regelungen und finanzielle Mittel wirken nicht automatisch zielkonform. Vielmehr lohnt es sich, Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung der schulpolitischen Entwicklung über diese zentralen Ansatzpunkte auszuloten.

1. Steuerung durch das Schulrecht

Das Schulrecht hat in den letzten Jahrzehnten in Deutschland für die Steuerung der Schulentwicklung an Bedeutung gewonnen (vgl. Avenarius/Füssel 2008, S. 19 und S. 53-55), nachdem das Bundesverfassungsgericht es nicht mehr akzeptierte, die staatlichen Befugnisse zur Organisation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens weitgehend als Aufgabe von Regierung und Schulverwaltung anzusehen (Lehre vom Schulverhältnis als „besonderem Gewaltverhältnis“), und bestimmte: „Das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip des Grundgesetzes verpflichten den Gesetzgeber, die wesentlichen Entscheidungen im Schulbereich selbst zu treffen und nicht der Schulverwaltung zu überlassen“ (ebd., S. 54). Dazu gehören die grundlegenden Erziehungs- und Bildungsziele, die Organisationsstruktur des Schulwesens, die Kriterien für die Errichtung, Auflösung und Zusammenlegung von Schulen, die Grundzüge der Behördenorganisation der Schulverwaltung, die Schulverfassung, die Rechtsstellung der Schülerinnen und Schüler, der Eltern und der Lehrkräfte und die Ordnungsmaßnahmen (vgl. ebd., S. 55). Die durch den „Gesetzesvorbehalt“ als „Verrechtlichung“ bezeichnete Entwicklung des Schulrechts hat nicht nur zur Durchsetzung rechtsstaatlicher Prinzipien im Schulwesen geführt; wichtige Fragen der Schulgestaltung wurden dadurch zu politischen und damit öffentlich diskutierten Themen. Zugleich wird aber auch die Fülle von rechtlichen Regelungen beklagt, die den pädagogischen Handlungsspielraum einengen und situativ sinnvolle Entscheidungen erschweren. Dazu mag das Bestreben beigetragen haben, über die Schulgesetze möglichst alle denkbaren Einzelfälle zu regeln, was dann zu unangemessenen Detailregelungen führte. Neben dieser Gefahr der „Übersteuerung“ der Schulentwicklung über das Schulrecht gibt es weitere kritische Aspekte der Steuerung über das Schulrecht, von denen ich (1) auf das Missverhältnis von Handlungskompetenzen und Möglichkeiten der Nutzung dieser Kompetenzen und (2) auf die Initiierung von Innovationen über das Schulrecht näher eingehen möchte.

(1) Teilweise führen rechtliche Regelungen zur Überforderung der Betroffenen, wenn ihnen nicht zugleich die Ressourcen für die Umsetzung der Regelungen zur Verfügung gestellt werden. Beispielsweise scheint die Überprüfung der Erfüllung der Schulpflicht – obwohl schulrechtlich vorgeschrieben und sinnvoll – nicht immer ge-

währleistet zu sein, weil der Abgleich von Daten (auch unter dem Gesichtspunkt des Schutzes von illegal in Deutschland lebenden, aber die Schule besuchenden Kindern) problematisch wäre und unterbesetzte Schulsekretariate Verwaltungsvorgänge „vergessen“. Ein die Schulforschung unmittelbar betreffendes Beispiel ist die Übertragung der Entscheidung über die Durchführung wissenschaftlicher Untersuchungen an Schulen an den Schulleiter/die Schulleiterin im Schulgesetz von Nordrhein-Westfalen (§120, Abs. 4). Im Falle einer eigenen größeren Untersuchung vor einigen Jahren (vgl. Weishaupt u.a. 2004) hat mehr als die Hälfte der angesprochenen Schulen der Sekundarstufe I und II noch nicht einmal auf eine schriftliche Anfrage geantwortet. Auch ist davon auszugehen, dass die meisten Schulleiterinnen und Schulleiter fachlich überfordert sind, alle Untersuchungsanfragen hinsichtlich ihres wissenschaftlichen Werts und datenschutzrechtlicher Implikationen zu prüfen. Dies ist vielleicht ein extremes Beispiel für die eingeschränkte Steuerungswirkung des Rechts, die durch Kompetenzzuschreibungen ohne die Bereitstellung der Mittel für die Anwendung des Rechts entsteht. Insbesondere aus der Diskussion um eine größere Eigenständigkeit der einzelnen Schule könnten aber viele weitere Beispiele hier genannt werden.

(2) Neben der rechtlichen Regelung des Bestehenden und der Umsetzung allgemeiner aus der Verfassung abgeleiteter Rechtsprinzipien verfolgt das Schulrecht auch das Interesse der Weiterentwicklung des Schulwesens. Neben konditionalen Rechtsnormen (nach dem Wenn-Dann-Schema konstruiert) verwendet der Gesetzgeber vielfach finale und appellative Rechtssätze (vgl. Avenarius/Heckel 2000, S. 7; vgl. auch: Franzius 2006). Damit verbunden ist die Intention, das „Recht als Mittel zur gesellschaftlichen Bewusstseinsbildung zu nutzen. In der Geschichte des Rechts hat der Gedanke, soziale Einstellungen durch fortschrittliches Recht zu verändern, (...) immer wieder eine Rolle gespielt“ (Fankhauser 2000, S. 164). Vor allem die schulgesetzlichen Initiativen, um eine erweiterte Selbstständigkeit einzelner Schulen durchzusetzen, sind nach 1990 intensiv diskutiert worden (vgl. Zedler/Fickermann 1997). Umstritten war, ob Eigenständigkeit „von oben“ schulgesetzlich verordnet werden kann und sollte oder nicht andere (z.B. finanzielle) Anreize ausreichen, um die Schulen zu einer Profilbildung und größeren Selbstverantwortlichkeit anzuregen. Studien zur Umsetzung der neu geschaffenen schulgesetzlichen Möglichkeiten zeigten erhebliche Schwierigkeiten und Widerstände auf (vgl. z.B. Weishaupt 1999 oder die Bibliographie in: Zedler/Fickermann 1997, S. 123-143), und bis heute sind die erweiterten rechtlichen Instrumentarien der schulinternen Gestaltung, Qualitätssicherung und Evaluation der eigenen Arbeit umstritten und von vielen Lehrkräften wenig geliebt.

Seit den 1960er-Jahren wurden insbesondere Strukturreformen über innovative Gesetze unterstützt. Ein besonders bemerkenswertes Beispiel ist die in den Schulgesetzen von 1961 als Möglichkeit und von 1969 dann verpflichtend vorgeschriebene Einführung der obligatorischen Förderstufe in Hessen. Selbst die Bestätigung dieser Strukturreform durch das Bundesverfassungsgericht (vgl. Avenarius 2005,

S. 96f.) konnte nicht verhindern, dass sie letztlich scheiterte, weil der Versuch, sie über ein Gesetz 1986 endlich flächendeckend umzusetzen, zum Verlust einer Landtagswahl und zu veränderten politischen Mehrheiten führte. Ein Gegenbeispiel ist das Land Niedersachsen, wo 1978 eine konservative Landesregierung die schulformübergreifende Orientierungsstufe flächendeckend einführte. Sie wurde 2004 wieder abgeschafft, weil es nicht gelungen war, sie pädagogisch als eine wirklich entscheidungsoffene Erprobungsphase zu entwickeln. Auch die Versuche, die Gesamtschule über innovatives Schulrecht zu etablieren, sind mit der Folge eines viergliedrigen Schulsystems nicht als rundweg gelungen anzusehen. Interessanterweise gelang es in den letzten Jahren aber, mit breiten politischen Mehrheiten in einigen Ländern die Hauptschule als eigenständige weiterführende Schulart abzuschaffen. Offensichtlich ist ein gesellschaftlicher Konsens eine wichtige Voraussetzung für Veränderungen im Schulwesen. Insofern ist die Überlegung bedenkenswert, dass das Recht in Übereinstimmung mit gesellschaftlichen Gepflogenheiten und Werthaltungen stehen und rechtliche Regelungen allgemein einsichtig sein sollten (vgl. Fankhauser 2000, S. 164). Dieser Grundsatz scheint nicht nur für die Akzeptanz rechtlicher Regelungen in der Öffentlichkeit und bei den Eltern von Bedeutung zu sein, sondern auch für die Akteure innerhalb des Schulsystems. Gerade sie sind von Veränderungen betroffen und an der Änderung ihrer Praxis nicht immer interessiert. Schon im Zusammenhang der Diskussion um eine verstärkte Selbstständigkeit der einzelnen Schule wurde dies deutlich. Problematisch wäre es aber, wenn die Steuerungswirkung des Schulrechts nicht ausreichend wäre, um Grundrechtsansprüche von Schülerinnen und Schülern gegenüber Interessen im Schulsystem durchzusetzen. Im Bereich der sonderpädagogischen Förderung scheint dieser Zweifel allerdings berechtigt, weil zwar die meisten Länder inzwischen eine integrative Unterrichtung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf gestatten und die Schulgesetze einer Unterrichtung in allgemeinen Schulen Vorrang einräumen, sie aber kaum praktisch umsetzen. Die übrigen Länder haben die „1994 in das Grundgesetz aufgenommene Vorschrift des Art. 3 Abs. 2, nach der niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden darf“ (Avenarius 2005, S. 97), bisher nur unvollkommen im Schulrecht umgesetzt (vgl. Poscher/Rux/Langer 2008).

Diese Beispiele illustrieren die Schwierigkeit, über das Schulrecht Reformprozesse im Schulwesen anzustoßen. Ohne eine breite gesellschaftliche Unterstützung scheinen sie kaum möglich zu sein, und selbst wenn diese erreicht werden kann, wird die Steuerungsfähigkeit des Schulwesens über das Recht durch Beharrungskräfte innerhalb des Schulwesens behindert. Große Differenzen zwischen rechtlichen Vorgaben und Schulrealität sind daher keine Seltenheit und führen gelegentlich zu generellen Zweifeln an der Steuerungsfähigkeit der Schulentwicklung über rechtliche Bestimmungen.

Eine wissenschaftliche Bewertung der Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung der Schulentwicklung über das Recht fällt aber schwer, weil es in Deutschland kei-

ne Forschung zur Wirkung des Rechts auf die Schulentwicklung gibt. Eine entsprechende Forschung stünde zwar vor erheblichen methodischen Problemen. Doch wäre sie unverzichtbar, um die gegenwärtige Situation zu überwinden, allein anhand einzelner Beispiele Argumentationen zu begründen. Zumindest müsste es gelingen, die Einflussfaktoren auf die Umsetzung des Rechts zu systematisieren und in ihrer relativen Bedeutung bezogen auf unterschiedliche rechtliche Sachverhalte (Strukturfragen, Unterrichtsinhalte, Qualitätssicherung etc.) bestimmen zu können. Entsprechende Kenntnisse könnten helfen, die Implementationsprobleme des Rechts bereits bei der Abfassung von Gesetzen zu berücksichtigen (Rechtsfolgenabschätzung). Insofern wäre diese Forschung auch von erheblicher Bedeutung für die Schulentwicklung.

2. Steuerung über die Schulfinanzierung

Es wurde bereits angesprochen, dass finanzielle Anreize helfen können, schulrechtliche Impulse zu unterstützen. Das Programm der Bundesregierung zur Einführung der Ganztagschule ist ein Beispiel aus der letzten Zeit, wie über ein Finanzierungsprogramm in einem der sieben von der Kultusministerkonferenz beschlossenen Handlungsfelder nach dem Vorliegen der ersten PISA-Ergebnisse weitreichende Veränderungen möglich wurden. Die Bereitstellung zusätzlicher Bundesmittel zur Finanzierung der Schulentwicklung in den Ländern ist aber ein Ausnahmefall. Schulen werden normalerweise von den Ländern und den Gemeinden (bzw. Landkreisen) als Schulträgern finanziert. Bis auf eine „freie Spitze“ sind die Mittel für Personal-, Sach- und Investitionsausgaben gebunden. Normalerweise ist eine Steuerung der Schulentwicklung nur über die Erschließung neuer Finanzierungsquellen oder Änderungen in der Mittelverwendung möglich. Änderungen in der Mittelverwendung sind möglich über den Abbau von Unwirtschaftlichkeit und damit einen effizienteren Mitteleinsatz, durch eine zweckgerechte Kompetenz- und Lastenverteilung zwischen Land und Schulträgern (vgl. Weishaupt u.a. 1988, S. 171), durch „eine differenzierte indikatorgesteuerte bzw. formelgebundene Mittelzuweisung, durch Umlenkung von Finanzmitteln von den Bildungsanbietern zu den Bildungsnachfragern (Bildungsgutscheine) und durch Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung“ (Weiß 2000, S. 169).

Die Erschließung neuer Finanzierungsquellen über eine stärkere Beteiligung der Eltern und von Unternehmen – also des privaten Sektors – an der Schulfinanzierung schließe ich als Möglichkeit aus.² Angesichts sinkender Schülerzahlen ist es ebenfalls unwahrscheinlich, dass das Schulwesen mehr öffentliche Mittel erhält. Es muss sich vielmehr gegen Begehrlichkeiten der Finanzminister wehren, die bereits laut darüber nachgedacht haben, über Einsparungen im Schulwesen Haushaltslöcher

² Allerdings könnte es interessant sein, die zunehmenden Privatisierungstendenzen im Schulwesen in ihren Konsequenzen für die Schulfinanzierung an anderer Stelle näher zu analysieren.

in anderen Bereichen zu schließen. Insofern stellt sich die Frage, ob durch die Schülerzahlenentwicklung Ressourcen freigesetzt werden, die für die Schulentwicklung eingesetzt werden können. Deshalb bietet es sich an, die folgenden Überlegungen zur Steuerung der Schulentwicklung auf Änderungen in der Mittelverwendung (1) und frei werdende Mittel durch den Schülerrückgang (2) zu konzentrieren.

(1) Aktuell ging durch die Presse (vgl. z.B. Mlodoch 2009) die Kritik des Niedersächsischen Landesrechnungshofes an der fehlenden Anpassung des Grundschulangebots an die rückläufigen Schülerzahlen. Er konnte nachweisen, dass die Anzahl der Schulen mit Jahrgangsbreiten direkt oberhalb der Maximalschülerzahl für die Klassenbildung unverhältnismäßig groß ist, was die Einrichtung einer weiteren Klasse ermöglicht. Außerdem erhöht sich der Lehrerberauf für das Land durch die fehlende Anpassung von Schulbezirken an die Schülernachfrage, durch unterbliebene schulträgerübergreifende Zusammenarbeit und die Beibehaltung von zwei Grundschulen im gleichen Gebäudekomplex (vgl. Niedersächsischer Landesrechnungshof 2009, S. 14-20). Allein für das Land wird mit jährlichen Einsparungen im zweistelligen Millionenbereich gerechnet, wenn die kritisierten Fälle von Unwirtschaftlichkeit landesweit behoben würden. Die Entlastungen, die für die Schulträger entstehen könnten, sind dabei noch nicht berücksichtigt. Ähnliche Beispiele tauchen immer wieder in den Berichten der Landesrechnungshöfe oder Gutachten zur Erhöhung der Effizienz des Personaleinsatzes im Schulwesen auf. Sie sind Ausdruck eines unzureichenden Kostenbewusstseins, denn die kritisierten Mehrausgaben lassen sich häufig nicht mit pädagogischen Argumenten begründen.³

Das zitierte Beispiel berührt auch die geteilte Finanzverantwortung zwischen Land und Schulträgern. Fehlende Absprachen und unterschiedliche Interessen führen häufig zum Festhalten am Bestehenden, obwohl eine Gesamtkostenrechnung bzw. eine Änderung der Zuständigkeiten Änderungen nahelegen würden. Beispielsweise erschweren die Landesregierungen die Ausweitung integrativen Unterrichts für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf mit der Begründung, dass damit erhöhte Personalausgaben im Vergleich zu Sonderschulen verbunden seien. Schulträger würden bei dem gegenwärtigen Schülerzahlenrückgang aber Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen gerne schließen, um die Kosten für die Unterhaltung von Schulgebäuden zu senken. Obwohl insgesamt die Kosten einer integrativen Förderung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf nicht höher sein dürften als eine schulische Förderung (vgl. Preuss-Lausitz 2002), verhindert in diesem Beispiel das Landesinteresse eine Änderung.

Beide Beispiele verdeutlichen mit unterschiedlichen Akzenten die Schwierigkeiten einer zielbezogenen Verwendung der verfügbaren Finanzmittel, weil fehlendes Kosten-

3 Mit der Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung im Schulwesen ist nicht zuletzt die Hoffnung auf ein erhöhtes Kostenbewusstsein und einen zielorientierten Mitteleinsatz verbunden.

bewusstsein und differierende Kosteninzidenz Möglichkeiten einer besseren finanziellen Steuerung der Schulentwicklung erschweren.

Anders stellt sich die Situation bei der indikatorengestützten Mittelzuweisung dar. Dieses Instrument wird in Deutschland insbesondere zum Ausgleich von erschwerten pädagogischen Bedingungen, die sich durch die Zusammensetzung der Schülerschaft einer Schule ergeben (vgl. Bos/Pietsch/Gröhlich/Janke 2006; Erziehungsdirektion des Kantons Zürich 2004; Frein/Möller/Petermann/Wilpricht 2006), eingesetzt und ist eine einleuchtende Strategie, den Ressourceneinsatz zielorientiert zu verbessern. Allerdings fehlen bisher Erfahrungen zu den Auswirkungen der verbesserten Finanzausstattung auf die Leistungen der Schülerinnen und Schüler.

Zu den kritischen Implikationen der Einführung von Bildungsgutscheinen, um die Bildungsnachfrager mit „Kaufkraft“ zu versehen, damit sie entsprechend ihren Ausbildungswünschen für ihre Kinder die geeigneten Schulen aussuchen können, gibt es zahlreiche Berichte (vgl. z.B. Weiß 2000, S. 172; Levin 2000), weshalb dieser alternative Ansatz, über die Schulfinanzierung auf die Schulentwicklung Einfluss zu nehmen, hier nicht weiter verfolgt wird.

Kritisch bzw. ambivalent werden auch die Effekte einer Steuerung der Schulentwicklung über eine Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung eingeschätzt: „Dezentralisierung führt weder automatisch zu Effizienzverbesserungen noch bleiben davon Chancengleichheitsziele unberührt“ (Weiß 2000, S. 178). Auch die intendierten Effekte einer outputorientierten Schulentwicklung sind nicht so eindeutig positiv wie erhofft. Zugleich stellten sich unbeabsichtigte Nebeneffekte ein, die auch die wenigen positiven Aspekte wieder relativieren (vgl. Bellmann/Weiß 2009). Besonders problematisch wäre in diesem Zusammenhang eine wettbewerbsgesteuerte Zuweisung von Grundmitteln an die Schulen: „Die Befundlage lässt den Schluss zu, dass Wettbewerbssteuerung die Effizienz des Schulsystems nicht steigert, sondern zu infrastrukturellen Mehrkosten und zur Vergrößerung bestehender Leistungsdisparitäten und Chancenungleichheiten tendiert“ (Weiß 2000, S. 178f.). Eine eigene Studie zur Bedeutung privater Mittel für die Schulfinanzierung (vgl. Böhm-Kasper/Weishaupt/Weiß 2007) verdeutlicht ebenfalls große Unterschiede zwischen den Schularten und Regionen. Durch unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen tragen die eingeworbenen privaten Mittel zur Verstärkung von Unterschieden zwischen den Schulen bei.

Insgesamt ist die Bilanz einer Steuerung der Schulentwicklung über die Änderung der Verwendung der verfügbaren Mittel zurückhaltend zu beurteilen. Es fehlt eine um Leistungs- und Prozessfaktoren der einzelnen Schulen ergänzte Kosten-Leistungs-Rechnung im Schulsystem, die es erst ermöglichen würde, die Kosten- und die Ertragsseite von Veränderungen in der Schulfinanzierung zu bestimmen. Als Alternativen kämen noch experimentelle Untersuchungen und Simulationsstudien (vgl. Fickermann/Schulzeck/Weishaupt 2000) in Frage. Bisher fehlt die politische

Bereitschaft zu einer wirklich kostenbewussten Verwendung der verfügbaren Mittel, und die bisher erprobten Alternativen sind in ihren Effekten widersprüchlich.

(2) In den letzten Jahren hat die Robert Bosch Stiftung mit zwei Gutachten (Robert Bosch Stiftung 2006 und 2008) auf erhebliche Mittel hingewiesen, die angeblich durch den Schülerrückgang bis 2020 zur Verfügung stehen: „Die Ersparnis, die durch sinkende Schülerzahlen entsteht, beträgt, selbst wenn alle derzeitigen Ausgaben pro Schüler konstant gehalten werden, laut Prognos AG etwa 11,5 Milliarden Euro pro Jahr, ein Present Value von mehr als 110 Milliarden Euro“ (Robert Bosch Stiftung 2008, S. 106). Diese „Einsparungen könnten 75 Prozent einer umfassenden Reform im Schulbereich finanzieren“ (Robert Bosch Stiftung 2006, S. 6). Nicht nur eine Verwendung für andere gesellschaftliche Aufgaben, auch eine Umschichtung der Mittel in den noch expandierenden Hochschulbereich wird von den Autoren entschieden abgelehnt. Modellrechnungen des Statistischen Bundesamtes (vgl. Baumann 2006) kommen zu ähnlichen Befunden. Sie stellen dem einseitig teilnehmerabhängigen Szenario der weiteren Entwicklung aber ein teilnehmerunabhängiges Szenario gegenüber, das von der Fortschreibung von Ausgabensteigerungen der Vergangenheit, der Wirtschaftsentwicklung und anderen – nicht teilnehmerabhängigen – Einflussfaktoren auf die Entwicklung der Schulhaushalte ausgeht. In dem Gutachten der Robert Bosch Stiftung werden solche Überlegungen eher beiseite geschoben: „In der Praxis werden sich die Ausgaben nicht parallel zu den Schülerzahlen entwickeln. Dagegen sprechen beim Lehrpersonal arbeitsrechtliche Aspekte und Unteilbarkeiten bei der Schulinfrastruktur. Umso wichtiger ist es, die Aufgabendefinition für das Lehrpersonal den sich wandelnden Aufgaben frühzeitig anzupassen und mehr Gewicht auf Maßnahmen der Qualitätssicherung zu legen. Gleichzeitig sollten Möglichkeiten zur parallelen oder alternativen Nutzung von Schulgebäuden für andere Zwecke geprüft werden. Die Infrastrukturkosten sind langfristig allerdings von untergeordneter Bedeutung, sie machen rund 20 Prozent der Gesamtkosten aus“ (Robert Bosch Stiftung 2006, S. 7). Es wird eine effektivere Verwendung der verfügbaren Mittel angemahnt, die sich gerade als schwer realisierbar erwies. Außerdem wird auf Anpassungsrestriktionen verwiesen, die sich in den letzten Jahren bereits bei der Anpassung der Schulausgaben an die stark rückläufigen Schülerzahlen in den neuen Ländern zeigten. Schon zwischen 1975 und 1983 nahmen die preisbereinigten Ausgaben (ohne Investitionen) je Schüler in den westdeutschen Bundesländern um 36 Prozent zu, während die Schülerzahlen um 20 Prozent zurückgingen (vgl. Weishaupt/Weiß 1988, S. 342). Eine englische Fallstudie kam zu dem Ergebnis, dass die Sachausgaben je Schüler um den gleichen Prozentsatz ansteigen, um den die Schülerzahlen zurückgehen (vgl. Hinds 1986, S. 26). Dies zeigt sich auch aktuell in den ostdeutschen Ländern: Bei einem Schülerrückgang zwischen 42 und 51 Prozent stiegen die Ausgaben je Schüler zwischen 39 und 63 Prozent an. In den westdeutschen Ländern mit einem insgesamt leichten Schülerzahlenanstieg nahmen die Ausgaben je Schüler maximal um 18 Prozent zu. Diese Ergebnisse sind nicht nur auf Anpassungsrestriktionen (z.B. durch unterlassene Lehrerentlassungen),

Besoldungsanpassungen und pädagogische Verbesserungen (z.B. Senkung der Klassengrößen) zurückzuführen, sie müssen auch auf Budgetierungspraktiken zurückgeführt werden, die zu einer geringen Flexibilität von Budgets führen (vgl. Weishaupt/Weiß 1988; Kempkes/Seitz 2006). Dazu trägt – wie schon angesprochen – die Aufteilung der Schulfinanzierung zwischen Land und Schulträgern noch zusätzlich bei. Insofern widersprechen Annahmen, die von einer Anpassung der Schulfinanzen an die Schülerzahlenentwicklung ausgehen, den realen Entwicklungen in der Vergangenheit. Neben Anpassungsrestriktionen im Schulsystem müssten auch Budgetierungspraktiken kritisch durchleuchtet werden, um die erhoffte demographische Rendite auch zu erzielen. Gegenwärtig jedenfalls zeigen sich erhebliche Restriktionen, die einem zielorientierten Ressourceneinsatz und der Nutzung rückläufiger Schülerzahlen für die Schulentwicklung entgegenstehen.

3. Schluss

Eine zentrale Steuerung der Schulentwicklung ist schon deshalb unverzichtbar, weil in einem demokratischen Staat die Landesparlamente mit Gesetzgebungs- und Haushaltsrecht auch für eine dezentralisierte Verantwortungsstruktur die Rahmenvorgaben bestimmen. Sie sollten gesellschaftliche Interessen nicht nur berücksichtigen, sondern zugleich auch auf die gesellschaftliche Entwicklung gestalterisch einwirken (vgl. v. Recum 2006). Dabei ist die komplexe Mehrebenenstruktur des schulischen Entscheidungssystems (vgl. Lassnigg 2000) eine wichtige Randbedingung für die Wirksamkeit zentraler Steuerungsimpulse. Wie diese Überlegungen zeigen, würde es sich vermutlich lohnen, nach einer Phase der Stärkung der Handlungskompetenz und Innovationsbereitschaft der Akteure im System, sich wieder intensiver einer Verbesserung der Steuerungswirkung der zentralen Ansatzpunkte der Schulentwicklung zuzuwenden, denn nur dann lassen sich die erwarteten Handlungsspielräume für die vielfältig notwendigen Maßnahmen zur Verbesserung der Situation in den Schulen (vgl. Klemm 2009) tatsächlich gewinnen.

Literatur

- Avenarius, H. (2005): Schule und Recht. In: Avenarius, H./Klemm, K./Klieme, E./Roitsch, J. (Hrsg.): *Bildung: Gestalten – Erforschen – Erlesen*. Neuwied: Luchterhand, S. 92-102.
- Avenarius, H./Füssel, H.-P. (2008): *Schulrecht im Überblick*. Darmstadt: WBG.
- Avenarius, H./Heckel, H. (2000): *Schulrechtskunde. Ein Handbuch für die Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft*. Neuwied: Luchterhand.
- Baumann, T. (2006): Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Bildungsausgaben: Eine empirische Analyse der Ausgaben im Schulbereich auf der Länder- und Gemeindeebene. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): *Demographischer Wandel – Auswirkungen auf das Bildungssystem*. (Statistik und Wissenschaft, Bd. 6.) Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, S. 129-147.

- Bellmann, J./Weiß, M. (2009): Risiken und Nebenwirkungen Neuer Steuerung im Schulsystem. Theoretische Konzeptualisierungen und Erklärungsmodelle. In: Zeitschrift für Pädagogik 55, H. 2, S. 286-308.
- Böhm-Kasper, C./Weishaupt, H./Weiß, M. (2007): Private Finanzierung von öffentlichen Schulen. Frankfurt a.M.: Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung.
- Bos, W./Pietsch, M./Gröhlich, C./Janke N. (2006): Ein Belastungsindex für Schulen als Grundlage der Ressourcenzuweisung am Beispiel von KESS 4. In: Bos, W./Holtappels, H.-G./Pfeiffer, H./Rolff, H.-G./Schulz-Zander, R. (Hrsg.): ISF-Jahrbuch der Schulentwicklung, Bd. 14. Daten, Beispiele und Perspektiven. Weinheim: Juventa.
- Döbert, H./Geißler, G. (Hrsg.) (1997): Schulautonomie in Europa. (Gesellschaft und Bildung, Bd. 14.) Baden-Baden: Nomos.
- Ellwein, T. (1964): Die verwaltete Schule. In: Das Argument 6, H. 4, S. 209-220.
- Erziehungsdirektion des Kantons Zürich (2004): Sozialindex: Theoretischer Hintergrund und Beschreibung der Berechnung. Zürich: Erziehungsdirektion.
- Fankhauser, R. (2000): Steuerung durch das Recht. In: Die Vielfalt orchestrieren. Steuerungsaufgaben der zentralen Instanz bei grösserer Selbständigkeit der Einzelschulen. Beiträge des OECD/CERI-Regionalseminars für deutschsprachige Länder in Rheinfelden (Schweiz) vom 18.-22. Oktober 1999. Innsbruck: Studienverlag, S. 153-168.
- Fickermann, D./Schulzeck, U./Weishaupt, H. (2000): Die Kosten-Wirksamkeitsanalyse als methodischer Ansatz zur Bewertung alternativer Schulnetze. Bericht über eine Simulationsstudie. In: Zeitschrift für Pädagogik 46, H. 1, S. 61-80.
- Franzius, C. (2006): Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht. In: Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Aßmann, E./Voßkuhle, A. (Hrsg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1: Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation. München: Beck, S. 177- 237.
- Frein, T./Möller, G./Petermann, A./Wilpricht, M. (2006): Bedarfsgerechte Stellenzuweisung: Das neue Instrument Sozialindex. In: Schulverwaltung, Ausgabe Nordrhein-Westfalen, H. 6, S. 188.
- Habermas, J.: Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien. In: Ders.: Die Neue Unübersichtlichkeit. Kleine politische Schriften, Bd. V. Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1985, S. 141-163.
- Hinds, T.M. (1986): The Rising Costs of Falling Rolls. In: Watson, L.E. (Hrsg.): Management in the Light of Falling Enrolments. (Sheffield Papers in Education Management, 55.) Sheffield: Department of Education Management, S. 21-26.
- Kempkes, G./Seitz, H. (2006): Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Bildungsausgaben: Eine empirische Analyse der Ausgaben im Schulbereich auf der Länder- und Gemeindeebene. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Demographischer Wandel – Auswirkungen auf das Bildungssystem. (Statistik und Wissenschaft, Bd. 6.) Wiesbaden, S. 99-128.
- Klemm, K. (2009): Bildungsausgaben im föderalen System. Zur Umsetzung der Beschlüsse des ‚Bildungsgipfels‘. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Lassnigg, L. (2000): Zentrale Steuerung in autonomisierten Bildungssystemen. In: Die Vielfalt orchestrieren. Steuerungsaufgaben der zentralen Instanz bei grösserer Selbständigkeit der Einzelschulen. Beiträge des OECD/CERI-Regionalseminars für deutschsprachige Länder in Rheinfelden (Schweiz) vom 18.-22. Oktober 1999. Innsbruck: Studienverlag, S. 107-141.
- Levin, H.M. (2000): Recent Developments in the Economics of Education: Educational Vouchers. In: Weiß, M./Weishaupt, H. (Hrsg.): Bildungsökonomie und Neue Steuerung. Frankfurt a.M.: Lang, S. 97-114.

- Mlodoch, P. (2009): Klassengrößen schön kalkuliert. In Niedersachsen meckert der Rechnungshof, weil es zu viele Schulen gibt. In: Frankfurter Rundschau, Nr. 128 vom 05.06.2009, S. 15.
- Niedersächsischer Landesrechnungshof (2009): Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2009 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung – Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2007. URL: http://www.lrh.niedersachsen.de/Job/Jahresbericht_2009.pdf; Zugriffsdatum: 04.06.2009.
- Poscher, R./Rux, J./Langer, T. (2008): Von der Integration zur Inklusion. Das Recht auf Bildung aus der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen und seine innerstaatliche Umsetzung. Baden-Baden: Nomos.
- Preuss-Lausitz, U. (2002): Untersuchungen zur Finanzierung sonderpädagogischer Förderung in integrativen und separaten Schulen. In: Eberwein, H./Knauer, S. (Hrsg.): Integrationspädagogik. Vollständig überarb. und aktualisierte Aufl. Weinheim/Basel: Beltz, S. 514-524.
- Recum, H. v. (2006): Bildungspolitische Steuerung – oder die Kunst, das Unmögliche möglich zu machen (1997). In: Ders.: Steuerung des Bildungssystems. Entwicklung, Analysen, Perspektiven. (Bildung in neuer Verfassung, Bd. 3.) Berlin: BWV, S. 17-48.
- Robert Bosch Stiftung (Hrsg.) (2006): Demographie als Chance. Demographische Entwicklung und Bildungssystem – finanzielle Spielräume und Reformbedarf. Studie von Prognos AG. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.
- Robert Bosch Stiftung (Hrsg.) (2008): Zukunftsvermögen Bildung. Wie Deutschland die Bildungsreform beschleunigt, die Fachkräftelücke schließt und Wachstum sichert. Studie von McKinsey & Company. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.
- Rolff, H.-G. (1970): Bildungsplanung als rollende Reform. Eine soziologische Analyse der Zwecke, Mittel und Durchführungsformen einer reformbezogenen Planung des Bildungswesens. Frankfurt a.M.: Diesterweg.
- Rürup, M. (2007): Innovationswege im deutschen Bildungssystem. Die Verbreitung der Idee „Schulautonomie“ im Ländervergleich. Wiesbaden: VS.
- Weishaupt, H. (Hrsg.) (1999): Selbständigkeit von Schule in der Bewährung. Vergleich der Erfahrungen in Bremen und Zürich. Dokumentation der Tagung der Kommission „Bildungsorganisation, Bildungsplanung, Bildungsrecht“ (KBBB) der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft am 29.-30. September 1998 in Bremen. (Erfurter Studien zur Entwicklung des Bildungswesens, Bd. 9.) Erfurt: Pädagogische Hochschule.
- Weishaupt, H./Weiß, M. (1988): Bildungsbudget und interne Mittelallokation. In: Zeitschrift für Pädagogik 34, H. 4, S. 535-553.
- Weishaupt, H./Weiß, M./Recum, H. v./Haug, R. (1988): Perspektiven des Bildungswesens der Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen, Problemlagen, Lösungsstrategien. Baden-Baden: Nomos.
- Weishaupt, H./Berger, M./Saul, B./Schimunek, F.-P./Grimm, K./Pleißmann, S./Zügenrucker, I. (2004): Verkehrserziehung in der Sekundarstufe. (Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen. M, Mensch und Sicherheit, Heft 157.) Bergisch-Gladbach: BAST.
- Weiß, M. (2000): Steuerung über Finanzen. In: Die Vielfalt orchestrieren. Steuerungsaufgaben der zentralen Instanz bei grösserer Selbständigkeit der Einzelschulen. Beiträge des OECD/CERI-Regionalseminars für deutschsprachige Länder in Rheinfelden (Schweiz) vom 18.-22. Oktober 1999. Innsbruck: Studienverlag, S. 169-179.
- Zedler, P./Fickermann, D. (Hrsg.) (1997): Pädagogik und Recht – Rechtliche Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume für eine erweiterte Selbständigkeit von Einzelschulen. (Erfurter Studien zur Entwicklung des Bildungswesens, Bd. 5.) Erfurt: Institut für Allgemeine Erziehungswissenschaft und Empirische Bildungsforschung.

| Horst Weishaupt

Horst Weishaupt, Prof. Dr. phil., Leiter der Arbeitseinheit „Steuerung und Finanzierung des Bildungswesens“ am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) in Frankfurt am Main und Professor für Empirische Bildungsforschung an der Bergischen Universität Wuppertal; Arbeitsschwerpunkte: Regionale Bildungsforschung, Schulentwicklungs- und Planungsforschung.

Anschrift: Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Schloßstr. 29, 60486 Frankfurt a.M.

E-Mail: weishaupt@dipf.de

WAXMANN

Hans Döbert, Kathrin Dederich (Hrsg.)

Externe Evaluation von Schulen

Externe Evaluation von Schulen ist derzeit in Deutschland dasjenige Instrument für die Steuerung im Schulsystem, von dem für die Qualitätsentwicklung die stärkste Innovationswirkung erwartet wird.

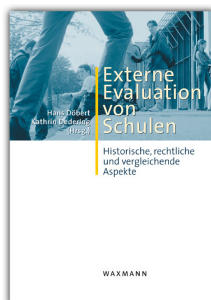
Vor diesem Hintergrund stellt der vorliegende Band erstmals in einer solchen Breite und Ausführlichkeit die externe Evaluation von Schulen in Deutschland in historischer, bildungsrechtlicher und vergleichender Perspektive dar. Ausgehend von einer historischen Genese externer Evaluation in Deutschland werden die aktuelle Situation in allen 16 Bundesländern bezüglich Konzept, verwendeter Verfahren, Prozessgestaltung und Umgang mit den Ergebnissen sowie der bildungsrechtliche Hintergrund von externer Evaluation/Schulinspektion, insbesondere im Verhältnis zur Schulaufsicht, analysiert. Eine differenzierte Betrachtung von Schulinspektion in ausgewählten Staaten und ihr Vergleich schließen den Band ab.

Hans Döbert,
Kathrin Dederich (Hrsg.)

Externe Evaluation von Schulen

Historische, rechtliche und vergleichende Aspekte

2008, 240 Seiten, br., 29,90 €,
ISBN 978-3-8309-2080-9



Waxmann Verlag GmbH

Steinfurter Straße 555
48159 Münster

Fon: 02 51 / 2 65 04-0

Fax: 02 51 / 2 65 04-26

E-Mail: order@waxmann.com

www.waxmann.com