

Probleme der Schulentwicklung bei knappen Ressourcen

Böttcher, Wolfgang

First published in:

Die Deutsche Schule, 85. Jg., Heft 3, S. 307 – 319, Juventa Verlag, Weinheim, 1993,

ISSN 0012-0731

Wolfgang Böttcher

Probleme der Schulentwicklung bei knappen Ressourcen

Der vorliegende Beitrag will Akzente setzen gegen eine Politik, die auf wachsende Schülerzahlen bei knappen Ressourcen (vgl. KMK 1992) vor allem mit Vergrößerung der Klassen und Erhöhung der Lehrerarbeitszeit reagiert.

Zunächst wird das Schulgutachten der Unternehmensberatung Kienbaum kritisiert, das einer solchen „Sparpolitik“ die betriebswirtschaftliche Legitimation gibt. Dies geschieht jedoch nicht in der Absicht, prinzipiell die „Außensicht“ auf die Schule zu diskreditieren. Am Beispiel jeweils gewerkschaftlich initiiertes Projekte wird im Gegenteil die besondere bildungspolitische Fruchtbarkeit nicht-pädagogischer Analysen des Bildungssystems demonstriert. Unter dem „Spardiktat“ drohen gerade die pädagogisch begründeten schulreformerischen Initiativen zu scheitern bzw. ganz und gar nicht intendierte Effekte zu produzieren. Diese Warnung wird am Beispiel solcher Programme wie „Öffnung der Schule“ und „Verstärkte schulische Autonomie“ erläutert.

Das Bildungssystem – und damit auch das Subsystem Schule, um das es sich hier besonders handelt – muß sich auf Effektivität und Effizienz hin befragen lassen. Angesichts der aktuellen und zukünftig zu erwartenden finanziellen Restriktionen ist diese Aufgabe besonders virulent. Die doppelte Perspektive – Zielerreichung und rationeller Mitteleinsatz – macht es jedoch notwendig, eine solche Diskussion immer auch pädagogisch zu führen. In diesem Sinne wird im nächsten Schritt der aktuellen „Sparpolitik“ ein Ansatz zum intelligenten Sparen in der Schule entgegengesetzt. Konsequenterweise müßte ein solches Konzept überführt werden in systematische Überlegungen zu einer grundlegenden Reform der Schule. Ein neues „Schulkonzept“ auf den Ebenen Lernen, Organisation und Schulstruktur wäre zu entwerfen.

Diese Perspektive kann im Rahmen des Aufsatzes lediglich angerissen werden wie auch zum Schluß nur kurz angeregt werden kann, die gesellschaftliche Bedeutung der Bildung als bedeutende Zukunftsinvestition durch systematische volkswirtschaftliche Analysen empirisch zu belegen.

1. Kienbaum und die Folgen

Im September 1991 lagen der Öffentlichkeit erste Ergebnisse einer vom nordrhein-westfälischen Kultusminister an die Unternehmensberatung Kienbaum vergebenen „Organisationsuntersuchung im Schulbereich“ vor (Koetz/Jaschke 1991). Dieses Gutachten konstatierte eine erhebliche Lücke zwischen dem aufgrund von rechtlich fixierten Schüler/Lehrer-Relationen notwendigen Lehrerberarf und der tatsächlichen Bedarfsdeckung. Dieses war für die Lehrerverbände und insbesondere für die Gewerkschaft Erzie-

hung und Wissenschaft keine Überraschung, kamen doch von ihr in Auftrag gegebene Lehrerbedarfsberechnungen zu eben diesem Ergebnis. Während jedoch die GEW hieraus die Forderung nach der Neueinstellung von Lehrern ableitete, gingen die Kienbaum-Gutachter den umgekehrten Weg. Um die zwischen SOLL und IST bestehende Lücke zu schließen, wurde eine „Grundsanie rung mit erheblichen Einschnitten“ vorgeschlagen: Erhöhung der Klassen-/Kursfrequenzen, Erhöhung der Lehrerarbeitszeit, Reduzierung von Differenzierungsmaßnahmen und Angeboten außerhalb der Stundentafel.

Eigentlich blieb von dem 2.4 Mio DM teuren Gutachten nichts übrig, als die nunmehr unternehmensberaterisch abgesicherte Manipulation von Bedarfsparametern und der Euphemismus, Kürzungen und Verschlechterungen im Schulwesen als „Effizienzsteigerung der Schulorganisation“ propagieren zu können. Dieses Verfahren – wen sollte es überraschen – wird auch weidlich von anderen als dem nordrhein-westfälischen Kultusministerium genutzt.

Dabei hätte das Kienbaum-Gutachten ganz anderen Zwecken dienen können. Es bietet nämlich eine reichhaltige Datensammlung, die auf hohem Niveau die Tradition von Ländervergleichsstudien hätte fortschreiben können (Edding/von Carnap 1962, Hamm-Brücher 1964, Böttcher/Budde/Klemm 1988). Aber: Die Kienbaum-Ländervergleichsstudie ist zwar sehr materialreich, dennoch insofern dürftig, als sie nämlich in Ermangelung einer theoriegeleiteten Fragestellung Zahl an Zahl reiht. Während die eben erwähnten Vergleichsstudien z. B. die Grunddaten für die Begründung der anstehenden Notwendigkeit einer Expansion im Bildungswesen bereitstellten, das Auseinanderstreben im Bildungsföderalismus analysierten oder eine antizyklische Investitionspolitik in den Bildungsbereichen begründeten, lassen sich die Kienbaum-Daten umstandslos im Sinne der auf Mittelkürzung programmierten KultusministerInnen nutzen. Mit ihnen wird nun eine prozyklische Politik begründet. Dies ist die Post-Kienbaum-Botschaft: Wer nichts hat, der soll auch nichts in Bildung investieren.

Einige weitere inhaltliche Bemerkungen zum Schulgutachten der Unternehmensberatung Kienbaum, die seine Problematik verdeutlichen, sollen nun folgen: Eine der zentralen Behauptungen der Gutachter ist die, pädagogische Fragen seien systematisch ausgeklammert. Das Gutachten sei eine betriebswirtschaftliche Teilanalyse, in der die Bereiche „Organisation und Controlling“ untersucht werden. Eine solche Analyse könnte völlig unabhängig von Zielen und Funktionen eines „Unternehmens“ erfolgen. Solchen Annahmen möchte ich entschieden widersprechen.

An vielen Stellen des Gutachtens kann man implizite bildungspolitische und pädagogische Alltagstheorien entdecken, die sich hinter nur scheinbar formalen und neutralen Formulierungen verstecken. Zu vermeiden wäre dies gewesen, wenn bestimmte bildungspolitische und/oder pädagogische Orientierungen explizit gemacht worden wären. Aber durch das Leugnen bildungspolitischer oder pädagogischer Annahmen wird paradoxerweise eine Situation geschaffen, in der die inhaltlichen Grundannahmen – eben weil sie unausgesprochen sind – umso stärker durchschlagen. Ich will hierfür nur einige Beispiele nennen, Ludwig Huber hat in einem Aufsatz zu den

impliziten pädagogischen Annahmen des Kienbaum-Gutachtens das alles viel genauer und besser gesagt, als ich es hier tun kann (Huber 1992):

- *Es wird als Ziel formuliert, einen Ausgleich zwischen Schulformen, Schulstufen und Regionen herzustellen. Dies steht ganz im Gegensatz zu einer egalitären Schulpolitik, die nicht Gleichheit der Inputs, sondern Gleichheit der Outputs bewertet und das Prinzip der positiven Diskriminierung einführt.*
- *Die Behauptung, Realschulen seien im Laufe ihrer Geschichte unverändert geblieben und gleichermaßen anerkannt und sie hätten sich gut behaupten können, widerspricht der jedem Sachkundigen bekannten Einsicht, daß sich Realschulen grundsätzlich verändert haben und nur auf der Ebene des quantitativen Scheins (Schüleranteile an der Gesamtschülerschaft) stabil geblieben sind.*
- *Muttersprachlicher Unterricht sei verzichtbar, weil die Prämisse, unter denen er eingesetzt worden ist, nämlich die Rückkehr der Arbeitsmigranten zu ermöglichen, nicht mehr gegeben sei. Eine solche Einschätzung übersieht, daß die Erziehungswissenschaften eine Reihe von Befunden darüber zusammengetragen haben, wie muttersprachlicher Unterricht vielfältige positive Effekte für das Erlernen der deutschen Sprache nach sich zieht und so – gerade nach Effizienzkriterien gemessen – sehr sinnvoll ist.*
- *Eine hohe Differenzierung führe zu Unwirtschaftlichkeit, heißt es. Es wird nicht beachtet, daß Differenzierung doch gerade die pädagogische Antwort auf erfolglose (also nicht effektive) Unterrichtsbemühungen war und ist.*

Entscheidend ist aber wohl, daß das gesamte Gutachten unter eine „pädagogische Prämisse“ gestellt wird – und dies den Gutachtern verborgen bleibt. Das Ziel der Schule nämlich sei der Unterricht. Und Effizienz zeige sich darin, daß der angebotene Unterricht auch tatsächlich abgehalten werde. Eine solche eigenwillige und „einfältige“ Interpretation des Zieles (Singular!) der Schule muß natürlich jeden Erziehungswissenschaftler und Bildungssoziologen erschüttern, der seinen Studierenden bereits in den Anfangssemestern beibringt, daß der Zielbegriff ein wenig gut geeignetes Instrument zur Beschreibung von Schule ist, selbst dann nicht, wenn er komplex und nicht „einfältig“ angelegt ist. Es gehört zum bildungssoziologischen und erziehungswissenschaftlichen Basiswissen, daß sich Schule weitaus angemessener mit dem Begriff der „Funktionen“ beschreiben und analysieren läßt (vgl. Fend 1980). Aber hiervon begreifen die Gutachter nichts.

Ich glaube aber auch, daß ein nicht unerheblicher Teil von Organisationssoziologen oder Betriebswirten den „einfältigen“ Zielansatz und die hieraus abgeleitete Vorstellung von Effizienz für nicht angemessen hält. Nämlich diejenigen, die der Meinung sind, daß eine Analyse im Sinne einer gedanklichen Gliederung eines zusammengehörenden Sachverhaltes nicht so weit getrieben werden darf, daß „das Ganze“ aus dem Blick gerät; oder weniger abstrakt formuliert: Ziel-, Funktions-, und Marktanalyse sind unverzichtbare Bestandteile einer jeden Organisationsuntersuchung und auch einer Untersuchung von Subsystemen einer Organisation. Der „altmodische“ Organisationsbegriff der Beratungsfirma wird auch gespiegelt durch das Implementationsverfahren bei der „Grundsanierung“ der Schule. Die

KultusministerInnen agieren top-down, hierarchisch, das Gespräch mit den schulischen Subjekten oder ihrer Vertretung unterbleibt.

2. Nicht-pädagogische Analysen der Schule

Das Schulgutachten der Unternehmensberatung Kienbaum brachte die Lehrerinnen und Lehrer und damit auch ihre Interessensvertretung in eine schwierige Situation. Konnte doch die inhaltliche und teilweise grundsätzliche Kritik an dem Organisationsgutachten in der interessierten Öffentlichkeit den Eindruck erwecken, als verbiete man sich grundsätzlich die Frage nach ökonomischem Mitteleinsatz im Bildungswesen oder – mehr noch – als sei ein nichtpädagogischer Blick auf die Schule gar moralisch verwerflich. Da man aus Gesprächen mit einzelnen PädagogInnen, VerbandsvertreterInnen aber auch manchen GewerkschafterInnen durchaus zu diesem Eindruck kommen kann und die Protagonisten des Kienbaum-Gutachtens denselben auch geschickt verstärkten, möchte ich einen kurzen Abschnitt zur Richtigstellung nutzen. Zwei Beispiele sollen hier genügen.

Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft hat durch ihre Max-Traeger-Stiftung und die gewerkschaftseigene Hans-Böckler-Stiftung Ende der achtziger Jahre eine Arbeitsgruppe um den Bildungsforscher Klaus Klemm beauftragt, die im Jahre 1973 begonnene und 1982 endgültig aufgegebenen Bildungsgesamtplanung fortzuschreiben. Bildungsgesamtplanung ist ganz ausdrücklich ein quantitativ (also nicht-pädagogisch) angelegtes Verfahren, Entwicklungen im gesamten Bildungswesen zu antizipieren, ohne dabei Zielsetzungen vorzuschreiben oder durchzusetzen. Sie ist ein Versuch, mögliche Ziele zu beschreiben und über die genaue Analyse von Rahmenbedingungen (besonders demographischen und gesellschaftlichen Entwicklungen) Szenarien zu entwickeln, die gesellschaftliche Entscheidungen im Bildungswesen ermöglichen. Ein zentrales Kriterium von Bildungsgesamtplanung ist dabei, daß das Bildungssystem als Ganzes begriffen und außerdem im Hinblick auf seine Verknüpfung mit anderen gesellschaftlichen Teilbereichen analysiert wird. Das Verfahren läuft am Ende darauf zu, ein Modell für die Finanzierung des Bildungswesens zu erarbeiten, das sowohl die Konkurrenz mit anderen gesellschaftlichen Teilbereichen reflektiert als auch eine Prioritätensetzung zwischen den Bildungsbereichen ermöglicht (Klemm u. a. 1990, Klemm/Böttcher/Weegen 1992). Dem Fehlen eines Bildungsgesamtplans ist aus der Sicht der Gutachter eine Vielzahl von Problemen geschuldet, die unter dem Druck der „Haushaltsflaute“ noch verstärkt werden.

Ein weiteres Beispiel für nicht-pädagogische Schulforschung bietet das von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Nordrhein-Westfalen in Auftrag gegebene Gutachten: „Eine Schule für eine moderne Industriegesellschaft“ (Lehner/Widmaier 1992). In dieser Arbeit wird aus der Perspektive der Qualifikationsfunktion von Schule gefragt, welche Rolle die Schule bei der Bewältigung des wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandels spielt. Die Gutachter beschreiben die Zukunft unserer Gesellschaft als moderne Industriegesellschaft. Eine erfolgreiche Gesellschaft, so die Autoren, kann keine Dienstleistungsgesellschaft sein. Für die Schule folgt daraus, daß die jungen Menschen Qualifikationen erwerben müssen, die

einen starken produzierenden Sektor tragen. Zukunftsweisende Produktionssysteme jedoch – und das ist die zweite zentrale These von Lehner und Widmaier – sind „um den Menschen herum“ organisiert, die Dominanz der technischen Maschinerie wird gebrochen (anthropozentrische Produktionssysteme). Die Autoren folgern die Notwendigkeit zur Schaffung hoher und breiter Qualifikation. Der Bildungssoziologe Hans-Günter Rolff hat den Sachverhalt einmal in der Formel zusammengefaßt: Mittlere Qualifikation als gesellschaftliche Mindestnorm (Rolff 1988).

Die bereits heute in Ansätzen realisierte und in der Zukunft wichtiger werdende neue Arbeitsorganisation erfordert Menschen, die aktiv ins Geschehen eingreifen, die Verantwortung übernehmen, die Prozesse durchschauen und gemeinsam mit anderen kreative Lösungen für Probleme entwickeln können. Schule muß sich demnach weniger an der Vermittlung von Wissen und Kenntnissen orientieren als an der Ausbildung der Fähigkeit zur Analyse und Bewertung von Handlungsalternativen sowie zum Denken und Handeln in übergreifenden Zusammenhängen. Die Schule, so ein Fazit von Lehner und Widmaier, repräsentiert heute trotz vieler Reformen die Arbeits- und Lebenswelt von gestern.

Aus dem Versuch einer Analogiebildung zwischen modernen Unternehmen und den Organisationsstrukturen von Schule und dem Schulsystem leitet sich eine Problemanalyse der Produktivität und Effizienz ab, die zu ganz anderen Ergebnissen als Kienbaum kommt: Bemängelt wird u. a. die starke Gliederung des Schulsystems, die mangelnde Kooperation zwischen Schulen, die Fächerzersplitterung, die administrative Hierarchie und das Fehlen einer systematischen und kontinuierlichen Weiterbildung für Lehrerinnen und Lehrer.

3. Pädagogische Reformen und Sparpolitik

Daß in der Analyse von Lehner/Widmaier, aber auch in den Äußerungen exponierter Vertreter der Wirtschaft deutliche begriffliche Parallelen zur Reformpädagogik aufscheinen, mag manche Pädagogen überraschen. Eine gewisse Skepsis, ob denn tatsächlich die Forderungen nach sozialer Kompetenz, Teamfähigkeit, ganzheitlichem Denken und ähnlichem als schulische Lernziele genau das gleiche meinen wie die der pädagogischen Provenienz entstammenden gleichen Begriffe, ist nicht ganz unverständlich. Dennoch bieten sich aus meiner Sicht ungeahnte Möglichkeiten für bildungspolitische Bündnisse, die sich gegen eine rückwärtsgewandte Schulpolitik, wie sie heute besonders von der CDU vertreten wird, richten.

Bei anderen „parallelen Entwicklungen“ jedoch bin ich sehr skeptisch. Interessanterweise haben zwei genuin pädagogische Konzepte zur Zeit Konjunktur auch auf der Ebene der Bildungspolitik und Verwaltung. Zum einen handelt es sich hierbei um die Forderungen nach einer inneren Erneuerung der Schule, die man insgesamt zusammenfassen könnte in der Aufgabenstellung, die Schule müsse wieder mehr ein Lebensraum denn eine Unterrichtsanstalt sein. Zum anderen geht es um die mittlerweile zustimmend diskutierten Konzepte einer Stärkung der schulischen Autonomie. Verdächtig ist aus meiner Sicht, daß diese gesteigerte Resonanz beider Konzepte zusammenfällt mit den Streichungen und Kürzungen im Schul-

wesen und die hiermit verbundene Verschlechterung der schulischen Arbeitsbedingungen.

Zunächst einige Bemerkungen zur pädagogischen „Erneuerung“ der Schule: Ganz offensichtlich ist die erziehungswissenschaftliche Diskussion um die „gute Schule“ der pädagogische Versuch einer Effizienzsteigerung dieser Organisation. Als exemplarischer Beleg für diese Behauptung mag der Untertitel eines Themenheftes der vorliegenden Zeitschrift dienen: „Untersuchungen und Erkundungen zur Wirksamkeit und Qualität schulischen Lernens“ (Die Deutsche Schule 1986). Aus dieser Perspektive heraus ist die Affinität manch einer Schulverwaltung für solche Konzepte durchaus zu verstehen. So hat z. B. der Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen, der gleiche, der auch Kienbaum beauftragte, Ende der achtziger Jahre ein Programm zur „Öffnung der Schule und Gestaltung des Schullebens“ aufgelegt. Dieses Programm läßt er sich in drei Jahren(!) in etwa so viel kosten wie das Kienbaum-Gutachten. Tatsächlich ist zu vermuten, daß eine von innen erneuerte Schule eine effizientere und effektivere Organisation als die heutige Schule ist. Daß jedoch dieser Erneuerungsprozeß zunächst besonderer finanzieller Unterstützung bedarf, steht für mich ebenfalls fest. Programme zur Öffnung der Schule und zur Gestaltung des Schullebens – also das programmatische Akzeptieren, daß Schule anderes und mehr ist, als „nur“ Unterrichtsanstalt – weisen ohne finanzielle Unterstützung die große Gefahr auf, daß sie auf dem Rücken der Lehrerinnen und Lehrer durchgeführt werden. Ein Scheitern ließe sich zudem als Scheitern der Schule und ihrer Subjekte und nicht der Schulpolitik und -verwaltung „verkaufen“. Der „Schwarze Peter“ ist schon ausgespielt.

Im Zusammenhang mit der pädagogischen Diskussion um die Öffnung und Erneuerung der Schule entwickelt der Begriff der „Profilbildung“ eine ganz besondere Dynamik. Profilbildung ist vor allem ein Instrument, in kleineren Schulen, die nicht ein differenziertes und breites Spektrum von Inhalten anbieten können, bestimmte inhaltliche Schwerpunktsetzungen vorzunehmen. Interessanterweise werden Profilbildung und Öffnung häufig zusammengedacht. Tatsächlich sind sie jedoch konkurrierende Konzepte. Eine profilierte Schule muß im Prinzip von jedem anwählbar sein, der dieses Profil anstrebt (also ein Konzept, in dem Schuleinzugsgebiete keine Rolle mehr spielen). Öffnung der Schule hingegen ist ganz ausdrücklich bezogen auf die Nachbarschaft (Stadtteilschule). Profilbildung entspricht tatsächlich mehr dem anderen Konzept, über das hier kurz gesprochen werden soll, dem der Verstärkung der schulischen Autonomie.

Im Jahre 1954 hat Hellmut Becker mit seinem Aufsatz: „Die verwaltete Schule“ den vielbeachteten Grundstein zur modernen Verwaltungskritik der Schule gelegt (Becker 1993). Mit Hellmut Becker als stellvertretendem Vorsitzenden der Bildungskommission scheiterte der Deutsche Bildungsrat 20 Jahre später an einem Programm „Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen“, das der Schule verstärkte Selbständigkeit und eine vermehrte Mitwirkung der Lehrer, Schüler und Eltern sichern wollte (Deutscher Bildungsrat 1973). Nun ist es keinesfalls überraschend, daß Innovationen im Bildungswesen Zeit benötigen (Hellmut Becker hat diesen Prozeß als „Sickereffekt“ beschrieben). Dennoch stehe ich der Tatsache skeptisch

gegenüber, daß solche Konzepte gerade zu Zeiten fiskalischer Engpässe so populär zu werden beginnen. Ich denke, es besteht Grund zur Warnung davor, daß die Übertragung von mehr Rechten auf die Einzelschule eine Strategie sein kann, Verantwortung für die Schule von der staatlichen Seite abzuwälzen. Mehr Rechte für die Schule bei gleichzeitiger Reduktion der Finanzmittel könnte eine Falle werden. Wegen des Fehlens allgemeiner bildungspolitischer Rahmenvorgaben für den Prozeß der „Autonomisierung“ könnten sich problematische nicht-intendierte Konsequenzen ergeben. Ohne Absicherung durch Rahmenvorgaben werden Profilbildungen autonomer Schulen aller Wahrscheinlichkeit nach zum „Auseinanderdriften“ der Schullandschaft führen, weil dann starke/gute Schulen stärker/besser werden und schwache/schlechte Schulen schwächer/schlechter. Das mehr an Autonomie muß finanziell und konzeptuell abgesichert sein. Neuere Forschungsergebnisse bestätigen solche Entwicklungen selbst für Länder, in denen flächendeckend integrierte Gesamtschulen eingeführt sind. In Schottland hat sich z. B. herausgestellt, daß Profilbildung und die Freigabe von Einzugsbereichen soziale Ungleichheiten befördern (Young 1992).

Tatsächlich bin ich der Ansicht, daß die skizzierten pädagogischen und schulrechtlichen Entwicklungen mittelfristig zu einer Effizienzsteigerung der Schule führen werden, weshalb ich im nächsten Abschnitt noch einmal kurz auf solche Konzepte unter dieser Perspektive zu sprechen kommen werde. Die Warnung in diesem Kapitel galt jedoch einer Bildungspolitik, die in Ermangelung bildungspolitischer Axiome (z. B. einem Prinzip der positiven Diskriminierung zur Vermeidung von zunehmenden Ungleichheiten zwischen verschiedenen Schulen und Schulformen) und ohne hinreichende „Anschubfinanzierung“ (z. B. um Lehrerinnen und Lehrer dahingehend fortzubilden, daß sie mit Autonomie auch umzugehen lernen) soziale Gleichheitsgewinne zurücknimmt und Tendenzen zur Privatisierung im Bildungswesen verstärkt.

4. Ein heuristisches Modell: Clever Sparen

Sparen ist „in“. Die Werbung in Funk und Fernsehen beweist es: Das neue Waschmittel hat den Weichspüler eingebaut und kostet deutlich weniger als die beiden Produkte einzeln – das neue Spülmittel ist nur halb so groß wie das herkömmliche und doch mehr als doppelt so leistungsstark – die neue Pralinenverpackung ist kleiner und doch ist mehr drin – und alles gibt's im Nachfüllpack, das weniger kostet und auch der Umwelt gut tut. Den Adressaten solcher Werbung macht das Sparen Spaß. Wer möchte nicht zu den cleveren Sparern gehören? Daß sich nun eine Politik der Mittelstreichung oder -kürzung mit Schwerpunkten in den Bereichen Bildung, Kultur und Soziales als Sparpolitik ausgibt, ist semantisch geschickt. Von der Philosophie des cleveren Sparens jedoch ist diese Politik Welten entfernt.

Der hier angedachte Vergleich hinkt natürlich. Aber er soll intuitiv klarmachen, was hinter dem Konzept „Clever Sparen“ steckt. Hier geht es zunächst darum, eine bestimmte Optik einzuführen: Der Begriff soll kreatives Denken dort möglich machen, wo es bisher nicht oder zuwenig stattgefunden hat. Ganz allgemein gesprochen kann eine solche Orientierung profitieren von einerseits den neueren Entwicklungen in der Organisationssoziologie

bzw. Betriebswirtschaft, die in besonderem Maße die Bedeutung von Partizipation der Beteiligten betonen; andererseits sind besonders in der auf die Einzelschule abstellenden pädagogischen Forschung viele Einzeldaten bekannt, die zur Steigerung der Effizienz beitragen können. Im folgenden möchte ich mich auf eine kleinere unsystematische Liste von Beispielen zu Möglichkeiten des cleveren Sparens im Bildungswesen beschränken:

- Aus der Organisationssoziologie wissen wir, daß Teams, die mit entsprechenden Methoden und Instrumenten der Teamentwicklung (d. h. Zusammenarbeit) ausgestattet sind, ihre Arbeitsleistung erheblich steigern können – und zugleich auch ihr Wohlbefinden. Hierauf muß Lehrerfortbildung systematisch aufbauen.
- Wir wissen, daß die Entwicklung eines Wir-Gefühls in Organisationen die Marktchancen eines Unternehmens befördert. Eine „Corporate-Identity“ einer Schule kann pädagogische Prozesse unterstützen.
- Es ist die alte Klage vieler Pädagogen, daß das Sitzenbleiben für viele Kinder und Jugendliche eine private Katastrophe bedeutet. Es liegt nahe, neben die pädagogische Analyse dieser Zwangsmaßnahme auch eine ökonomische zu stellen.
- Das Wissen der Organisation Schule muß transparent sein. Es müssen Systeme der gegenseitigen Information der Kolleginnen und Kollegen über Inhalte und Methoden ihrer Arbeit aufgebaut sein. Und es müssen systematische Feedbacks über die Arbeit erfolgen.
- Es fehlen in der Schule Unterstützungssysteme für die Pädagogen. Es fehlt eine systematische Supervision. Es fehlen Prozeßbegleiter für solche Schulen, die die Einsicht haben, daß sie sich pädagogisch und organisatorisch ändern müssen. Schulen benötigen Zeit und Hilfe zur Selbstevaluierung.
- Lehrerinnen und Lehrer sind ganz „normale“ Arbeitnehmer. Deshalb benötigen sie dann und wann einen Ansporn und einen Anreiz. Es fehlen Modelle für die Personalentwicklung und für ein Job-Enrichment. Die Organisation von Karriere-Chancen ist mangelhaft.
- Man frage einmal bei einer professionellen pädagogischen Firma an, also z. B. bei einer Unternehmensberatung, die Management-Training durchführt. Mit Erstaunen wird man hören, daß dort das Personal, das die Manager unterrichten und fortbilden soll, zwischen 3 bis 4 Wochen eigene Fortbildung pro Jahr erhält. Der gegenteilige Weg wird in der Schule Post-Kienbaum beschränkt.
- Denken wir nicht nur an die Lehrer, denken wir auch an die Schüler. Eine gute und damit auch eine effektive Schule ist die, die auch von den Wünschen der Schüler Kenntnis hat und diese miteinbezieht. Kunden- bzw. Klientenorientierung sollte auch für die Schule eine gewisse Bedeutung haben.
- Stellen Sie sich ein mittelständisches Unternehmen vor, in dem der Personalchef oder der Betriebsleiter noch selbst die meiste Zeit in der Produktion tätig ist. Natürlich ist es nicht schädlich, wenn beide sich in diesem zentralen Bereich der Firma gut auskennen, aber wie soll diese Firma geführt werden, wenn sie selbst an der Hobelbank stehen. In der Schule aber läuft es ganz genau so. SchulleiterInnen und mitgestaltende LehrerInnen benötigen mehr Managementwissen.

Diese Beispiele bezogen sich allesamt auf die Einzelschule als Organisation. Im folgenden nun einige Beispiele für Möglichkeiten cleveren Sparens auf der Ebene des Schulsystems:

- Im Sinne einer vollständigen Erfassung aller kostenrelevanten Faktoren im Schulbereich wäre es notwendig, die Schulstruktur der allgemeinbildenden Schulen zu untersuchen und mit den Kosten alternativer Strukturmodelle zu vergleichen. So kommt z. B. Weishaupt zu dem Ergebnis, die Mehrgliedrigkeit der Schulorganisation durch Kooperation der Schulformen bzw. Einführung einer ersetzenden Gesamtschule aus ökonomischen Gründen zu überwinden (Weishaupt 1985). Es läßt sich vermuten, daß schulstrukturbedingte Ineffizienzen zu einer Entlastung besonders der Gemeindehaushalte führen könnten (vgl. Weishaupt/Weiß 1988, S. 547). Auch Forschungsergebnisse von Bargel und Kuthe (1992) legen die Vermutung nahe, daß Kooperation und Integration bildungsökonomisch sinnvoll sind. So ist es nicht verwunderlich, daß in der aktuellen Diskussion Vorschläge für eine stufenbezogene Ausrichtung der allgemeinbildenden Schulen von vielen kommunalen Schulentwicklungsplanern gewünscht werden. Mit solchen Modellen könnten die Schulträger sich wandelndes Schulwahlverhalten und die örtlich vorhandenen Raumangebote effizienter miteinander verknüpfen und gleichzeitig für eine wohnortnahe Verbesserung der schulischen Angebote sorgen.
- Gerade mit Blick auf die Schulentwicklung in den neuen Bundesländern stellt sich diese Frage der Integration der Schulformen ganz eindringlich. Hier wurde und wird mit Macht ein gegliedertes Schulsystem installiert, das sowohl individuelle wie auch kollektive Folgekosten produziert, die bei einer an Kostenrechnungen orientierten Schulentwicklungsplanung vermeidbar gewesen wären (vgl. Böttcher 1992).
- Eine bildungsökonomische Analyse des Schulsystems würde sich auch im Bereich der Sekundarstufe II anbieten. Die Tatsache, daß immer mehr junge Leute additiv sowohl die Hochschulzugangsberechtigung als auch einen Gesellenbrief erwerben, könnte zu der Einsicht führen, daß doppeltqualifizierende Bildungsgänge sehr viel rentabler sind. Das Nachfrageverhalten der jungen Menschen sollte dazu beitragen, überkommene bildungspolitische Ideologien gegen doppeltqualifizierende Bildungsgänge zu überwinden. Abgesehen davon könnte eine solche Maßnahme auch einen Beitrag dazu leisten, den vielfach beklagten Mangel an FacharbeiterInnen zu kompensieren.
- Die Schülerzahlen in den Schulklassen von den Eingangsklassen bis zur Abiturklasse entwickeln sich rückläufig. Da, wo einer heterogenen (und jungen) Schülerschaft die grundlegenden Kenntnisse und Einstellungen vermittelt werden, sind die Klassen relativ groß. Am Ende der Schulzeit, vor allem in den Schulen, in denen lernerfolgreiche Schüler zu wissenschaftlichem Arbeiten hingeführt werden, sind die Klassen relativ klein. Würde diese Tatsache einer Effizienzprüfung standhalten?
- Könnte ein systematischer Austausch von Oberstufenlehrern mit wissenschaftlichen Dozenten, die an der Hochschule Grundseminare betreuen, die Arbeitsmotivation von Lehrerinnen und Lehrern steigern? Und hätte

das nicht möglicherweise auch noch den Effekt, daß sich diese beiden Einrichtungen sich besser aufeinander einstellen?

- Zu den Sparmaßnahmen im Anschluß an das Kienbaum-Gutachten gehört das Streichen von Altersermäßigungen bei Lehrerinnen und Lehrern. Wir wissen, wie belastet Lehrer durch ihren Beruf sind und daß nur ein relativ kleiner Teil von ihnen bis zur Pensionierung überhaupt durchhält (vgl. Jordan 1992, GEW 1981 und GEW-Berlin 1992). Müßte der Weg deshalb nicht in eine andere Richtung laufen? Warum nicht die Lebensarbeitszeit des Lehrers anders strukturieren, vielleicht so: Langsamer Einstieg (um erst die nötige Routine zu entwickeln), auf dem Höhepunkt der Schaffenskraft vielleicht sogar mehr Stunden als heute üblich, dann ein Sabbat-Jahr, wieder langsamer Einstieg, neuer Höhepunkt und dann ein langsamer Ausklang, möglicherweise auch über die Pensionsgrenze hinaus. Warum soll eine 62jährige Lehrerin noch über 20 Unterrichtsstunden ableisten müssen, um dann im nächsten Jahr keine einzige mehr unterrichten zu dürfen? In kaum einem anderen beruflichen Tätigkeitsfeld ließe sich die Umstrukturierung der Lebensarbeitszeit einfacher gestalten als im Lehrerberuf.
- Was könnte die Philosophie des Lean-Managements für das Schulsystem bedeuten? Man rechne einmal nach, wieviel Ebenen in der Hierarchie zwischen dem „einfachen“ Lehrer und dem Kultusminister liegen.

Ich muß noch einmal wiederholen, daß das hier vorgestellte Konzept „Clever Sparen“ äußerst unvollständig und tentativ ist. Es soll jedoch – durchaus in polemischer Absicht – ein Gegengewicht darstellen zu der gängigen Interpretation dessen, was „Sparpolitik“ bedeutet. Es wird aus meiner Sicht allerdings kein Weg daran vorbeiführen, die Schulen insgesamt „auf den Prüfstand zu stellen“. Nicht nur das gewachsene und dabei höchst diffuse Anforderungsspektrum, das durch verschiedene gesellschaftliche Gruppen der Schule zugemutet wird, sondern auch die Tatsache, daß Schule trotz vielfältiger Reformen nicht an den Problemen der heutigen und erst recht nicht der zukünftigen Gesellschaft orientiert ist, zwingen zu grundsätzlicheren Überlegungen. Es müssen empirische Daten zusammengetragen werden, die Auskunft geben über das, was an Schulen „passiert“, ggfs. müssen neue einschlägige Forschungen initiiert werden. Es müssen zusammenhängende Analysen über die Funktionen von Schule sowohl empirisch als auch normativ vorgelegt werden. Eine Renaissance der Schultheorie würde dann anstehen. Aus meiner Sicht ist es unverzichtbar, ein „Schulkonzept“ zu entwickeln, das auf den Ebenen Lernen, Organisation und Schulstruktur gleichermaßen ansetzt.

Eine umfassende Reform der Schule wird einen breiten gesellschaftlichen Konsens nötig machen. Hierbei wird eine neue Bündnispolitik erforderlich sein. Möglicherweise wird man hier sogar Fraktionen innerhalb der CDU gewinnen können (oder müssen). Zwar ist das derzeitig diskutierte bildungspolitische Programm der CDU ein großer Schritt zurück in die Vergangenheit. Andererseits hat der Bildungspolitische Kongreß der CDU gezeigt, daß Widerspruch geäußert wird und daß Widersprüche innerhalb dieser Programmatik offenkundig wurden.

(Jeweils ein Beispiel: Eine große Gruppe von Modernisierern trägt die Politik der Hauptschulstärkung nicht mit und will sie aufgeben zugunsten der Möglichkeit der Kooperation zwischen Haupt- und Realschule. Die Betonung von nicht-kognitiven Aufgaben der Schule und fächerübergreifenden Perspektiven steht im deutlichen Kontrast zur geforderten Einführung eines Zentralabiturs nach achtjähriger Gymnasialzeit).

Angesichts der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise haben sowohl das Programm „Clever Sparen“ als auch seine Fortsetzung in einem „Schulkonzept“ zwei gravierende Nachteile.

Erstens läßt sich hier nichts von „heute auf morgen“ verändern und zweitens ist zu vermuten, daß die Einspareffekte unter dem Strich relativ gering ausfallen werden. In dieser Hinsicht sind beide Ansätze der aktuellen Politik der „Korrektur“ der Bedarfsparameter: Klassengröße, Lehrerarbeitszeit und Stundentafel hoffnungslos unterlegen. Deshalb macht es Sinn, eine Diskussion um die Bedeutung von Bildung offensiv zu führen. Mit einigen knappen Überlegungen hierzu will ich schließen.

5. Investitionen und Finanzspielräume

Man muß kein Pessimist sein, um dem Bildungswesen schwierige Zeiten vorherzusagen. Seit dem Ende der Schulreformbewegung in den siebziger Jahren geht das Bildungsbudget, also der Anteil der Bildungsausgaben an allen öffentlichen Ausgaben zurück. Dieser Prozeß wird begleitet von dem zunehmenden Ausstieg der Bundesregierung aus der Bildungsfinanzierung. Die Perspektiven der Länderfinanzen lassen für die Bildungsausgaben eher schwarz sehen (vgl. BMBW 1992, Weishaupt/Weiß 1988, Vesper 1992). Nicht nur der „SPIEGEL“ sieht die deutsche Industrie in die „zweite Liga“ absteigen (DER SPIEGEL 1993). Bereits knapp ein Jahr vorher kommentierte die „WirtschaftsWoche“ mit dem gleichen Bild, freilich noch dramatischer: „Ohne Kurswechsel droht sogar der Abstieg in die dritte Liga“ (Engels 1992). Eine Kurskorrektur, in welche Richtung auch immer, ist nicht in Sicht. Auch aus der Forschungspolitik wird man keine Impulse zu erwarten haben. Der kurzfristige und erneute Wechsel an der Spitze des Bundesforschungsministeriums mag Indiz dafür sein, welche Bedeutung die Bundesregierung diesem Bereich zumißt – entsprechend kommentiert die Zeitschrift „Bild der Wissenschaft“: „Wie wichtig ist Ihnen die Forschungspolitik, Herr Bundeskanzler? Sie sehen sich gern als Regierungschef eines Hochtechnologie-Landes. (...). Zuerst haben Sie den Forschungsminister 10 Jahre auf seinem Stuhl versauern lassen, und jetzt den Nachfolger nach drei Monaten abberufen. Nicht nur das Amt, die ganze Forschungspolitik ist damit zu Ihrem Spielball verkommen“ (Korbmann 1993).

Eine offensive Strategie gegen die „Sparpolitik“ im Bildungswesen müßte konsequent und sachkundig eine klassisch gewerkschaftliche Sichtweise untermauern, die sich mittlerweile auch die CDU zueigen gemacht hat: Ihr bildungspolitischer Kongreß begriff programmatisch „Bildung als Zukunftsinvestition“. Paradox war freilich, daß unter dieser Prämisse ein bildungspolitisches Programm diskutiert wurde, das die schulischen Bedarfsparameter – wie im Kienbaum-Gutachten angelegt – zur Verschlechterung der Lernsituation freigab. Eine ernsthafte Betonung des Gedankens,

Bildung als Investition zu begreifen, müßte freilich eine andere Strategie nach sich ziehen: „In jüngster Zeit wird der investive Charakter von Bildungsausgaben zur Abwehr von Mittelkürzung im Bildungsbereich verstärkt ins Bewußtsein gebracht (...). Die Überzeugungskraft der Investitionsthese hängt entscheidend von einem empirisch fundierten Nachweis der Erträge von Bildung ab“ (Weiß 1993). Hierzu sind allenfalls erste Ansätze unternommen worden (vgl. ebd.). Ein volkswirtschaftliches Gesamtgutachten über die Effekte von Bildung wird aber, so läßt sich begründet vermuten, eine ganz neue Sicht auf die Bedeutung von Bildungsausgaben ermöglichen. Auf der Ebene sog. externer Erträge (das sind Erträge, die Dritten, Gruppen oder der Gesellschaft als ganzes entstehen) werden hierbei nicht nur die monetären Erträge, sondern insbesondere auch die nicht-monetären gesellschaftlichen Erträge (z. B. Aufrechterhaltung einer funktionsfähigen Demokratie) in das Blickfeld geraten (vgl. ebd.). Eine offensive Politik zur Stärkung des Bildungswesens wird freilich auch abstellen müssen auf die Analyse möglicher Finanzierungsspielräume für eine Bildungsoffensive auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene. Besonders die Zurücknahme volkswirtschaftlich problematischer Gewinnerleichterung und die steuerliche Begünstigung hoher Einkommen könnten hier Möglichkeiten eröffnen (vgl. hierzu Eißel 1986).

Literatur

- Bargel, T./Kuthe, M.: Schullandschaft in der Unordnung. Mössingen-Talheim 1992
 Bargel, T./Kuthe, M.: Wege aus der Schulkrise. Mössingen-Talheim 1992
 Bartz, A.: Effektivere Schulorganisation? In: Neue Deutsche Schule. Heft 9/1992
 Becker, H.: Die verwaltete Schule. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens. Heft 2/1993 (Wiederabdruck des Aufsatzes aus 1954)
 Böttcher, W./Budde H./Klemm K.: Schulentwicklung im Ländervergleich: Föderalismus, Nord-Süd-Gefälle und Schulentwicklung. In: Rolff u. a. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung, Band 5. Weinheim 1988
 Böttcher, W. (Hrsg.): Mehr Ganztagsangebote für Kinder und Jugendliche. Bonn 1992
 Böttcher, W.: Das Schulnetz in den neuen Ländern. Oder: Sisyphos als Schulentwicklungsplaner. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens. Heft 3/1992
 Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Grund- und Strukturdaten. Bonn 1992
 Carnap, R. v./Edding, F.: Der relative Schulbesuch in den Ländern der Bundesrepublik 1952-1960. Frankfurt 1962
 Deutscher Bildungsrat: Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen. Teil 1: Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern. Bonn 1973
 Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (Hrsg.): Schulen und Qualität. Ein internationaler OECD-Bericht., Frankfurt u. a. 1991.
 Die Deutsche Schule. „Die Schule von Innen erneuern.“ Heft 3/1986
 Engels, W.: Ins zweite Glied. Der Kommentar über die deutsche Wirtschaft. In: WirtschaftsWoche. Nr. 27/1992
 Eißel, D.: Das Bildungssystem als Wirtschaftsfaktor. Analysen zu Finanzierungsspielräumen für eine Bildungsoffensive. Frankfurt 1986
 Fend, Helmut: Theorie der Schule. Weinheim 1980

- GEW-Berlin (Hrsg.): Arbeitszeit und Arbeitsbelastung von Lehrerinnen und Lehrern. Berlin 1992
- GEW-Hauptvorstand (Hrsg.): Lehrer – Beruf – Belastung – Verantwortung – Kinder. Frankfurt 1981
- Hamm-Brücher, H.: Das Bildungsgefälle zwischen elf Bundesländern. In: Dies.: Gegen Unfreiheit in der demokratischen Gesellschaft. München 1968 (Original: 1964, In: „liberal“)
- Hessisches Institut für Bildungsplanung und Schulentwicklung (HIBS) (Hrsg.): Arbeitskreis Qualität von Schule. Verschiedene Jahre
- Huber, L.: Pädagogische Auseinandersetzung mit „Kienbaum“. In: Pädagogik. Heft 5/1992
- Hüfner, K.: Organisationsuntersuchung im Schulbereich. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens. Heft 2/1992
- Jordan, J.: Overprotection als Norm. Belastungsfaktoren der Lehrtätigkeit. In: Bremer Lehrerzeitung. Hefte Sept./Okt./Nov. 1992
- Klemm, K., Böttcher W. u. a.: Bildungsgesamtplan '90. Weinheim und München 1990
- Klemm, K.: Der Teilarbeitsmarkt Schule in den alten und neuen Bundesländern 1992 – 2010. Frankfurt 1991
- Klemm K., Böttcher W., Weegen, M.: Bildungsplanung in den neuen Bundesländern. Weinheim und München 1992
- Koetz, A. G./Jaschke H.: Organisationsuntersuchung im Schulbereich im Auftrag des Kultusministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen: Düsseldorf 1991
- Korbmann, R.: Ist Forschung wichtig, Herr Bundeskanzler? In: Bild der Wissenschaft. Heft 6/1993, S. 3
- Kultusministerkonferenz (KMK): Wachsende Schülerzahlen bei knappen Ressourcen. Protokolle NS 259, Münster 1992
- Lehner, F./Widmaier, U.: Eine Schule für eine moderne Industriegesellschaft. Essen 1992
- Rolff, H. G.: Wie gut sind gute Schulen? In: Ders. u. a. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung. Band 6, 1990
- Rolff, H. G.: Bildungsexpansion und Weiterbildung. In: Ders. u.a. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung, Band 5. Weinheim und München 1988
- Vesper, Dieter: Perspektiven der Länderfinanzen bis 1995 und Konsequenzen für die Bildungsausgaben. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Berlin 1992
- Weishaupt, H.: Kosten/Wirksamkeitsanalyse schulorganisatorischer Alternativen, dargestellt am Beispiel von zwei Planungsmodellen für Frankfurt am Main. In: Brinkmann G. (Hrsg.): Probleme der Bildungsfinanzierung. Berlin 1985
- Weishaupt, H./Weiß, M.: Bildungsbudget und interne Mittelallokation. In: Zeitschrift für Pädagogik. Heft 4/1988
- Weiß, M.: Bildung als Investition. Individuelle und gesellschaftliche Erträge. In: Forum E, Heft 2/1993
- Young, S.: Choice widens class divide. In: Times Educational Supplement, 1992

Wolfgang Böttcher, geb. 1953, Dr. rer. pol.,
 Referent für Bildungspolitik beim Hauptvorstand der GEW
 Anschrift: Reifenberger Str. 21
 60489 Frankfurt a.M.