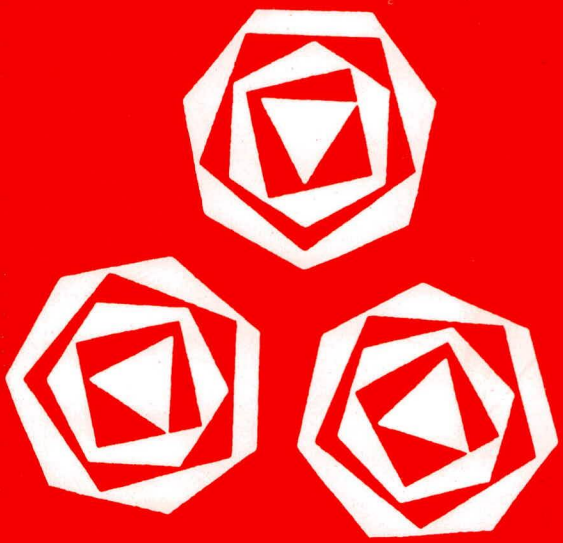
N 20587 F

Fragen der Freiheit



Juli/August 1990
Heft 205

»Was kostet ein Schüler?«

. . . »Mir ist nicht bange«, daß Deutschland nicht eins werde; unsere guten Chausseen und künftigen Eisenbahnen werden schon das ihrige tun. . . . Es sei eins, daß der deutsche Taler und Groschen im ganzen Reiche gleichen Wert habe; eins, daß mein Reisekoffer durch alle sechsunddreißig Staaten ungeöffnet passieren könne. . . . Deutschland sei ferner eins in Maß und Gewicht, in Handel und Wandel und hundert ähnlichen Dingen, die ich nicht alle nennen kann und mag. Wenn man aber denkt, die Einheit Deutschlands bestehe darin, daß das sehr große Reich eine einzige große Residenz habe, und daß diese eine große Residenz, wie zum Wohl der Entwicklung einzelner großer Talente, so auch zum Wohl der großen Masse des Volkes gereiche, so ist man im Irrtum. . . . Wodurch ist Deutschland groß, als durch eine bewundernswürdige Volkskultur, die alle Teile des Reichs gleichmäßig durchdrungen hat. Sind es aber nicht die einzelnen Fürstensitze, von denen sie ausgeht und welche ihre Träger und Pfleger sind? – Gesetzt, wir hätten in Deutschland seit Jahrhunderten nur die beiden Residenzstädte Wien und Berlin, oder gar nur eine, da möchte ich doch sehen, wie es um die deutsche Kultur stände? ja auch um einen überall verbreiteten Wohlstand, der mit der Kultur Hand in Hand geht!. . .

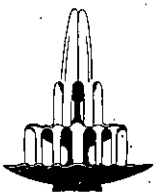
Goethe

FRAGEN DER FREIHEIT

– Beiträge zur freiheitlichen Ordnung von Kultur, Staat und Wirtschaft –

Folge 205

Juli/August 1990



seit 1957

Herausgegeben vom Seminar für freiheitliche Ordnung
Badstraße 35, 7325 Bad Boll, Telefon (0 71 64) 35 73

Postverlagsort: 5400 Koblenz

Inhaltsverzeichnis

Seite

Eckhard Behrens
Warum Bildungsökonomie? 3

Rüdiger Haug
Die Ausgaben pro Schüler in staatlichen Schulen
– Ermittlungsmethoden und Ergebnisse – 4

Benediktus Hardorp und *Joachim Ramin*
Zur wirtschaftlichen Lage und Entwicklung der
Freien Waldorf- und Rudolf-Steiner-Schulen
Vorlage des Gesamtjahresabschlusses 1988 31

Eckhard Behrens
Mehr Wettbewerb der Hochschulen im Bereich der Lehre
durch ökonomische Anreize für die Fakultäten 37

Martin Seidel
Die Europäische Gemeinschaft – Auswirkungen
auf die Schulen in freier Trägerschaft 45

Die Mitwirkenden dieses Heftes 55

Eckhard Behrens
Bodenordnung in der DDR 56

Leserecho
Cornelia Martin, Dank aus der DDR 61

Bücherliste des Seminars 62

Tagungsankündigung
»Soziale Marktwirtschaft – Unsoziale Bodenordnung?« 63

Ankündigung »Öffentliches Forum Freies Bildungswesen« 64

Warum Bildungsökonomie?

Monopole neigen zur Verschwendung; sie haben überhöhte Kosten, weil sie vom Wettbewerb nicht gezwungen werden, ihre Kosten im Zaum zu halten. Wer für ein monopolisiertes Schul- und Hochschulwesen mehr Freiheit fordert, erhöht die Chance zum Monopolmißbrauch, zur Mißwirtschaft. Unsere Landesparlamente würden das nicht in diesen Worten ausdrücken, aber so denken sie über die Gefahren der Freiheit im Bildungswesen. Und deshalb setzen sie auf bürokratische Kontrollen der Kosten, auf den Rechnungshof als Hilfsorgan des Parlaments und auf die eigene politische Erfahrung. Mehr Freiheit bekommen Schulen und Hochschulen von ihnen nicht, weil sie im Verdacht der Verschwendung stehen.

Natürlich machen die Bildungspolitiker in den Parlamenten stets geltend, der Staat wende zu wenig Geld für seine Bildungseinrichtungen auf. Verschwendung stellt man gewiß nicht dadurch ab, daß man insgesamt zu wenig Geld gibt. Aber man gibt auch nicht zusätzliches Geld in Bereiche, in denen man Verschwendung vermutet.

Wer mehr Geld und größere Lehrfreiheit will, muß deutlich machen, wie die Verschwendung wirksam bekämpft werden kann, die die Öffentlichkeit in diesem Lebensbereich vermutet. Bei Fortsetzung des ökonomischen Blindflugs landet man immer nur in der pädagogischen Unfreiheit.

Lange konnte selbst die zuständige Sozialwissenschaft, die Bildungsökonomie, die Frage, was der Staat für einen Schüler wirklich ausgibt, nicht zuverlässig beantworten. Neuerdings ist es im DEUTSCHEN INSTITUT FÜR INTERNATIONALE PÄDAGOGISCHE FORSCHUNG, Frankfurt/M., gelungen, die Ausgaben pro Schüler aus der öffentlichen Finanz- und Schülerstatistik abzuleiten. Es gibt jetzt eine vollständige Darstellung für alle Schularten aller Bundesländer, über die wir in diesem Heft berichten. Die Unterschiede sind verblüffend und werfen ebenso harte Fragen auf, wie der wirtschaftliche Vergleich mit Schulen in freier Trägerschaft.

Die Parlamente sollten den Spieß umdrehen und den Schulen und Hochschulen pro Schüler bzw. Student bei gleicher Ausbildung gleiche Beträge bewilligen. Dann wird mehr Freiheit den Staat keinen Pfennig zusätzlich kosten. Verzichtet er auf monopolistische Gleichschaltung der Lehre, entstehen Vielfalt und qualitätsfördernder Wettbewerb. Ökonomisch erfahrene Eltern werden ihrer Schule helfen, bei gleichen Ausgaben pro Schüler »mehr« Pädagogik zu bieten. Wettbewerb beendet die Verschwendung.

Eckhard Behrens

Die Ausgaben pro Schüler in staatlichen Schulen[1]

– Ermittlungsmethoden und Ergebnisse –

Rüdiger Haug

Die Grundlagen der Ausgabenermittlung

Zunächst soll in knapper Form etwas über frühere Bemühungen um die Ermittlung bzw. Berechnung von Einheitskosten – engl. unitcosts – ausgeführt werden, einerseits weil dabei bereits wesentliche Probleme der Ermittlung angedeutet werden, zum anderen weil deutlich wird, welche zentrale Rolle das Institut für Internationale Pädagogische Forschung in Frankfurt[2], abgekürzt DIPF genannt, bei den Bemühungen um die Berechnung von unitcosts gespielt hat.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang zunächst auf die ebenso bedeutenden wie unbekannten Arbeiten über die Schulfinanzierung von *Strevell*[3], der im Auftrag der amerikanischen Hochkommission bereits 1948/49 die laufenden Ausgaben für die Schulunterhaltung in 175 Schulgemeinden der amerikanischen Besatzungszone untersuchte. Dabei hat er schon wesentliche Aspekte von Kosten-/bzw. Ausgabenuntersuchungen im Schulwesen angesprochen: Für Vergleichsuntersuchungen allein tauglich sind *Einheitskosten*, sinnvolle Parameter auf den verschiedenen Aggregationsebenen können nur *Durchschnittskosten* sein, Ausgaben und Schülerzahlen als Basis für unitcosts müssen auf *dieselbe Kategorie* z.B. Schulart bezogen sein, es sollten *tatsächliche Istausgaben der Vergangenheit* untersucht werden und schließlich sollte die Einbeziehung möglichst aller Ausgaben nach dem *Verursachungsprinzip* angestrebt werden.

Von bis heute grundlegender Bedeutung für die Methodik von Schulkostenuntersuchungen sind die Bemühungen von *Heckel*[4] Anfang der 50er Jahre. Er war, neben seinem bekannten Engagement im Bereich der Schulrechtskunde, stets interessiert an Fragen der Schulkostenuntersuchung. Seine Arbeit auf diesem Gebiet war gleichzeitig der Beginn bis heute andauernder Bemühungen um Entwicklung und Verbesserung der Methodik der Untersuchung von Einheitsschulkosten oder unitcosts am DIPF in Frankfurt.

---

[1] Überarbeitung des Vortrags, der im Rahmen der Tagung »Ökonomie und Autonomie im Schulwesen« des Seminars für freiheitliche Ordnung am 16. Juni 1990 gehalten wurde.

[2] Im Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung Frankfurt (von 1951 bis 1964 Hochschule für Internationale Pädagogische Forschung) wurden Schulkosten- bzw. -ausgabenuntersuchungen sowohl in der Abteilung »Recht und Verwaltung« unter Leitung von Prof. Heckel, als auch in der Abteilung »Ökonomie« zunächst unter Leitung von Prof. Edding, dann von Prof. von Recum durchgeführt.

[3] Strevell, W.H.: Schulfinanzierung in Deutschland, o.O., 1950.

[4] Heckel, H.: Die Berechnung der Schulkosten, in: Die Sammlung 8 (1953), Seite 197–216.

Heckel erkannte schon frühzeitig die Mängel in der unvollständigen Rechnungslegung der öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft einerseits und der unpräzisen Dokumentation schulrelevanter Fakten in der Schulstatistik andererseits, die bis heute die Hauptprobleme für die Berechnung von Einheitskosten im Schulwesen darstellen. Er versuchte dennoch vor dem Hintergrund dieser Schwierigkeiten methodische Berechnungsgrundsätze für Schulkostenuntersuchungen zu formulieren, die bis heute richtungsweisend geblieben sind: Konzentration auf *Durchschnittskosten* als vergleichbare Normalwerte, Konsequente Anwendung des *Bruttoprinzips* durch Erfassung aller schulrelevanten Kosten, insbesondere z.B. Versorgungsbezüge für Beamte aber auch zahlreiche schulrelevante Kosten, die weder im Schul- noch im Kultusetat nachgewiesen werden, Bezug der Kosten auf die *Einheit »Schüler«* als Grundlage für die Berechnung von vergleichbaren unitcosts (DM/Schüler) und *methodisch fundierte Abgrenzung des Untersuchungsobjekts »Schule«*. *Heckel* untersuchte Anfang der 50er Jahre die Einheitsausgaben für Volks-, Sonder-, Mittel- und höhere Schulen sowie 1958 für Berufs- und Berufsfachschulen jeweils im Bundesdurchschnitt[5].

Man erkennt unschwer, daß sich in diesem Programm wesentliche methodische Eckpfeiler von *Strevell* wiederfinden.

In den 60er Jahren versuchten dann zwei weitere Mitarbeiter des DIPF, *Palm*[6] und *Weiss*[7], auf Basis der amtlichen Finanz- und Schulstatistik und gestützt auf die Heckelschen Berechnungsgrundsätze umfangreiche Schulkostenuntersuchungen durchzuführen. Dabei zieht Palm bezüglich der Ermittlung von unitcosts ein eher nüchternes Resumée: »Ihre Erforschung ist eine äußerst komplexe Aufgabe, und einem tieferen Eindringen in dieses Problem sind beim gegenwärtigen Stande der Finanz- und Kulturstatistik enge Grenzen gesetzt.«[8]

Zwei andere Mitarbeiter des DIPF, *Kahlert* und *Döring*[9], lassen sich Anfang der 70er Jahre bei ihrer Fallstudie zur Kostensituation einer konkreten Schuleinheit, einer Fachhochschule, von dem weitergehenden Erkenntnisinteresse leiten, inwieweit verfeinerte Kostenanalysen Hinweise für eine betriebs-wirtschaftliche Rationalisierung des Bildungswesens erbringen können.

---

[5] Heckel, H.: Zahlen des Schulwesens und seiner Kosten in der Bundesrepublik, in: Die Deutsche Schule 50 (1958).

[6] Palm, G.: Die Ausgaben für Schulen und Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland 1950–1960, Hochschule für Internationale Pädagogische Forschung Frankfurt, Frankfurt 1963.

[7] Weiss, F. J.: Die Ausgaben für Schüler von Volks- und Sonderschulen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung Frankfurt, Frankfurt 1964.

[8] So Palm in Fußnote 4, Seite 21.

[9] Kahlert, H.; Döring, P. A.: Schulausgaben und Bildungskosten, Weinheim 1950.

Haug[10] untersuchte, ebenfalls in den 70er Jahren im Institut für Bildungsplanung und Studieninformation, der späteren Landesstelle für Erziehung und Unterricht, einem nachgeordneten Forschungsinstitut des Kultusministeriums Baden-Württemberg, auf Basis der methodischen Konzepte von *Heckel* und *Kahlert/Döring* die Ausgaben von Modell- und Regelschulen in Baden-Württemberg. Nach dem Wechsel ins DIPF 1979 ermittelte er in einer ersten Querschnittuntersuchung mit Hilfe der methodisch weiterentwickelten Berechnungsverfahren von *Heckel, Palm* und *Weiss* die Einheitsausgaben (unitcosts) von Staatlichen Schulen und Waldorfschulen im Vergleich[11]. Die hierbei gemachten Erfahrungen waren der Ausgangspunkt für eine systematische Arbeit an der Verfeinerung und Vervollkommnung der Berechnungsmethodik der unitcosts staatlicher Schulen in den 80er Jahren, deren Ergebnis schließlich zur Grundlage der umfangreichen Berechnung der unitcosts aller staatlichen Schulen in allen Ländern der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1986 wurden[12]. Derzeit werden die unitcosts für das Jahr 1987 im selben Umfang und auf demselben methodischen Fundament ermittelt.

All diesen angeführten Bemühungen um die Ermittlung von unitcosts im Schulwesen ist eine methodische Strenge, d.h. vor allem Transparenz in bezug auf Quellen, Raum, Zeit, Weg und Ziel der Untersuchung gemein. Dem standen und stehen in unregelmäßigen Abständen, meist ausgelöst durch aktuelle politische Erfordernisse, von amtlicher Seite veröffentlichte Berechnungsergebnisse von Schulkosten gegenüber, die Heckel treffend als »reine Zweckberechnungen, die etwas beweisen wollen und von vornherein fehlerhaft kalkulieren, um zu ihrem Ziel zu gelangen« nennt. Und er gibt auch noch den entscheidenden Hinweis, wenn er erläutert, daß »wer in der Schulverwaltung mit Kostenberechnungen zu tun hat, weiß, welche Möglichkeiten in dieser Richtung das Fehlen verbindlicher Berechnungsgrundsätze bietet«[13].

Derartige amtliche Berechnungen lassen meist unter Verletzung des Bruttoprinzips wesentliche Ausgabenbestandteile außer Acht, etwa die Altersversorgung der Lehrer, Verwaltungsausgaben oder den Gesamtkomplex kommunaler Ausgaben (so meist die Kultusministerien aus der Sicht

[10] Haug, R.: Die Ausgaben von Modell- und Regelschulen im Vergleich. Landesstelle für Erziehung und Unterricht, Stuttgart 1978.

[11] Haug, R.: Die Ausgaben von staatlichen Schulen und Freien Waldorfschulen im Vergleich, Deutsches Institut für Internationale Pädagogischen Forschung Frankfurt, Frankfurt 1983.

[12] Haug, R.: Schulausgaben im Vergleich. Struktur und Niveau der durchschnittlichen Ausgaben pro Schüler (unitcosts) von allgemeinen und beruflichen öffentlichen Schulen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1986, Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung: Forschungsberichte, Frankfurt 1989.

[13] Heckel, H. in Fußnote 3, Seite 200.

allein der Landesebene)[14]. Andere amtliche Verlautbarungen zu Schulkosten nennen lapidar unitcosts ohne Angabe von Quellen und Berechnungsmethode[15]. Wieder andere veröffentlichen gar keine Ausgaben- oder Kostenkennwerte (unitcosts), sondern Parameter der Finanzausstattung[16]. Das bayerische KM veröffentlichte Einheitskosten pro Schüler und Schultag, die »in der Hauptsache« von den angegebenen Datenquellen ausgehen, zu denen die vielsagende Bemerkung gemacht wird, daß sie »wie jedes große Zahlenwerk (sind) leider auch die Schulfinanzen ein Buch mit sieben Siegeln« sind[17].

Auch die in jüngster Zeit vom Ministerium für Kultus und Sport Baden-Württemberg vorgenommenen Berechnungen der Schulkosten[18] sind, obgleich sichtbar um mehr methodische Strenge und Transparenz bemüht, in ihrem Quellenbezug vielfach noch unklar und nicht nachprüfbar, vernachlässigen wiederum wesentliche Ausgabenbestandteile und verletzen damit das Bruttoprinzip und sind insgesamt mehr von vorab festgelegten Erkenntnisinteressen denn von methodischer Konsequenz bestimmt. Auch jüngste Ausgabenberechnungen des Rechnungshofs Baden-Württemberg[19] konzentrieren sich wiederum nur auf Personalausgaben des Landes für Schulen und bleiben damit partial.

Wie sagte *Heckel* schon in den 50er Jahren: »Man sollte meinen, daß die Frage nach den Kosten des Schulwesens ... jederzeit schlüssig und zuverlässig beantwortet werden kann, ... aber das Gegenteil ist der Fall. Die Frage begegnet entweder der Auskunft, zuverlässige Zahlen liegen nicht vor, oder es werden voneinander so stark abweichende Zahlen genannt, daß man mit ihnen nicht arbeiten kann.«[20]

Begriffliche Klärungen

Bevor in die eigentliche Ausgabenermittlung eingestiegen werden kann, müssen sowohl das Untersuchungsobjekt »staatliche Schule« als ganzes wie auch einige wichtige Termini begrifflich geklärt werden.

---

[14] So etwa o. V.: Kaum Unterschiede beim Schulkostenvergleich, in: Staatsanzeiger für Baden-Württemberg 34 v. 29.4.87, Seite 1.

[15] So etwa o. V.: 4,05 Milliarden Mark für die Bildung, in: Rheinland-Pfalz Pressedienst der Landesregierung, Wochenübersicht 29 (1983), Seite 6.

[16] o. V.: Finanzausstattung der öffentlichen Schulen (ohne Investitionsausgaben) je Schüler nach Schularten in DM, in: Grund- und Strukturdaten 1986/87, Hrsg. v. Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Bonn 1986, Seite 83.

[17] o. V.: Lieb und teuer. Bildung ist nicht billig. Unsere Schulen kosten Milliarden Jahr für Jahr, in: Schule und wir, hrsg. v. bayer. Staatsministerium für Unterricht und Kultus, 2 (1979), Seite 2–6.

[18] o. V.: Aufstellung der Ausgaben im öffentlichen Schulwesen, die für die Privatschulförderung maßgeblich sind. Hrsg. v. Ministerium für Kultus und Sport als Beilage zu einer Vorlage an den Landtag von Baden-Württemberg (Az III/2-6400.5/24, 12) vom 9. 10. 1989.

[19] Landtag von Baden-Württemberg (Hrsg.): Mitteilung des Rechnungshofs. Statistische Erhebungen über Grund- und Hauptschulen. Drucksache 10/2195 v. 9.10.1989, insbesondere Seite 21–25.

[20] Heckel, H.: Fußnote 3, Seite 198.

Auch wenn von unitcosts gesprochen wird, untersucht werden grundsätzlich nur *Ausgaben* und keine Kosten, weil allein Ausgaben für staatliche Schulen in dokumentierter Form vorliegen. Kosten sind alle tätigkeitsbezogenen Ge- und Verbrauche von Gütern und Dienstleistungen in und für die Schule. Ausgaben sind allein jene, die in Form von Geldströmen anfallen und damit eindeutig dokumentierbar sind. Dies ist deshalb wichtig zu wissen, weil die Kosten die Ausgaben gerade der staatlichen Schule um jene vielfältigen naturalen (innerstaatliche Amtshilfe) und/oder lediglich durch sogenannte interne Verrechnungen ungenau erfaßten Ge- und Verbrauche z.T. erheblich übersteigen können. Aus Gründen der Klarheit und Übersichtlichkeit der Berechnung konzentriert sich die Untersuchung allein auf die *Ist-Ausgaben*, wie sie in der offiziellen amtlichen Rechnungslegung der öffentlichen Finanzwirtschaft dokumentiert und jedermann zugänglich und nachprüfbar vorliegen.

Einheitsausgaben, hier auch unter dem Terminus *unitcosts* verstanden, sollen quantitativ einmal auf den einzelnen Schüler, zum anderen auf die Menge der Ausgaben, qualitativ einmal auf die jeweiligen Schularten, zum anderen auf einzelne Ausgabenarten, also insgesamt auf Ausgabenart (z.B. Personalausgaben) pro Schülerart (z.B. Realschüler oder Gymnasiasten) bezogen sein. Das heißt gleichzeitig, daß sie immer Durchschnittswerte des jeweils zugrundegelegten Untersuchungsobjekts sind. Für diese Untersuchung sind die einzelnen Untersuchungsobjekte jeweils Schularten auf Landesebene, also etwa Realschulen in Baden-Württemberg oder Sonderschulen in Hamburg usw. Schließlich beziehen sich die unitcosts auf einen einheitlichen Zeitraum, hier auf das Kalenderjahr. Die zu untersuchenden unitcosts ergeben also einen Wert, der angibt, wieviel DM pro Einzelschüler einer bestimmten Schulart im Durchschnitt in allen Schulen dieser Schulart in einem bestimmten Land in einem Kalenderjahr angefallen sind.

Methodisch eminent wichtig ist die Frage nach der möglichst exakten, d.h. wissenschaftlich begründeten Definition und Abgrenzung des generellen Untersuchungsobjekts »staatliche Schule« als abgegrenztes Handlungsfeld innerhalb des gesamtstaatlichen Handelns. Das ist deshalb so wichtig, weil der finanzwirtschaftliche Aspekt der staatlichen Schule, die in den Ländern gleichzeitig von der landesstaatlichen und jeweils unterschiedlichen kommunalen Gebietskörperschaften im Land getragen und finanziert wird und der uns hier allein auf seiner Ausgabenseite interessiert, eingebettet und eng verflochten ist mit der allgemeinen staatlichen und kommunalen Finanzwirtschaft.

Um Arten und Mengen von Schulausgaben staatlicher Schulen definieren und abgrenzen zu können, bedarf es vorab einer Klärung, was staatliche Schule eigentlich alles umfaßt. Eine präzise definitorische Festlegung ist un-

abdingbar, wenn man bei der Untersuchung der Ausgaben dem *Bruttoprinzip* gerecht werden will. Es ist interessant, daß *Heckel* seinerzeit zu einem pragmatischen, an ökonomischen Kriterien orientierten Ansatz griff: »Sicherlich gehört alles das, was eine Privatschule einkalkulieren muß, zu den Schulkosten, während andererseits eine Vermutung dafür spricht, daß Posten, die bei einer Privatschule nicht zum Ansatz kommen, auch nicht Schulkosten im eigentlichen Sinne sind.«[21]

Der vorzustellenden Untersuchung der unitcosts staatlicher Schulen liegt eine organisationstheoretisch begründete Definition und Abgrenzung von staatlicher Schule zugrunde, die auf der Basis zahlreicher Vorarbeiten besonders in den USA[22], England[23], Schweden[24] und der Bundesrepublik[25] entwickelt wurde. Dabei ist das zentrale Kriterium für die Definition und Abgrenzung von Schule als Organisation deren *Autonomie* im organisationstheoretischen Sinne. Autonomie heißt, daß Planungs-, Realisations- und Kontrollkompetenz bei Zielsetzung, Mitteleinsatz und struktureller Ausgestaltung innerhalb der Organisation liegen müssen. Gemessen an diesem konstitutiven Kriterium ist »staatliche Schule« in der Bundesrepublik allein auf der jeweiligen Landesebene eine selbständige organisatorische Einheit. Alle organisatorischen Ausbildungen von staatlicher »Schule« etwa auf der Ebene einer Kommune oder als sogenannte Einzelschule haben nur einen beschränkten Autonomiegrad und sind somit organisationstheoretisch lediglich als Gliedgebilde der staatlichen Schule auf Landesebene anzusprechen. Das macht durchaus einen Sinn, denn zahlreiche Funktionen der staatlichen Schule wie etwa Zielsetzung, Kontrolle, Finanzierung, Personalplanung und -einsatz, Bauplanung usw. finden sich nicht auf der Ebene der Einzelschule, sondern auf übergeordneten Ebenen, meist sogar allein auf der Landesebene. Allein bei einer Betrachtung der staatlichen Schule auf der Landes- und kommunalen Ebene der jeweiligen Länder kann man hinreichend sicher sein, möglichst alle Handlungsfelder und deren Investitionen, die konstitutiv für die staatliche Schule sind, in den Blick zu bekom-

---

[21] Heckel, H.: Fußnote 3, Seite 202.

[22] Vgl. etwa Bidwell, Ch. E.: The school as a formal organization. In: March, J.G. (Ed.): Handbook of Organizations. Chicago, 1965, S. 972–1022; Katz, F. E.: The school as a complex social organization. New York 1966; Weick, K. E.: Educational organizations as loosely coupled systems. In: Administrative Science Quarterly 3 (1976); Pajak, E. F.: Schools as Loosely Coupled Organizations. In: The Educational Forum 11 (1979).

[23] Vgl. etwa Hoyle, E.: The study of schools as organizations. In: H. J. Butcher; H.B. Pont (Ed.): Educational Research in Britain, London 1973; Handy, Ch.: Taken for granted? Understanding schools as organizations. York 1984.

[24] Vgl. etwa Berg, G.: Skolan som organisation. Uppsala, Stockholm 1981; Berg,

[25] Vgl. etwa Becker, H.: Die verwaltete Schule. Kulturpolitik und Schule. Stuttgart 1956; Fürstenau, P.: Neuere Entwicklungen der Bürokratieforschung und das Schulwesen. Ein organisationssoziologischer Beitrag. In: Zur Theorie der Schule, Weinheim und Basel 1972, Seite 47–66; Fend, H.: Theorie der Schule. München, Wien, Baltimore 1980.

men und damit bei der Suche nach deren jeweiligen Ausgaben dem so wichtigen Bruttoprinzip genüge zu tun.

Wie geht man aber mit Funktionen um, die mit Hilfe des Kriteriums der Autonomie nicht eindeutig als schulrelevant erkannt werden können. Hierzu gehören etwa die Lehreraus- und -fortbildung, allgemeine Bildungsberatung, Schülertransport, schulärztlicher Dienst, Lehrerwohnungen o.ä. Wir haben uns entschieden, derartige Funktionen oder Tätigkeitsfelder, die ebenfalls von der öffentlichen Hand getragen und finanziert werden, deshalb nicht mitzuberücksichtigen, weil sie nicht in einem unmittelbar konstitutiven Zusammenhang mit staatlicher Schule stehen.

Fragen wir nun vor dem Hintergrund dieser Definition von staatlicher Schule nach den relevanten *Ausgabenarten* von staatlicher Schule.
Ganz allgemein sind dies

- Personalausgaben (Beamtenbezüge und -versorgungen, Angestelltengehälter und Arbeiterlöhne, sämtliche Personalnebenausgaben wie etwa alle Arten von Beihilfen u.ä. zum sporadischen oder längerfristigen Gebrauch als interne Dienstleistungen)
- Materialausgaben (Lehr- und Lernmittel, Büromaterial, Lebensmittel, Putz- und Reinigungsmittel usw. zum kurzfristigen Verbrauch)
- Investitionsausgaben (Grundstücke, Gebäude, Ausstattungen, Einrichtungen wie etwa Lehr- und Lernmittel usw. zum längerfristigen Gebrauch)
- Ausgaben für externe Dienstleistungen (Energiever- und -entsorgung, Postdienste, Wartung und Reparatur, Überlassung von Gelände, Räumen oder Gerät, Versicherungen, Transportleistungen usw. zum sporadischen oder dauernden Gebrauch)

Personal-, Materialausgaben und Ausgaben für externe Dienstleistungen werden meist auch als Betriebsausgaben zusammengefaßt, denen die langfristig orientierten Investitionsausgaben gegenüberstehen. Beide zusammen bilden die Gesamtausgaben.

Auf zwei Besonderheiten im Bereich der Ausgaben für externe Dienstleistungen soll kurz noch hingewiesen werden: Einmal die Zinsausgaben, zum anderen die Ausgaben für Mieten und Pachten.

Ist es notwendig, zur Beschaffung von Einsatzgütern und Dienstleistungen fremde Finanzmittel in Anspruch zu nehmen, so entstehen für diese spezifische externe Dienstleistung besondere Zinsausgaben. In der öffentlichen Finanzwirtschaft, in die u.a. auch staatliche Schulen eingebettet sind, lassen sich die Zinsausgaben für die Fremdfinanzmittelbeschaffung der Gebietskörperschaften kaum oder nur unzulänglich den einzelnen Aufgabenfeldern (Einzelhaushalten) zuordnen. Die für Kreditaufnahmen des Staates am Kapitalmarkt anfallenden Zinsausgaben lassen sich einzelnen staatlichen

Handlungsbereichen wie etwa dem Schulwesen nicht zurechnen. Aus diesem Grund sollen Zinsausgaben und etwaige Nebenausgaben der Kreditbeschaffung grundsätzlich ausgeklammert bleiben.

Miet- und Pachtausgaben müssen im Zusammenhang mit Investitionsausgaben gesehen werden, weil es sich in beiden Fällen um Ausgaben für den längerfristigen Gütergebrauch handelt: Bei Investitionsausgaben um den Eigentumserwerb (Kauf), bei Miet- und Pachtausgaben um den Besitzerwerb (Nutzung) längerfristig nutzbarer Gebrauchsgüter. Deshalb sollten Miet- und Pachtausgaben wie Investitionsausgaben behandelt werden und nicht bei den Ausgaben für externe Dienstleistungen mitberücksichtigt werden.

Dies sind die Ausgabenarten oder -kategorien, nach denen bei einer Untersuchung der Ausgaben staatlicher Schulen in den entsprechenden Dokumenten gesucht werden muß. Es zeigt sich sehr schnell, daß die strukturelle Aufbereitung der Istausgaben in den Rechnungsergebnissen der öffentlichen Haushaltsrechnungen, die auch die Ausgaben für die staatlichen Schulen enthalten und die in der sogenannten Finanzstatistik für alle Länder und gebietskörperschaftlichen Ebenen nach verschiedenen Ressorts, eben auch dem Schulwesen, zusammengefaßt sind, den strengen methodischen Anforderungen nur sehr bedingt standhalten. Dennoch bietet dieses allgemein zugängliche Datenmaterial über die Ausgaben u.a. auch der staatlichen Schulen einen, wie sich zeigen wird, ausreichend differenzierten Quellbereich für hinreichend genaue Ausgabenanalysen.

Quellen der Ausgaben- und Schülerrohdaten

In der öffentlichen Haushaltsrechnung werden die tatsächlich in einer Rechnungsperiode (Kalenderjahr) angefallenen Ist-*Ausgaben*, auch unmittelbare Ausgaben genannt, in den sogenannten Rechnungsergebnissen am Jahresende für jede Gebietskörperschaft dokumentiert. Diese Rechnungsergebnisse werden bundeseinheitlich konsolidiert für alle Länder, vor allem aber für die Bundes-, die jeweilige Landes- und kommunale Ebene sowie für die Zweckverbände in der Finanzstatistik dargestellt. Diese bundeseinheitliche, amtliche Finanzstatistik[26], jährlich vom Statistischen Bundesamt etwa drei Jahre nach Ablauf des betreffenden Geschäftsjahres veröffentlicht, stellt gewissermaßen als offizielle Rechnungslegung des Staates, die allei-

[26] Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 3, insbesondere Reihe 3.4 Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte für Bildung, Wissenschaft und Kultur, jeweils pro Kalenderjahr. Für die Berechnung der unitcosts von Schulen stellt das Statistische Bundesamt jährlich einen gesonderten Ausdruck der benötigten Ausgabendaten der amtlichen Finanzstatistik zur Verfügung.

nige Datengrundlage für die Untersuchung der Ausgaben staatlicher Schulen dar.

Diese Finanzstatistik ist gegliedert in

- die gebietskörperschaftlichen Ebenen von Bund, Staat (Land), Gemeinden und Gemeindeverbände (Kommunen) und Zweckverbände
- die unterschiedlich differenzierten Ressorts oder Funktionen nach sogenannten Funktionskennziffern
- die unterschiedlichen Ausgabenarten.

Für die Untersuchung der Schulausgaben sind von Relevanz

- die Landes- und die kommunale Ebene jeden Bundeslandes, weil staatliche Schule sowohl vom jeweiligen Land als auch von den vielfältigen kommunalen Gebietskörperschaften (Kommunen, Kreise, Gemeindeverbände) getragen und finanziert werden und somit sowohl auf Landes- wie kommunaler Ebene Schulausgaben anfallen und dokumentiert sind.
- folgende Funktionskennziffern:

111 Unterrichtsverwaltung	125 Gesamtschulen
121 Grund- und Hauptschulen	127 Berufliche Schulen
122 Sonderschulen	129 Sonstiges
123 Realschulen	93 Versorgung
124 Gymnasien	94 Beihilfen, Unterstützungen u.ä.

- folgende Ausgabenartenkategorien:

  Beamtenbezüge, Angestelltenvergütung, Arbeiterlöhne
  Sonstige Personalausgaben
  Laufender Sachaufwand
  Mieten und Pachten
  Investitionsausgaben.

Bei der Untersuchung der unitcosts einzelner staatlicher Schularten ist es nun besonders wichtig zu wissen, was sich qualitativ hinter den Schulartkategorien der Finanzstatistik verbirgt. Unitcosts werden als Quotient aus Ausgaben einer bestimmten Schulartkategorie und Schülerzahl eben dieser Schulartkategorie gebildet. Daher ist entscheidend, daß die Kategorien, auf die sich Ausgaben und Schülerzahlen beziehen, dieselben sind.

Die *Schülerzahlen* können nur aus der Schulstatistik entnommen bzw. berechnet werden. Diese gibt ebenfalls bundeseinheitlich für alle Länder das Statistische Bundesamt[27] heraus. In der Schulstatistik werden die Angaben zu allgemeinbildenden und die beruflichen Schulen für erheblich differenziertere Schularten als in der Finanzstatistik vorgenommen. Da einerseits

[27] Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bildung und Kultur, Fachserie 11, Reihe 1 Allgemeinbildende Schulen, Reihe 2 Berufliche Schulen bzw. Berufliches Schulwesen, jeweils pro Schuljahr.

die in der Finanzstatistik vorgegebenen Schulartkategorien für die Ausgabendaten nicht weiter ausdifferenziert werden können, man andererseits aus methodischen Gründen aber eine konsequente Ist-Ausgabenanalyse anstrebt, müssen die Schülerzahlen der vielfältigen Schulartkategorien in der Schulstatistik so zusammengefaßt werden, daß Schülerzahlen und Ausgaben sich auf kompatible Schulartkategorien beziehen. Besonders problematisch ist hierbei allerdings, daß die Schulartkategorien in der Schulstatistik sich sowohl von Land zu Land, als auch in einzelnen Ländern z.T. auf der Landes- und kommunalen Ebene erheblich voneinander unterscheiden.

Die in der Finanzstatistik vorgegebenen Schulartkategorien, auf die bei gegebener Datenlage allein sich eine methodisch korrekte Berechnung der unitcosts auf Ist-Ausgaben-Basis vornehmen läßt, sind, vorbehaltlich länderindividueller Besonderheiten:

- *Grund- und Hauptschulen* (Vorschulen, Schulkindergärten, Grundschulen, Volksschulen, Hauptschulen, Abendhauptschulen, Orientierungsstufen an Hauptschulen). Bedauerlicherweise lassen sich Grundschulen nicht getrennt von Hauptschulen untersuchen; dies ist ein gravierender Mangel in der Datenlage.
- *Realschulen* (Realschulen und Abendrealschulen)
- *Gymnasien* (Gymnasien, Abendgymnasien, Kollegs und ähnliche Einrichtungen des 2. Bildungsweges, Orientierungsstufen an Gymnasien)
- *Gesamtschulen* (integrierte und kooperative, bzw. additive Gesamtschulen, schulartübergreifende Orientierungsstufen, Schul- und Bildungszentren u.ä.)
- *Sonderschulen* (Sonderschulkindergärten, alle Arten von Sonderschulen, Berufssonderschulen)
- *Berufliche Schulen* (Berufsschulen, Berufsgrundbildungs- oder Berufsgrundschuljahr, alle Arten von Berufsfachschulen, Fach- und Berufsoberschulen, Berufliche und Fachgymnasien, Fachakademien, nicht jedoch Fachschulen, die nicht untersucht wurden).

Besondere Probleme bereitet dabei die Abgrenzung der Gesamtschule, die in vielen Ländern auf Landesebene nur aus integrierten, auf kommunaler Ebene aus integrierten und kooperativen bzw. additiven Formen besteht. Das erzwingt für einige Länder das Rechnen mit unterschiedlichen Schülerzahlen auf Landes- und kommunaler Ebene für alle allgemeinbildenden Schularten. Ein anderes Problem ist die Abgrenzung bestimmter beruflicher Schularten (Kollegschulen, Wirtschaftsschulen) in einzelnen Ländern, die in der Finanzstatistik unter beruflichen Schulen, in der Schulstatistik aber unter allgemeinbildenden Schulen geführt werden. Ein weiteres Problem ist die jeweils richtige Zuordnung der vielfältigen Formen von Orientierungs- und Förderstufen zu Gesamtschulen oder einzeln geglie-

derten Schularten. Schließlich bereitet die Aussonderung der Sonderschulkindergärten und der Berufssonderschulen aus den Grund- und Hauptschulen bzw. den beruflichen Schulen und ihre Zuordnung zu den Sonderschulen im Einzelfall Schwierigkeiten.

Ungenauigkeiten in der kategorialen Zuordnung, die vielfältige korrigierende Umrechnungen innerhalb der Istwerte notwendig machen, gibt es nicht nur für die Schülerzahlen in der Schulstatistik, sondern ebenso für die Ausgaben in der Finanzstatistik. So zeigte sich schon bald, daß die so eminent bedeutenden Lehrpersonalausgaben auf Landesebene in zahlreichen Flächenstaaten aus unterschiedlichsten Motiven völlig unkorrekt bei den einzelnen Schulartkategorien verbucht und dokumentiert sind. In einzelnen Ländern sind für einzelne Schularten und Ausgabenarten überhaupt keine Angaben gemacht, weil diese bei anderen Schularten in zusammengefaßter Form pauschal verbucht sind. Wenngleich die entsprechenden Korrekturen streng methodisch auf Basis der Ist-Ausgaben vorgenommen wurden, so müssen gewisse Fehlerraten in Kauf genommen und mitberücksichtigt werden. In der Regel gleichen sich derartige Fehler über die Berechnung von Durchschnittswerten wieder aus. Es muß allerdings an die Adresse der amtlichen Datenerfassung, -verarbeitung und -dokumentation kritisch vermerkt werden, daß die notwendige und durchaus mögliche Klarheit und Genauigkeit bei den Rohdaten oft sehr zu wünschen läßt.

Die modellgestützte Unitcostberechnung

Die eigentliche modellgestützte Unitcostberechnung umfaßt im wesentlichen vier Schritte:

- Um- und Berechnungen der Lehrpersonalausgaben auf Landesebene in den meisten Flächenstaaten
- Berechnung der Zuschlagsätze für Beamtenversorgung, Beihilfen, Schul- und Unterrichtsverwaltung und für die Ausgabensammelkategorie »sonstige oder übrige schulische Angelegenheiten«, kurz »Sonstiges« genannt.
- Berechnung der Schülerzahlen für die von der Finanzstatistik vorgegebenen Schulartkategorien
- Schließlich die abschließende Berechnung der unitcosts verschiedener Ausgabenarten pro Schulart, Land und Kalenderjahr.

Die korrigierende Umrechnung der für einige Flächenstaaten (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein) bei den allgemeinbildenden Schularten in der Finanzstatistik falsch oder unvollständig nachgewiesenen Lehrpersonalausgaben des Landes erfolgt methodisch auf der Basis der aus der Schulstatistik zu berechnen-

den Lehrervolldeputate pro Schulart. Diese Volldeputate lassen sich hinreichend exakt nach Schularten abgegrenzt auf Basis der angegebenen Unterrichtswochenstunden berechnen. Diese Volldeputate werden mit Hilfe einer Gewichtung in einen Verteilungsschlüssel für die vier allgemeinbildenden Schularten (Grund- und Hauptschulen, Realschulen, Gymnasien und Gesamtschulen) umgerechnet. Sodann wird die als exakt angenommene Summe der Lehrpersonalausgaben des Landes für alle vier Schularten mit Hilfe des zuvor berechneten Schlüssels auf die einzelnen Schularten verteilt. Entsprechende Plausibilitätsprüfungen mit Hilfe der Schüler-Lehrer-Relation bestätigen den Erfolg der Umrechnung. Im übrigen verbleibt man bei dieser Umrechnung in der reinen Ist-Ausgabenrechnung.

Eine methodisch ähnliche Umrechnung ist in Niedersachsen für die Sachausgaben, in Bremen für Personal-, Sach- und Investitionsausgaben notwendig.

Ausgaben für Beamtenversorgung, Beihilfen, Unterrichtsverwaltung und sonstige schulische Belange werden in der Finanzstatistik nur pauschal für das gesamte Land, bzw. alle Kommunen eines Landes (Versorgung, Beihilfen) oder das gesamte Schulwesen auf Landes- und kommunaler Ebene nachgewiesen. Hier wird eine Umlage dieser Gemeinausgaben mit Hilfe von Zuschlagsätzen vorgenommen. Die Versorgungsausgaben werden jeweils auf die Summe der Beamtenbesoldung als Basis bezogen und daraus die Zuschlagsätze errechnet, mit deren Hilfe auf die jeweiligen Beamtenbezüge pro Schulart die anteiligen Versorgungsausgaben berechnet werden. Die Zuschläge für Beihilfen werden nach demselben Verfahren berechnet; Basis ist hier die Gesamtbesoldung von Beamten, Angestellten und Arbeitern. Für die Landes- wie die kommunale Ebene werden für jedes Land Zuschlagsätze für Versorgung und Beihilfen berechnet.

Auch die Ausgaben für die Unterrichts- (Landesebene) bzw. Schulverwaltung (kommunale Ebene) einerseits sowie für sonstige oder übrige schulische Aufgaben andererseits sind in der Finanzstatistik nur pauschal für alle Schulen nachgewiesen und machen deshalb ebenfalls die Berechnung von Zuschlagsätzen für eine Gemeinausgabenzurechnung notwendig. Für die Berechnung der Zuschlagsätze für Verwaltung und Sonstiges werden die jeweils gesamten unmittelbaren Ausgaben (Personal-, Sach- und Investitionsausgaben) einmal aller Schularten plus Sonstiges (Verwaltungszuschlag) bzw. nur aller Schularten (Zuschlag für Sonstiges) verwendet. Auch hier werden für die Landes- wie die kommunale Ebene für jedes Land Zuschlagsätze für Verwaltung und Sonstiges berechnet.

Die Schülerzahlen pro Schulart (der Finanzstatistik) werden aus der Bundes- bzw. den Landesschulstatistiken in mühevoller Puzzlearbeit, die im Einzelfall auch noch Rückfragen bei Statistischen Landesämtern oder

Schulverwaltungen erfordert, ermittelt. Schüler in beruflichen Teilzeiteinrichtungen werden im Verhältnis 2,5 zu 1 in Vollzeitschüler umgerechnet. In einigen Ländern ergeben sich bei gleichen Schularten für die Landes- und die kommunale Ebene unterschiedliche Schülerzahlen, weil auf beiden Ebenen in der Finanzstatistik unterschiedliche Kategorien von Gesamtschule verwendet werden: Einmal nur integrierte, zum anderen integrierte und kooperative bzw. additive Gesamtschulen. Dies wirkt sich auf die Schülerzahlen aller anderen allgemeinbildenden Schularten derart aus, daß alle Schularten unterschiedliche Schülerzahlen auf Landes- und kommunaler Ebene haben. Alle Schülerzahlangaben von Schulstatistiken beziehen sich immer auf Schuljahre. Diese müssen derart auf Kalenderjahre, für die allein die Ausgabendaten in der Finanzstatistik vorliegen, umgerechnet werden, daß sie jeweils für zwei Schuljahre ermittelt und über den arithmetischen Mittelwert hinreichend genau für das Kalenderjahr berechnet werden.

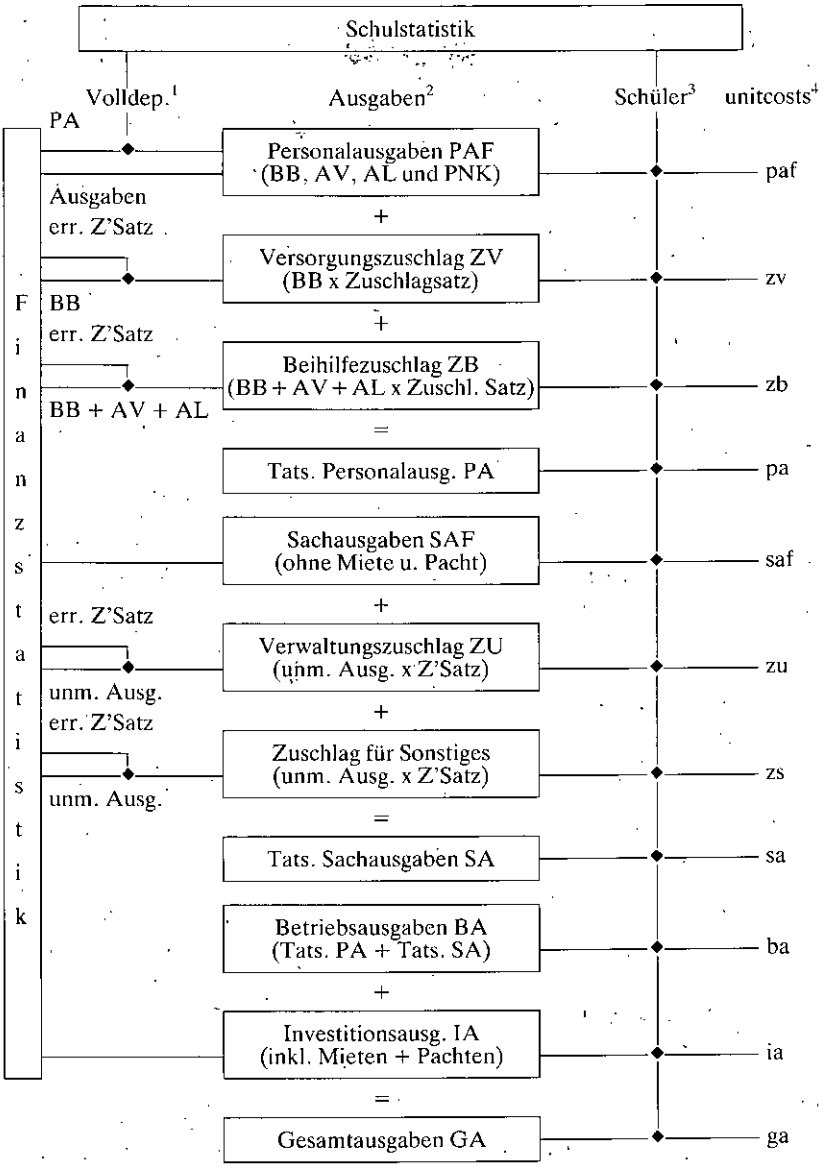
Auf der Basis der in der Finanzstatistik gegebenen unmittelbaren Personal-, Sach- und Investitionsausgaben, der aus der Finanzstatistik berechneten Zuschlagsätze für Beamtenversorgung, Beihilfen, Verwaltung und Sonstiges sowie mit Hilfe der Unterrichtswochenstunden bzw. der Volldeputate der Schulstatistik umgerechneten Lehrpersonalausgaben des jeweiligen Landes lassen sich schließlich folgende unitcosts in DM pro Schüler für einzelne Schularten, Länder und Kalenderjahre, sowohl getrennt nach Landes- und kommunaler Ebene sowie insgesamt, nach folgendem Modell berechnen (vgl. Abb. 1)

Schon die vielfältigen Vergleichsmöglichkeiten der unitcosts zwischen verschiedenen Ausgabenarten, Schularten, Ebenen und Ländern innerhalb eines Kalenderjahres eröffnen interessante Einblicke. Vermehrt gilt dies für Längsschnittbetrachtungen, wenn die Ergebnisse mehrerer aufeinanderfolgender Jahre vorliegen. Hier werden dann vor allem die relativen Veränderungen von absoluten Ausgaben, Schülerzahlen und unitcosts im Vergleich interessant. Ebenso läßt sich dann ein Übergang zu einer Betrachtung preisbereinigter Ausgabenkennwerte vornehmen.

Ergebnisse der Unitcostberechnung für 1986

Ganz generell kann man sagen, daß bei allen Schularten und in allen Ländern die Ausgaben für das aktive und nicht mehr aktive Personal entscheidend die Betriebsausgaben bestimmen. Sachausgaben und anteilige Verwaltungsausgaben und Ausgaben für »Sonstiges« spielen eine untergeordnete Rolle. Die Schwankungen der Betriebsausgaben von Schulart zu Schulart und von Land zu Land werden demnach im wesentlichen durch die unterschiedlich hohen Personalausgaben bestimmt.

Abb. 1: Modell zur Berechnung der unitcosts von staatl. Schulen



Erläuterungen auf der nächsten Seite.

1 Die Volldeputate werden auf Basis der Unterrichtswochenstunden und des Deputatmaßes pro Schulart errechnet.
2 Ausgaben in DM pro Schulart, Land, Kalenderjahr – jeweils für staatliche und kommunale Ebene zu berechnen.
3 Schülerzahl in Vollzeitschüler nach Köpfen pro Schulart, Land, Kalenderjahr (arithmetisches Mittel der das Kalenderjahr überlappenden Schuljahre) – gegebenenfalls jeweils für staatliche und kommunale Ebene zu berechnen.
4 Unitcosts in DM pro Schüler pro Schulart, Land, Kalenderjahr – jeweils für staatliche und kommunale Ebene zu berechnen.

AL = Arbeiterlöhne; AV = Angestelltenvergütung; BA/ba = Betriebsausgaben; BB = Beamtenbesoldung; GA/ga = Gesamtausgaben; IA/ia = Investitionsausgaben; PA/pa = Tatsächliche Personalausgaben; PAF/paf = Personalausgaben aus der Finanzstatistik; PNK = Personalnebenausgaben; SA/sa = Tatsächliche Sachausgaben; SAF/saf = Sachausgaben aus der Finanzstatistik; unm. Ausg. = unmittelbare Ausgaben in der Finanzstatistik; ZB/zb = Zuschlag für Beihilfe; err. Z'Satz = der jeweils aus der Finanzstatistik errechnete Zu-schlagsatz; ZU/zu = Verwaltungszuschlag; ZS/zs = Zuschlag für Sonstiges; ZV/zv = Versorgungszuschlag.

Grund- und Hauptschulen und Realschulen

Die unitcosts von Grund- und Hauptschulen und von Realschulen zeigen im Ländervergleich Ähnlichkeiten. Bei Grund- und Hauptschulen liegen die Betriebsausgaben im Bereich zwischen knapp 5000 und knapp 7000 DM/Schüler, bei den Realschulen zwischen 5300 und 7500 DM/Schüler. Die Ausgaben der Realschulen liegen demnach zwischen rund 300 und 1000 DM/Schüler höher als die der Grund- und Hauptschulen. Auffallend ist, daß die

Tab. HS: Unitcosts (DM/Schüler) der Grund- und Hauptschulen 1986

Land	BW	BY	HE	NS	NW	RP	SL	SH	BE	HB	HH[1]
paf	3526	3586	3054	3909	3722	3733	4441	3468	4379	4835	4037
zv[2]	828	869	810	960	779	972	1088	971	1443	1209	1265
zb	102	122	67	3	154	131	105	72	0	97	0
pa	4456	4577	3931	4872	4655	4836	5634	4511	5822	6141	5302
saf	726	685	678	633	736	623	715	768	536	498	1059
zu	74	56	92	93	105	55	71	55	83	26	179
zs	172	87	288	192	213	158	50	43	113	252	187
sa	972	828	1058	918	1054	836	836	866	732	776	1425
ba	5428	5405	4989	5790	5709	5672	6470	5377	6554	6917	6727
ia	445	599	459	246	232	566	324	321	456	220	416
ga	5873	6004	5448	6036	5941	6238	6794	5698	7010	7137	7143

[1]) In Hamburg Grund-, Haupt- und Realschulen.
[2]) In Hamburg Beamten-, Angestellten- und Arbeiterversorgung.

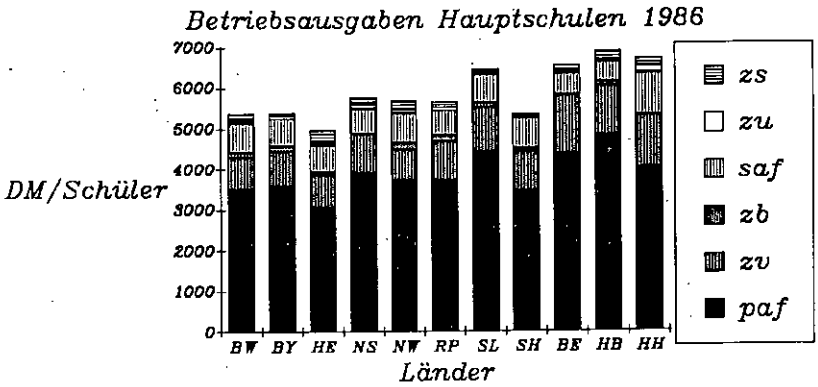
Betriebsausgaben in den Stadtstaaten, aber auch im Saarland und bei den Realschulen in Bayern deutlich über dem Durchschnitt aller Länder liegen. Die Varianzen zwischen den anderen Flächenstaaten bewegen sich in einer mittleren Bandbreite. Bei den Grund-,und Hauptschulen stellt Hessen den niedersten, die Hansestadt Bremen den höchsten Wert, bei den Realschulen weist Rheinland-Pfalz den niedersten und Berlin den höchsten Wert auf. (Vgl. Tab. und Abb. HS, RS)

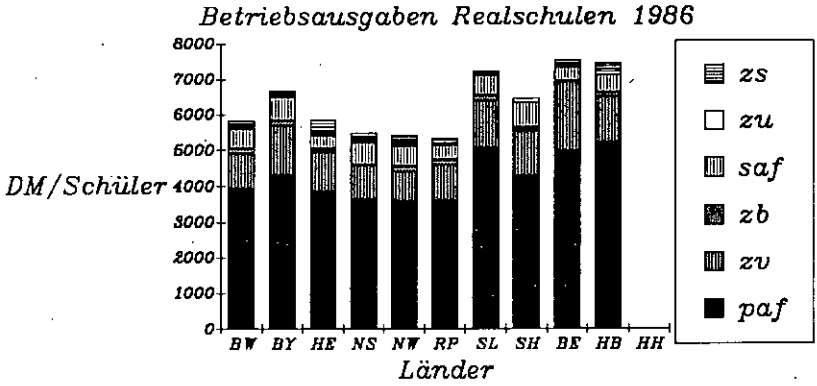
Tab. RS: Unitcosts (DM/Schüler) der Realschulen 1986

Land	BW	BY	HE	NS	NW	RP	SL	SH	BE	HB	HH[1]
paf	3951	4312	3840	3650	3590	3607	5068	4285	4988	5215	
zv	973	1399	1122	952	815	990	1345	1267	1972	1304	
zb	118	135	90	3	151	132	124	91	0	105	
pa	5042	5846	5052	4605	4556	4729	6537	5643	6960	6624	
saf	567	682	387	618	579	425	598	733	402	538	
zu	72	64	71	91	87	37	54	53	87	28	
zs	166	108	349	186	203	147	34	42	118	271	
sa	805	854	807	895	869	609	686	828	607	837	
ba	5847	6700	5859	5500	5425	5338	7223	6471	7567	7461	
ia	217	459	0	350	232	342	141	382	223	238	
ga	6064	7159	5859	5850	5657	5680	7364	6853	7790	7699	

[1]) In Hamburg keine eigenständigen Realschulen.
Erläuterungen bei den zugehörigen Abbildungen.

Abb. HS/RS: Unitcosts (DM/Schüler) der Betriebsausgaben der Grund- und Hauptschulen und der Realschulen aller Länder im Jahr 1986





Länder: BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, HE = Hessen, NS = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen, RP = Rheinland-Pfalz, SL = Saarland, SH = Schleswig-Holstein, BE = Berlin, HB = Hansestadt Bremen, HH = Hansestadt Hamburg.
Ausgabenarten: paf = Personalausgaben, zv = anteilige Versorgungsausgaben, zb = anteilige Beihilfeausgaben, saf = Sachausgaben, zu = anteilige Verwaltungsausgaben, zs = anteilige Ausgaben für sonstige schulische Belange. Diese Ausgabenarten addieren sich zu den Betriebsausgaben.

Gymnasien und Gesamtschulen

Die unitcosts von Gymnasien zeigen im Ländervergleich ein erstaunlich einheitliches, die der Gesamtschulen ein entsprechend uneinheitliches Bild (vgl. Tab. GYM und Tab. GS sowie die Abb. GYM/GS). Bei den Gymnasien liegen die Betriebsausgaben bei den Flächenstaaten in der relativ engen Bandbreite zwischen 7200 und 8200 DM/Schüler, während die Stadtstaaten wiederum deutlich höhere Werte aufweisen: In Hamburg liegen die Ausgaben etwas über 9000, in Berlin bei fast 11000 und in Bremen bei über 11000 DM/Schüler. Die niedersten Betriebsausgaben bei den Flächenstaaten hat Rheinland-Pfalz mit 7179 DM/Schüler, die höchsten das Saarland mit 8252 DM/Schüler.

Bei den Gesamtschulen, die in einzelnen Ländern nur die integrierten, in anderen integrierte und kooperative bzw. additive Gesamtschulen – z. T. im selben Land auf Landes- und kommunaler Ebene unterschiedlich – umfassen, liegen neben den Stadtstaaten Bremen und Berlin auch die Flächenstaaten Bayern und Niedersachsen über dem Wert von 10000 DM/Schüler. Neben Hamburg liegen auch noch die Flächenstaaten Schleswig-Holstein

und Rheinland-Pfalz deutlich über der Marke von 9000 DM/Schüler. Die restlichen vier Flächenstaaten liegen in relativ großer Bandbreite zwischen 6400 (Hessen) und 8600 DM/Schüler (Baden-Württemberg). Auffallend ist der niedere Wert von nur 6473 DM/Schüler in Hessen. Einerseits zeigen traditionelle »Gesamtschulländer« wie Hessen und Nordrhein-Westfalen niedere, neben den Stadtstaaten aber auch Niedersachsen sehr hohe Werte. Die relativ hohen Werte in Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz

Tab. GYM: Unitcosts (DM/Schüler) der Gymnasien 1986

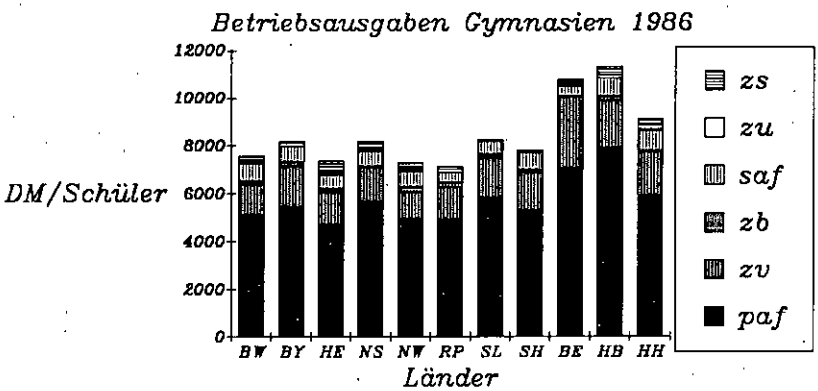
Land	BW	BY	HE	NS	NW	RP	SL	SH	BE	HB	HH
paf	5118	5442	4724	5661	4955	4915	5842	5295	7062	7918	5923
zv	1265	1720	1372	1476	1128	1359	1664	1599	2983	1979	1857
zb	154	180	110	3	212	180	150	114	0	160	0
pa	6537	7342	6206	7140	6295	6454	7656	7008	10045	10057	7780
saf	769	685	621	669	685	483	567	725	487	816	880
zu	95	74	111	105	96	45	24	50	120	43	233
zs	217	104	453	290	277	197	5	39	162	412	243
sa	1081	863	1185	1064	1058	725	596	814	769	1271	1356
ba	7618	8205	7391	8204	7353	7179	8252	7822	10814	11328	9136
ia	298	510	538	285	225	398	586	362	172	361	357
ga	7916	8715	7929	8489	7578	7577	8838	8184	10986	11689	9493

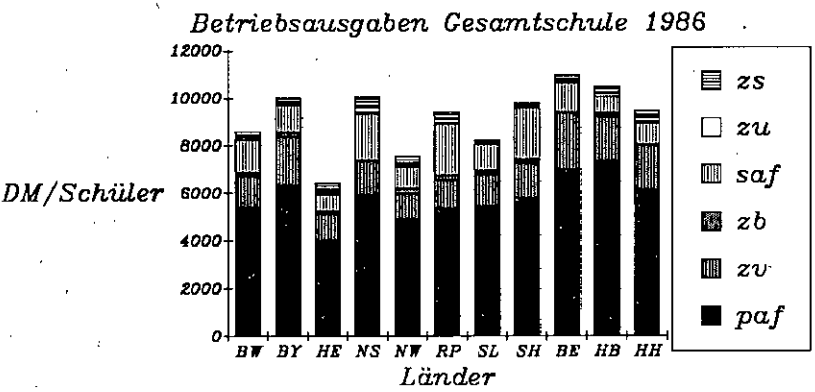
Tab. GS: Unitcosts (DM/Schüler) der Gesamtschulen 1986

Land	BW	BY	HE	NS	NW	RP	SL	SH	BE	HB	HH
paf	5410	6324	4010	5904	4911	5322	5421	5773	6947	7355	6105
zv	1306	2052	1135	1464	1078	1229	1364	1511	2412	1839	1896
zb	159	188	92	7	209	173	130	115	0	148	0
pa	6875	8564	5237	7375	6198	6724	6915	7399	9359	9342	8001
saf	1403	1178	738	2006	922	2207	1182	2210	1311	758	957
zu	110	105	111	249	151	205	90	120	142	40	258
zs	255	200	387	472	303	300	62	95	193	383	270
sa	1768	1483	1236	2727	1376	2712	1334	2425	1646	1181	1485
ba	8643	10047	6473	10102	7574	9436	8249	9824	11005	10523	9486
ia	239	1243	619	2434	846	3281	552	125	923	336	890
ga	8882	11290	7092	12536	8420	12717	8801	9949	11928	10859	10376

Erläuterungen bei den zugehörigen Abbildungen.

Abb.GYM/GS: Unitcosts (DM/Schüler) der Betriebsausgaben der Gymnasien und der Gesamtschulen aller Länder im Jahr 1986





Länder: BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, HE = Hessen, NS = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen, RP = Rheinland-Pfalz, SL = Saarland, SH = Schleswig-Holstein, BE = Berlin, HB = Hansestadt Bremen, HH = Hansestadt Hamburg.
Ausgabenarten: paf = Personalausgaben, zv = anteilige Versorgungs- ausgaben, zb = anteilige Beihilfeausgaben, saf = Sachausgaben, zu = anteilige Verwaltungsausgaben, zs = anteilige Ausgaben für sonstige schulische Belange. Diese Ausgabenarten addieren sich zu den Betriebsausgaben.

und Schleswig-Holstein dürften auf den Modell- und Versuchscharakter der dortigen Gesamtschulen zurückzuführen sein. Dies sind auch die Länder, die in den Betriebsausgaben einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Sachausgaben aufweisen, der möglicherweise in diesen Ländern mit dem Modellstatus begründet ist. In den Stadtstaaten liegen die Ausgaben für die Gesamtschulen auf ähnlich hohem Niveau wie die Ausgaben für die Gymnasien.

Allgemeinbildende und berufliche Schulen

Die Werte für die Betriebsausgaben der Allgemeinbildenden Schulen stellen einen ausgewogenen Durchschnitt der Werte der Grund- und Hauptschulen, der Realschulen, der Gymnasien und der Gesamtschulen dar und bieten somit die Möglichkeit, ein die Besonderheiten der einzelnen allgemeinbildenden Schularten glättendes Bild der Betriebsausgabensituation der beruflichen Schulen gegenüberzustellen (vgl. Tab. ABS und Tab. BS sowie Abb. ABS/BS).

Die Betriebsausgaben der allgemeinbildenden Schulen verdeutlichen das Bild, daß die Ausgaben in den Stadtstaaten deutlich höher liegen als in den Flächenstaaten. Auch zeigt sich, daß aus dem relativ einheitlichen Ausgabenniveau der Flächenstaaten lediglich das Saarland durch einen höheren Wert herausragt. Alle anderen Flächenstaaten liegen mit nur geringen Abweichungen auf dem Niveau von etwa 6000 DM/Schüler. Den niedersten Wert hat Hessen mit 5928 DM/Schüler, den höchsten das Saarland mit 7008 DM/Schüler. Die Stadtstaaten liegen auf dem Niveau von rund 8000 DM/Schüler, wobei Hamburg mit 7952 DM/Schüler den niedersten und Bremen mit 8300 DM/Schüler den höchsten Wert aufweisen.

Bei den beruflichen Schulen zeigt sich ein den allgemeinbildenden Schulen ähnliches, wenngleich etwas uneinheitlicheres Ausgabenbild. Auch hier fällt sofort auf, daß, mit Ausnahme von Bremen, die beiden anderen Stadtstaaten Berlin und Hamburg in ihren Betriebsausgabenniveaus von 9600 und 8600 DM/Schüler erheblich über dem Niveau der Flächenstaaten von rund 6000 DM/Schüler liegen. Auffallend ist, daß die Betriebsausgaben von Bremen mit nur 5800 DM/Schüler auf dem Niveau der Flächenstaaten liegen. Im oberen Bereich der Flächenstaaten liegen hier Baden-Württemberg und wiederum das Saarland mit deutlich über 6000 DM/Schüler. Den niedersten Wert weist Schleswig-Holstein mit nur 5090 DM/Schüler, den höchsten Baden-Württemberg mit 6650 DM/Schüler auf, so daß die Flächenstaaten doch über eine Spanne von rund 1500 DM/Schüler streuen.

Tab. ABS: Unitcosts (DM/Schüler) der allgemeinb. Schulen 1986

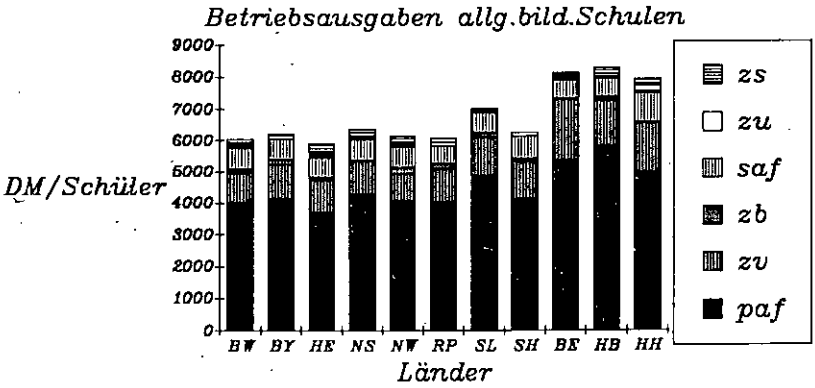
Land	BW	BY	HE	NS	NW	RP	SL	SH	BE	HB	HH
paf	3997	4117	3698	4276	4068	4030	4860	4127	5354	5802	4982
zv	963	1135	1031	1074	886	1070	1257	1199	1954	1450	1559
zb	118	137	84	3	171	144	118	87	0	117	0
pa	5078	5389	4813	5353	5125	5244	6235	5413	7308	7369	6541
saf	717	693	663	700	711	608	677	760	611	598	984
zu	79	62	100	96	103	55	58	54	99	31	209
zs	182	95	352	237	232	169	38	43	134	302	218
sa	978	850	1115	1033	1046	832	773	857	844	931	1411
ba	6056	6239	5928	6386	6171	6076	7008	6270	8152	8300	7952
ia	363	575	501	367	260	572	363	343	432	265	472
ga	6419	6814	6429	6753	6431	6648	7371	6613	8584	8565	8424

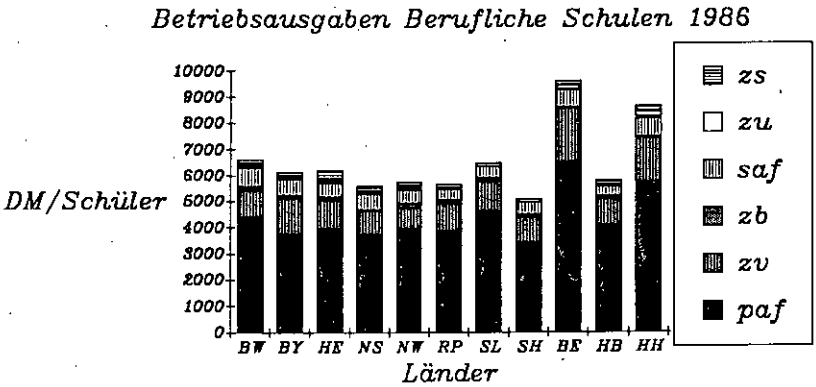
Tab. BS: Unitcosts (DM/Schüler) der Beruflichen Schulen 1986

Land	BW	BY	HE	NS	NW	RP	SL	SH	BE	HB	HH
paf	4375	3737	3950	3721	3942	3847	4614	3413	6523	4071	5737
zv	1046	1373	1124	947	798	1047	1173	975	2053	1018	1721
zb	130	102	91	2	164	139	113	73	0	82	0
pa	5551	5212	5165	4670	4904	5033	5900	4461	8576	5171	7458
saf	786	695	578	638	552	453	506	543	727	420	772
zu	94	71	110	86	98	44	51	48	140	22	227
zs	219	159	390	213	228	160	33	38	190	212	236
sa	1099	925	1078	937	878	657	590	629	1057	654	1235
ba	6650	6137	6243	5607	5782	5690	6490	50590	9633	5825	8693
ia	850	1084	838	443	453	512	264	606	1786	186	461
ga	7500	7221	7081	6050	6235	6202	6754	5696	11419	6011	9154

Erläuterungen bei den zugehörigen Abbildungen.

Abb.ABS/BS: Unitcosts (DM/Schüler) der Betriebsausgaben der Allgemeinbildenden Schulen aller Länder im Jahr 1986





Länder: BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, HE = Hessen, NS = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen, RP = Rheinland-Pfalz, SL = Saarland, SH = Schleswig-Holstein, BE = Berlin, HB = Hansestadt Bremen, HH = Hansestadt Hamburg.
Ausgabenarten: paf = Personalausgaben, zv = anteilige Versorgungs- ausgaben, zb = anteilige Beihilfeausgaben, saf = Sachausgaben, zu = anteilige Verwaltungsausgaben, zs = anteilige Ausgaben für sonstige schulische Belange. Diese Ausgabenarten addieren sich zu den Betriebsausgaben.

Sonderschulen

Unter Sonderschulen sind außerordentlich unterschiedlich ausgabenintensive Schularten zur Sammelkategorie »Sonderschule« zusammengefaßt.

Man sieht auf den ersten Blick, daß sich die unitcosts für Sonderschulen auf einem insgesamt erheblich höheren Niveau als bei den allgemeinbildenden oder den beruflichen Schulen bewegen. Das liegt an der für Sonderschulen typischen Betreuungsrelationen, die zu außergewöhnlich hohen Personalausgaben pro Schüler führen müssen (vgl Tab.SoS und Abb.SoS).

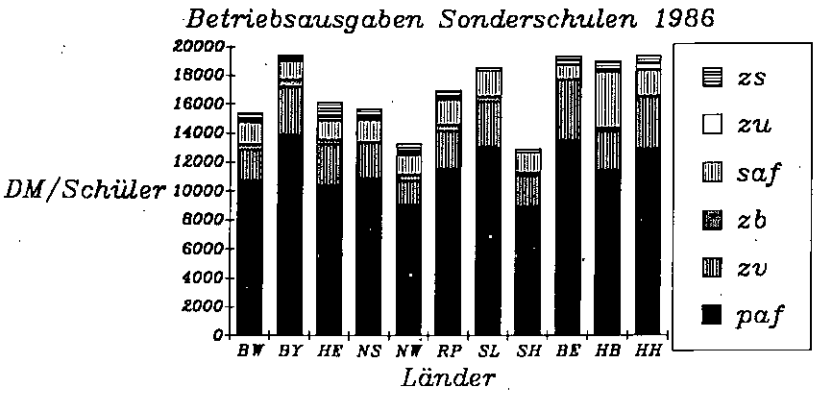
Auch die unitcosts für Sonderschulen zeigen im Ländervergleich, trotz des anderen Niveaus, insofern Ähnlichkeiten mit den Bildern der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen, als auch hier, mit Ausnahme von Bayern, die Stadtstaaten deutlich höhere Werte aufweisen als die Flächenstaaten und auch hier von den Flächenstaaten, mit Ausnahme von Bayern, wiederum das Saarland einen außergewöhnlich hohen Wert hat. Der absolut höchste Wert von Bayern mit 19446 DM/Schüler fällt deutlich aus allen bisherigen Trends und bedürfte einer gesonderten Analyse. Das Niveau der restlichen Flächenstaaten ist zwar niederer als das der Stadtstaaten, aber dennoch recht uneinheitlich. Während Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz auf dem Niveau von etwa 16000 DM/Schüler liegen, weisen Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein mit Werten um 13000 DM/Schüler deutlich niederere Werte auf. Auffallend ist ferner der außergewöhnlich hohe Sachausgabenanteil bei Bremen.

Tab. SoS: Unitcosts (DM/Schüler) der Sonderschulen 1986

Land	BW	BY	HE	NS	NW	RP	SL	SH	BE	HB	HH
paf	10744	13862	10440	10940	9039	11538	13098	8933	13469	11446	12883
zv	2115	3355	2838	2441	1738	2607	3089	2163	4252	2631	3642
zb	316	484	237	7	371	390	326	187	0	231	0
pa	13175	17701	13515	13388	11148	14535	16513	11283	17721	14308	16525
saf	1605	1379	1396	1554	1420	1851	1854	1451	1084	3957	1877
zu	210	175	283	207	256	170	126	112	246	74	503
zs	484	191	981	574	516	475	74	89	334	709	524
sa	2299	1745	2660	2335	2192	2496	2054	1652	1664	4740	2904
ba	15474	19446	16175	15723	13340	17031	18567	12935	19385	19048	19429
ia	1291	1101	1802	606	922	1465	1284	785	1341	254	710
ga	16765	20547	17977	16329	14262	18496	19851	13720	20726	19302	20139

Erläuterungen bei der zugehörigen Abbildung auf der nächsten Seite.

Abb.SoS: Unitcosts (DM/Schüler) der Betriebsausgaben der Sonderschulen aller Länder im Jahr 1986



Länder: BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, HE = Hessen, NS = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen, RP = Rheinland-Pfalz, SL = Saarland, SH = Schleswig-Holstein, BE = Berlin, HB = Hansestadt Bremen, HH = Hansestadt Hamburg.
Ausgabenarten: paf = Personalausgaben, zv = anteilige Versor- gungsausgaben, zb = anteilige Beihilfeausgaben, saf = Sachausgaben, zu = anteilige Verwaltungsausgaben, zs = anteilige Ausgaben für sonstige schulische Belange. Diese Ausgabenarten addieren sich zu den Betriebsausgaben.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die unitcosts in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1986 zwar einerseits für alle Schularten zeigen, daß das Niveau in den Stadtstaaten tendentiell deutlich höher liegt als in den Flächenstaaten, andererseits aber von Schulart zu Schulart erhebliche Varianzen in den Betriebsausgabenniveaus sowohl bei Flächen- wie Stadtstaaten zu verzeichnen sind. Am ausgeglichensten zeigt sich das Ausgabenbild der Gymnasien, am uneinheitlichsten stellen sich die Gesamtschulen dar.

Die Vergleichsmöglichkeiten der unitcosts zwischen verschiedenen Ausgabenarten, Schularten, Ebenen und Ländern innerhalb eines Kalenderjahres eröffnen interessante Einblicke. Vermehrt gilt dies für Längsschnittbetrachtungen. Hier werden die Veränderungen von absoluten Ausgaben, Schülerzahlen und unitcosts im Vergleich interessant. Ebenso läßt sich dann ein Übergang zu einer Betrachtung preisbereinigter Ausgabenkennwerte vornehmen.

Tab. BW-GY: Schülerzahlen, Ausgaben und unitcosts von Gymnasien in Baden-Württemberg 1986 und 1987 im Vergleich

		1986	1987	Veränderungen absolut	relativ
Schülerzahlen*)		237 204	224 206	12 998	5,48 %
PAF	(Tsd. DM)	1 220 188	1 259 140	38 952	3,19 %
paf	(DM/Schüler)	5 118	5 586	468	9,14 %
ZV	(Tsd. DM)	301 924	315 229	13 305	4,41 %
zv	(DM/Schüler)	1 265	1 398	133	10,51 %
ZB	(Tsd. DM)	36 685	41 382	4 697	12,80 %
zb	(DM/Schüler)	154	183	29	18,83 %
PA	(Tsd. DM)	1 558 797	1 615 751	56 954	3,65 %
pa	(DM/Schüler)	6 537	7 167	630	9,64 %
SAF	(Tsd. DM)	181 343	168 241	–13 102	–7,22 %
saf	(DM/Schüler)	769	755	–14	–1,82 %
ZU	(Tsd. DM)	22 497	20 811	–1 686	–7,49 %
zu	(DM/Schüler)	95	92	–3	–3,16 %
ZS	(Tsd. DM)	51 592	46 249	–5 343	–10,36 %
zs	(DM/Schüler)	217	206	–11	–5,07 %
SA	(Tsd. DM)	255 432	235 301	–20 131	–7,88 %
sa	(DM/Schüler)	1 080	1 053	–27	–2,50 %
BA	(Tsd. DM)	1 814 229	1 851 052	36 823	2,03 %
ba	(DM/Schüler)	7 617	8 220	603	7,92 %
IA	(Tsd. DM)	70 375	72 039	1 664	2,36 %
ia	(DM/Schüler)	298	323	25	8,39 %
GA	(Tsd. DM)	1 884 604	1 923 091	38 487	2,04 %
ga	(DM/Schüler)	7 916	8 543	627	7,92 %

*) Mittelwert zwischen Landes- und kommunaler Ebene
PAF/paf = Personalausgaben aus der Finanzstatistik
ZV/zv = Versorgungszuschlag; ZB/zb = Beihilfezuschlag
PA/pa = Tatsächliche Personalausgaben
SAF/saf = Sachausgaben (ohne Mieten/Pachten) der Finanzstatistik
ZU/zu = Verwaltungszuschlag; ZS/zs = Zuschlag für »Sonstiges«
SA/sa = Tatsächliche Sachausgaben
BA/ba = Betriebsausgaben (PA + SA)
IA/ia = Investitionsausgaben (inkl. Mieten und Pachten)
GA/ga = Gesamtausgaben (BA + IA)

Am Beispiel der Gymnasien in Baden-Württemberg 1986 und 1987 (vgl. Tab. BW-GY), sollen die Möglichkeiten einer Längsschnittbetrachtung dargestellt werden.

Hierbei ist vor allem zu beachten, daß sich die jeweilige Veränderungsrate der unitcosts aus den Veränderungsraten der Schülerzahlen und denen der absoluten Ausgabenart zusammensetzt. Erst in Zeitablauf kann man erkennen, mit welchem relativen Gewicht Schülerzahl und/oder Ausgabenhöhe die unitcosts bestimmt. Bereinigt man noch die Veränderungsraten der Ausgaben um die jeweiligen Teuerungsraten, so lassen sich schließlich preisbereinigte Nettotrends der unitcosts errechnen. Für das ausschnitthaft gewählte Beispiel der Gymnasien in Baden-Württemberg läßt sich feststellen, daß im Verlauf von 1986 nach 1987 die Personalausgaben brutto nur mehr geringfügig um 3,65 %, preisbereinigt netto so gut wie nicht mehr gestiegen sind. Das führt bei einer Reduktion der Schülerzahl um 5,5 % zu einem Anstieg der personellen unitcosts um 9,64 %, preisbereinigt etwa um 7 %. Die Sachausgaben sind dagegen schon brutto drastisch um 7,88 % zurückgegangen, was einer Nettoreduktion um annähernd 10 % entsprechen dürfte. Bei ebenfalls 5,5 % Schülerrückgang errechnet sich eine Reduktion der sächlichen unitcosts um brutto 2,5 %, das dürfte netto etwa 5 % entsprechen. Der relativ starke Anstieg der personellen unitcosts in Kombination mit dem leichten Rückgang der sächlichen unitcosts ergibt bei den Betriebsausgaben noch eine erhebliche Steigerung der unitcosts um brutto 7,92 %, was netto etwa 6 bis 7 % entsprechen dürfte.

Zusammenfassende Beurteilung

Abschließend sei nochmals an die eingangs zitierte, resignativ klingende Aussage von *Heckel* erinnert: »Man sollte meinen, daß die Frage nach den Kosten des Schulwesens ... schlüssig und zuverlässig beantwortet werden kann, ... aber das Gegenteil ist der Fall.«[28]

Es besteht die Hoffnung, daß man mit diesen Bemühungen um eine theoretisch abgesicherte, methodisch stringente und gerade an den Prinzipien Heckels orientierte Berechnung der unitcosts staatlicher Schulen in den Ländern der BRD diesem Pessimismus ein wenig entgegentreten kann.

Wenngleich vieles, vor allem was die Vollständigkeit, Klarheit, Zuverlässigkeit und Schnelligkeit der Erfassung und Darstellung der Ausgaben- und Schülerzahlrohdaten in der amtlichen Statistik, aber auch was die Angemessenheit und Treffsicherheit der methodischen Berechnung angeht, noch im Argen liegt, so darf dies nicht Anlaß für Resignation, sondern sollte Ansporn zur Verbesserung der Datengrundlage wie der Berechnungsmethodik sein. Hier sind vor allem jene Institutionen anzusprechen, die von Amts wegen an der Quelle und den weiteren Verbuchungsstellen der Ausgaben- und

[28] Siehe Heckel, H.,: Fußnote 3, Seite 198

Schülerdaten sitzen: Schulverwaltungen, statistische Ämter auf kommunaler, Landes- und Bundesebene.

Trotzdem kann heute festgestellt werden, daß die auf Basis der vorliegenden amtlichen Daten für alle Länder der BRD für das Jahr 1986 für jedermann nachvollziehbar methodisch transparent berechneten unitcosts (für einzelne Länder liegen jetzt schon Ergebnisse für 87 vor) den bislang höchsten Genauigkeitsgrad aufweisen und damit ein hinreichend exaktes Bild von Struktur und Niveau der landesdurchschnittlichen Einheitsausgaben staatlicher Schularten geben.

Retrospektiv lassen sich daraus sicher interessante Schlußfolgerungen über die unterschiedlichen Bedingungen im Schulwesen verschiedener Länder gewinnen. Wichtiger sind jedoch die prospektiven Möglichkeiten, die das Vorliegen über mehrere Jahre im Längsschnitt exakt berechneter unitcosts eröffnen:

- Wichtige Hinweise für die Bildungs- und Finanzplanung und deren so wichtige, sachorientierte Abstimmung im Bereich der öffentlichen Finanzwirtschaft;
- Wichtige Hinweise und Orientierungsmarken für eine ökonomisch ausgewogenere Bildungsinvestitionspolitik im föderalen Bundesstaat;
- Wichtige Orientierungshilfe für die verfassungsgemäße Berechnung der Finanzhilfe an nichtstaatliche öffentliche Schulen in freier Trägerschaft gemäß dem Hinweis des Bundesverfassungsgerichts;
- Denkbare Kalkulationsgrundlage für den Übergang zu einer allgemeinen Sockelfinanzierung für alle Schulen mit Hilfe des Bildungsgutscheins;
- Schließlich wichtige Grundlage für weiterführende, auch vergleichende bildungsökonomische Forschungsvorhaben.

Der Hinweis des Bundesverfassungsgerichts, zur Orientierung der Finanzhilfe an Privatschulen auf die Ausgabenniveaus staatlicher Schulen zurückzugreifen, kann durchaus weitergehend dahin verstanden werden, die jetzt methodisch abgesichert ermittelbaren Ausgabenniveaus staatlicher Schulen zur Ausgangsbasis der Entwicklung neuer Formen der Schulfinanzierung für alle öffentlichen Schulen, solche in staatlicher, kommunaler und freier Trägerschaft, zu machen.

Zur wirtschaftlichen Lage und Entwicklung der Freien Waldorf- und Rudolf-Steiner-Schulen

Aus der Vorlage des Gesamtjahresabschlusses 1988

*Benediktus Hardorp und Joachim Ramin**

Mit dem Gesamtjahresabschluß 1988 legt der Bund der Freien Waldorfschulen erneut einen ausführlichen Bericht über die Lage und Entwicklung der Waldorfschulen aus wirtschaftlicher Sicht vor. Er dient – als jährliche Übung – den Waldorfschulen dazu, sich ihrer gesellschaftlichen Lebensgrundlagen, ihrer Stärken und Schwächen und ihrer Aufgaben in der Gesellschaft der Gegenwart bewußt zu werden. Das vorgelegte Material kann aber in gleicher Weise auch der Öffentlichkeit dazu dienen, sich über die ökonomischen Verhältnisse dieser Schulen zu informieren und sich ihr Verhältnis zu diesen Schulen deutlich zu machen.

10 Leitsätze zur Ökonomie der Waldorfschulbewegung

1. Die Waldorfschulen besitzen ein bemerkenswertes, aber in Relation zur erfüllten Aufgabe geringes Vermögen – fast ausschließlich außerordentlich kostengünstig errichtete (schöne) Schulbauten und -einrichtungen.
2. Trotz deutlicher Zunahme der langfristigen Fremdmittel sind die Bilanzrelationen gesund. Alle Investitionen sind durch Eigenmittel und langfristige Fremdmittel finanziert; den kurzfristigen Verpflichtungen stehen kurzfristig verfügbare Mittel gegenüber. Durch gegenseitige Liquiditätshilfen werden die verfügbaren liquiden Mittel voll zur Schulbaufinanzierung eingesetzt.
3. Die Waldorfschulen haben unter wesentlicher finanzieller Belastung ihrer Elternschaften umfangreiche Schulbauten errichtet bei relativ geringen investitionsbezogenen Zuschüssen der öffentlichen Hand im Vergleich zur Schulbautätigkeit für staatliche Schulen. Sie machen aus DM 1,– Schulbauzuschuß mehr als DM 3,– Investitionsvolumen.

---

* Der vollständige Bericht umfaßt 43 A4-Seiten mit näheren Erläuterungen zu den 10 Leitsätzen, Langzeitvergleichen, Statistiken über die Zahl der Schulen und Schüler, Bildern und Kostenaufstellungen von Schulbauten. Der Bericht wurde für den *Bund der Freien Waldorfschulen e. V.*, Heidehofstraße 32, 7000 Stuttgart 1, erarbeitet vom *Arbeitsbereich Bildungsökonomie* an der Freien Hochschule für anthroposophische Pädagogik e. V., Mannheim, Bergstraße 55, 6900 Heidelberg, Telefon (0 62 21) 4 50 79. Der vollständige Bericht kann dort angefordert werden.

GESAMTBILANZ 1988*

der deutschen Waldorf- und Rudolf-Steiner-Schulen

AKTIVA

	Stand 01.01.1988 Mio. DM	Zugang + Abgang ./. Mio. DM	Abschreibungen Mio. DM	Stand 31.12.1988 Mio. DM	Stand 31.12.1988 %	VORJAHR Mio. DM	VORJAHR %
I. Anlagevermögen							
Grundstücke und Gebäude	645,2	+ 46,0	20,5	670,7	84,2	645,2	85,2
Einrichtungen	15,6	+ 1,1	0,6	16,1	2,0	15,6	2,1
Sonstiges Anlagevermögen	13,4	+ 0,4	–	13,8	1,8	13,4	1,8
	674,2	+ 47,5	21,1	700,6	88,6	674,2	89,1
II. Umlaufvermögen							
Liquide Mittel			48,2		6,1		
Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände			41,7	89,9	5,3		
				790,5	100,0	756,7	100,0

PASSIVA

		Stand 31.12.1988 Mio. DM	Stand 31.12.1988 %	VORJAHR Mio. DM	VORJAHR %
I. Eigenmittel					
Stand 01.01.1988		377,9	47,8	361,4	47,7
Berichtigungen	+ 2,6		0,3	+ 4,3	0,6
Jahresüberdeckung	+ 13,7	16,3	1,7	12,2	1,6
		394,2	49,8	377,9	49,9
II. Langfristige Verbindlichkeiten		307,2	38,8	293,4	38,7
III. Kurzfristige Verbinlichkeiten		89,1	11,4	85,4	11,4
		790,5	100,0	756,7	100,0

* Bei Institutionen mit abweichendem Geschäftsjahr entspricht dies dem 1. 8. 87 bis 31. 7. 88

Der Konsolidierungskreis umfaßt 99 Schulen mit 45 275 Schülern, den Bund der Freien Waldorfschulen und drei Lehrerbildungsseminare.

Gesamtergebnisrechnung 1988*

der deutschen Waldorf- und Rudolf-Steiner-Schulen

		1988		Vorjahr	
		Mio. DM	%	Mio. DM	%
1.1	Landeszuschüsse	219,9	70,8	204,0	70,8
1.2	Andere Zuschüsse	9,5	3,0	8,1	2,8
	Laufende Zuschüsse	229,4	73,8	212,1	73,6
2.	Elternbeiträge u. ä.	80,8	26,2	75,8	26,3
	Regelerträge	310,2	100,0	287,9	100,0
3.	Personelle Kosten	261,9	84,4	239,0	82,9
	Restertrag I	48,3	15,5	48,9	17,0
4.	Sonstige Erträge	19,7	6,4	17,7	6,1
	Restertrag II	68,0	21,9	66,6	23,1
5.	Laufende Aufwendungen				
	5.1 Sachaufwendungen	25,4	8,2	24,5	8,5
	5.2 Gebäude, Einrichtungen	28,6	9,2	27,6	9,6
	5.3 Steuern, Gebühren, Versicherungen	1,6	0,5	1,5	0,5
	5.4 Beiträge, inkl. Investitionsbeiträge u. ä.	0,9	0,3	1,6	0,5
	5.5 Zinsen	18,3	5,9	17,3	6,0
	Zwischensumme	74,8	24,1	72,5	25,1
	5.6 Abschreibungen	21,2	6,8	19,7	6,8
	Laufende Aufwendungen	96,0	30,9	92,2	32,0
	Ergebnis laufender Bereich	./. 28,0	./. 9,0	./. 25,6	./. 8,8
6.	Beiträge, Spenden, Bauumlagen	22,2	7,1	21,0	7,2
7.	Zuschüsse für Bauten	19,4	6,2	16,8	5,8
	Gesamtergebnis	13,6	4,4	12,2	4,2
	Ertragsvolumen	352,1		326,6	
	Ertragsvolumen inkl. Bauzuschüsse	371,5		343,4	

* Bei Investitionen mit abweichendem Geschäftsjahr entspricht dies dem 1. 8. 87 bis 31. 7. 88

Der Konsolidierungskreis umfaßt 99 Schulen mit 45 275 Schülern, dem Bund der Freien Waldorfschulen und drei Lehrerbildungsseminare.

Durchschnittlicher Aufwand und Ertrag pro Schüler 1988

der deutschen Waldorf- und Rudolf-Steiner-Schulen

	1988 DM	Vorjahr DM
1. Laufende öffentliche Zuschüsse	4.850	4.677
2. Elternbeiträge	1.641	1.613
Regelertrag	6.491	6.290
3. Personelle Kosten	5.263	5.069
Restertrag I	1.228	1.221
4. Sonstige Erträge	287	272
Restertrag II	1.515	1.493
5. Laufende Aufwendungen	1.017	1.009
6. Baufolgeaufwendungen	824	804
7. Gemeinschaftsaufgaben	203	196
Ergebnis laufender Bereich	./. 529	./. 516
8. Spenden/Bauumlagen	447	451
9. Zuschüsse für Bauten	426	386
Gesamtergebnis	344	321
Schulbetriebskosten	6.280	6.078
Gesamtkosten	7.307	7.078
Elternleistungen	2.088	2.064

4. Wie sich aus repräsentativen Beispielen ergibt, haben die Waldorfschulen bei ihren Schulbauten niemals die Kosten vergleichbarer staatlicher Schulbauten überschritten; sie liegen vielmehr z. T. erheblich unter vergleichbaren Kosten. Die ökonomische Bauweise ist Ergebnis enger Zusammenarbeit von Eltern, Lehrern und Schulbauarchitekten und sachbezogener Planung.
5. Der tatsächliche Aufwand der Waldorfschulen wird im Länderdurchschnitt zu etwa einem Drittel von den Eltern finanziert; zwei Drittel ihres Aufwandes erhalten die Schulen von der öffentlichen Hand ersetzt.

6. Trotz umfangreicherer Unterrichtsangebote und -leistungen der Waldorfschulen, die über die Unterrichtsleistungen staatlicher Schulen – durch praktische und künstlerische Unterrichtsangebote – hinausgehen, liegen die Betriebskosten pro Schüler nicht über den Kosten vergleichbarer staatlicher Schulen. Die laufenden Schulbetriebsausgaben (ohne Baufolgeaufwand) pro Schüler liegen bei den Waldorfschulen rd. DM 1.200,— unter den Gymnasien und rd. DM 2.000,— unter den Gesamtschulen.

7. Der – trotz sinkender Schülerzahlen – nicht nachlassende Andrang bei den Waldorfschulen und die daraus folgenden jährlichen Neugründungen solcher Schulen in ganz Deutschland – BRD und (ab 1990) DDR gleichermaßen – haben zu einer Welle von offenen und verdeckten Restriktionen gegenüber diesen Schulen geführt, die ihre Initiative lähmen sollen: Finanzhilfekürzungen, Finanzsperren (Wartezeit) für Gründungen, Streichung von Schulbauzuschüssen sowie administrative Erschwerungen bei Lehrergenehmigungen und Abschlußprüfungen. Angesichts des hohen verfassungsmäßigen Ranges des freien Schulwesens (Art. 6 und 7 GG) offenbart dies ein Grunddilemma unserer Gesellschaft: während überall freie Initiative und freie Wirtschaftsführung gefeiert und gefördert wird, leisten wir uns auf dem Gebiet des Erziehungswesens Planwirtschaft und Initiativbehinderung! Die Waldorfschulen zeigen demgegenüber, daß und wie man sich gegen solche Widerstände durchsetzen kann.

8. Die Waldorfschulen bilden und erhalten ihre pädagogische Kraft durch ihre eigene Lehrerbildung in eigenen Lehrerbildungsstätten (Freie Pädagogische Hochschulen). Diese wird vom Bund der Waldorfschulen ohne staatliche Unterstützung voll aus Elternbeiträgen und Schenkungen finanziert. Den hauptsächlichen Lehrerbedarf haben im Aufbau befindliche Schulen (im In- und Ausland und in der DDR). In der freiwilligen Finanzierung der Lehrerbildung durch die Elternschaft der Waldorfschulen liegt ein weltweiter Solidarbeitrag dieser Schulen füreinander.

9. Die aufgezeigten Tatsachen des ökonomischen Weges der Waldorfschulen machen deutlich, daß mit der allgemein anerkannten pädagogischen Leistung der Waldorfschulen ökonomische Disziplin der Beteiligten einhergeht. Die Waldorfschulen zeigen so, daß es auch in der Gesellschaft der Gegenwart Gruppen gibt, die zuerst in bürgerlichem Engagement Pflichten und Verantwortung übernehmen, bevor sie von der Gesellschaft gleiche Rechte in der Wahrnehmung der selbstgestellten Aufgaben fordern.

10. Die Waldorfschulen sind für die Gesellschaft der Gegenwart ein Beispiel dafür, daß eigenständige pädagogische Initiative sich unter dem Schutz des Grundgesetzes auch gegen eine planwirtschaftlich arbeitende Schulverwaltung durchsetzen läßt; sie haben sich pädagogisch und ökonomisch als widerstandsfähig erwiesen. Unsere Gesellschaft könnte diese pädagogischen und ökonomischen Erfahrungen der Waldorfschulen daher zum Anlaß nehmen, auch für das staatliche Schulwesen die Frage zu prüfen, ob nicht zusätzliche pädagogische Freiräume und eine verstärkte – auch ökonomische – Selbstverwaltung dieses Schulwesens effizienter machen könnte und einer freien Gesellschaft wohl anstünde. Auf jeden Fall sollte die Schulverwaltung veranlaßt werden, den direkten und indirekten Anpassungsdruck – bei Schulabschlüssen, Lehrergenehmigungen, den Finanzhilfeverfahren einiger Länder – zurückzunehmen und den Eltern der Freien Schulen den ihnen mit der Schulwahl zukommenden Schutz des Grundgesetzes (Art. 6 und 7 GG) uneingeschränkt zuteil werden zu lassen. Dies würde gesamtgesellschaftlich Effizienz und Ökonomie des Bildungswesens stärken, weil dieser Weg zusätzliche Initiativen und Ressourcen für unser Schulwesen freimachen würden.

Tabelle: Entwicklung der Waldorfschulen in der Bundesrepublik Deutschland

	Anzahl der Schulen in den Schuljahren			
Bundesländer	1945/46	1970/71	1979/80	1989/90
Baden-Württemberg	3	10	22	33
Bayern	–	2	4	10
Berlin	–	2	2	4
Bremen	–	1	1	1
Hamburg	1	2	3	7
Hessen	1	3	5	8
Niedersachsen	1	3	6	12
Nordrhein-Westfalen	–	7	13	28
Rheinland-Pfalz	–	–	1	4
Saarland	–	–	1	2
Schleswig-Holstein	–	1	3	8
Bundesgebiet	6	31	61	117

Nach derzeitigem Stand wird die Zahl der Waldorfschulen in der BRD im Herbst 1990 125 erreichen. Die Gründungslage in der DDR läßt sich noch nicht voll überschauen; es wird jedoch mit 5–10 Waldorfschulgründungen in der DDR gerechnet.

Mehr Wettbewerb der Hochschulen im Bereich der Lehre durch ökonomische Anreize für die Fakultäten

*Eckhard Behrens**

Die staatlichen Hochschulen streben eine Reihe wichtiger hochschulpolitischer Ziele nicht in ausreichendem Maße aus eigener Initiative an:

1. Die Lehrkapazitäten werden nicht freiwillig maximal ausgeschöpft, sondern allenfalls aufgrund bürokratischer Kapazitätsberechnungen und unter dem Druck ministerieller und gerichtlicher Kontrollen.
2. Die Hochschulen werben nicht um Studienanfänger. Sie nehmen jeden, der kommt oder von der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) zugeteilt wird, statt unter ihren Bewerbern diejenigen auszuwählen, die am geeignetsten erscheinen.
3. Die Hochschulen bemühen sich meistens nicht von sich aus, sondern nur auf staatlichen Druck, um die Reform der Studien- und Prüfungsordnungen mit dem Ziel einer Studienzeitverkürzung und guter Vermittelbarkeit der Hochschulabsolventen auf den relevanten Arbeitsmärkten. Auch nach Änderung der Studien- und Prüfungsordnungen bleibt meistens fast alles beim Alten.
4. Die Hochschulen bemühen sich in den Berufungsverfahren in der Regel nicht, didaktisch besonders erfolgreiche Professoren zu berufen.

Die gemeinsame Ursache aller Defizite im Bereich der Hochschullehre ist, daß es beim Lehrkörper – von wenigen Ausnahmen abgesehen – an der Motivation fehlt, in der Lehre so erfolgreich zu sein wie in der Forschung. Es ist allgemein zu beobachten, daß die Selbstverwaltungsgremien der Hochschulen hoch motiviert sind, sich für den Erfolg ihrer Hochschule als Forschungseinrichtung einzusetzen, aber eher lustlos reagieren, wenn es um Fragen der Lehre geht.

Die unterschiedliche Motivationslage für Lehre und Forschung ist deshalb besonders problematisch, weil es im Interesse der für unverzichtbar gehaltenen Einheit von Forschung und Lehre an den Universitäten für beide Aufgabenbereiche fast ausschließlich gemeinsame Ressourcen gibt: Räume, Sachmittel und Personal dienen sowohl der Forschung als auch der Lehre. Ihr Einsatz wird von den Hochschulen im wesentlichen autonom gesteuert und zwar wohin? Entsprechend der überwiegenden Motivation des

* Hiermit setze ich die Thematik »Wettbewerb zwischen den Universitäten um die Studenten« aus FdF 203, Seite 71–78 fort.

Lehrkörpers werden Räume, Sachmittel und Personal so weit, wie irgend möglich, für die Forschung und so wenig, wie gerade noch vertretbar erscheint, für die Lehre verwendet.

Die Entfaltung der Leistungsfähigkeit der Hochschulen ist durch vielfältige Einschränkungen ihrer Autonomie behindert. Diese Einschränkungen sind in besonderem Maße im Bereich der Lehre festzustellen. Dabei fällt der Widerspruch auf, daß die staatlichen Eingriffe in die Autonomie auf allgemeiner Unzufriedenheit mit den Erfolgen der Hochschulen in der Lehre beruhen, obwohl weitgehend ein Konsens darüber besteht, daß die volle Entfaltung der Leistungsfähigkeit der Hochschulen nur bei Autonomie zu erwarten ist. Die Erfahrung zeigt: Die Autonomie der Hochschulen ist für sich allein kein Garant der vollen Entfaltung der Leistungskraft der Hochschulen in der Lehre!

Mehr Autonomie ohne Sicherstellung der Leistungsmotivation wäre eine Einladung zum Mißbrauch. Schon die bloße Gefahr des Mißbrauchs beschwört obrigkeitliche Kontrollen herauf, die die Autonomie einschränken, auch wenn der Kontrollinstanz wirklicher Sachverstand gar nicht zugebilligt wird. Wer soll außerhalb der Hochschule über den Sachverstand verfügen, Forschung und Lehre in ihrem Kernbereich erfolgreich zu kontrollieren? Es mag noch gelingen, persönliche Bereicherungen abzuwehren; aber wie soll verhindert werden, daß das starke Forschungsmotiv zur einseitigen Verwendung der einheitlichen Ressourcen zugunsten der Forschung führt. Wo beginnt ein vorwerfbarer Mißbrauch einheitlicher Ressourcen für einen von zwei rechtmäßigen Zwecken?

Das Gleichgewicht zwischen Forschung und Lehre zu finden und zu halten, kann nur dem Lehrkörper selbst gelingen – aber auch nur dann, wenn er für beide Bereiche gleichermaßen, d. h. gleich stark motiviert ist. An rechtlichen Vorschriften, die von der Gleichrangigkeit beider Aufgaben der Hochschulen ausgehen, fehlt es wahrlich nicht. Das unterschiedliche Maß der Motivation für Forschung und Lehre kommt aus einem anderen Bereich:

Die Universitäten stehen als Forschungseinrichtungen
untereinander und mit außeruniversitären Forschungsinstituten
in einem lebhaften Wettbewerb.

Es gibt dagegen kaum einen Wettbewerb
der Hochschulen untereinander
in der Lehre.

Die motivierende Wirkung des Wettbewerbs ist stark, wie die Folgen des Forschungswettbewerbs für das Ungleichgewicht beim Einsatz der für Forschung und Lehre gemeinsam gewährten Ressourcen zeigt. Bürokratische Kontrollen können die fehlende Lehrmotivation weder herbeiführen noch

ersetzen. Das Ungleichgewicht des Mitteleinsatzes zugunsten der Forschung und zulasten der Lehre ist nur zu beseitigen, wenn es gelingt, in den Hochschulen eine Motivation für die Lehre zu wecken, die stark genug ist, *um ein Gleichgewicht zur Forschungsmotivation herzustellen.* Kann zur Weckung der Lehrmotivation dasselbe Mittel eingesetzt werden, das die Forschungsmotivation stimuliert? Warum gibt es keinen Wettbewerb der Hochschulen in der Lehre? Könnte man ihn einrichten?

Die Frage kann mit einem klaren Ja beantwortet werden. Der Staat müßte, um die oben aufgelisteten Mängel abzustellen und Wettbewerb der Hochschulen in der Lehre herzustellen, nur die Hochschulfinanzierung ändern. Statt den Hochschulen Räume, Stellen und Mittel zu geben und ihnen hinterher Vorschriften zu machen, was sie in der Lehre leisten sollen, müßte der Staat dazu übergehen, die Leistungen in der Lehre mit den Hochschulen zu vereinbaren. Dabei werden sich rasch Maßstäbe für Leistung und Gegenleistung herausbilden, wie zum Beispiel Kopfbeträge für jeden aufgenommenen Studienanfänger und/oder erfolgreichen Hochschulabsolventen.

Warum soll der Staat die Mittel, die er zur Ausbildung der Studenten aufwenden will, nicht wie Studiengebühren an die Hochschulen bezahlen? Studiengebühren sind wettbewerbsfördernd, gleichgültig, ob sie die Eltern oder der Staat für die Studenten bezahlen, wenn nur die Hochschulen wissen, daß sie mehr Geld bekommen, wenn sie mehr Studenten aufnehmen, und daß sie weniger Geld haben werden, wenn sie weniger Studenten aufnehmen. Wenn die vom Staat gezahlten Studiengebühren hoch genug sind, werden die Hochschulen ihre Lehrkapazitäten freiwillig optimieren, um möglichst viele Studenten ausbilden zu können, ohne die Forschung zu beeinträchtigen.

Es bestehen keine Bedenken, die Studiengebühren so hoch festzusetzen, daß sie nicht nur die Kosten der Lehre voll decken, sondern auch noch einen Teil der Grundausstattung der Hochschulen für die Forschung erbringen. Schließlich ist wissenschaftliche Lehre nur möglich, wenn die Lehrenden auch forschen können. Wenn sich die Hochschulen einen Teil der Grundausstattung für die Forschung in der Lehre »verdienen« können oder müssen, dann belebt der Forschungswettbewerb auch den Wettbewerb in der Lehre. Der Erfolg in der Forschung ist den Hochschulen dann auch über den »Umweg« des Erfolges in der Lehre möglich. Andererseits hängt die Qualität der Lehre davon ab, daß die Forschung gut ist. Es kommt unter den geschilderten Finanzierungsbedingungen für den Gesamterfolg der Hochschule also darauf an, ob sie ein Gleichgewicht zwischen ihren Anstrengungen in der Forschung und in der Lehre findet.

Bei der Bezuschussung von Schulen in freier Trägerschaft haben sich *Kopfbeträge je Schüler in vielen Bundesländern seit langem sehr bewährt.*

Sie werden als Jahreszuschuß für die am Statistik-Stichtag gemeldeten Schüler gezahlt und wirken auf die Schulen in freier Trägerschaft ebenso wie das Schulgeld, das die Eltern zahlen. Ohne nennenswerte Mehrkosten könnten diese Bundesländer die Eltern der Schüler, die Schulen in freier Trägerschaft besuchen, auch mit »Bildungsgutscheinen« ausstatten, die die Schulen bei der Staatskasse einlösen können; dann wüßten die Eltern dieser Schüler, wieviel der Staat zu den Kosten der Schule beiträgt. Aber auch ohne Bildungsgutschein gilt für die Schulen in freier Trägerschaft, die vom Staat Kopfbeträge erhalten, schon heute: Je mehr Schüler, desto mehr Geld; je weniger Schüler, desto weniger Geld. Für die Erreichung und Einhaltung einer optimalen Betriebsgröße ist die einzelne Schule in freier Trägerschaft selbst verantwortlich. Sie trägt das Unternehmerrisiko, genügend Schüler zu haben. Sie weiß aber auch, daß ein übermäßiges Wachstum ihren pädagogischen Erfolg gefährdet.

Mit kostendeckenden Studiengebühren wird die Hochschule als Ganzes, nicht das einzelne Mitglied des Lehrkörpers, zu Erfolgen in der Lehre motiviert. Das ist ein wesentlicher Unterschied zu den früher üblichen Hörergeldern, die der Professor von seinen Studenten erhielt. Sie führten zu einem Wettbewerb der Professoren untereinander um das Recht, bestimmte Lehrveranstaltungen, die hohe Teilnehmerzahlen versprachen, abhalten zu dürfen. Es war zweckmäßig, für das eigene Fachgebiet Pflichtveranstaltungen mit großer Teilnehmerzahl in der Prüfungsordnung abzusichern und Parallellehrstühle zu verhindern.

Wenn die Hochschule als Ganzes vom Staat kostendeckende Studiengebühren erhält, wird sie darauf achten, daß jeder Fachbereich seine Ausbildungskapazitäten voll ausschöpft. Sie wird den Fachbereichen den Anreiz dazu geben, indem sie die Kopfbeträge nach Abzug eines gewissen Anteils für Gemeinkosten der Zentralen Einrichtungen (Rechenzentrum, Universitätsbibliothek etc.) an die Fachbereiche weiterleitet. In den Fachbereichen werden dann erstmals in großem Umfang Überlegungen zur Optimierung des Lehrbetriebes angestellt werden. Denn möglichst hohe Einnahmen sind auf Dauer nur gesichert, wenn bei geringstmöglichem Einsatz von Personal, Räumen und Sachmitteln möglichst viele Studenten so erfolgreich ausgebildet werden, daß sich ein guter Ruf des Fachbereiches bei den Studienbewerbern bildet.

Eine erfolgreiche Ausbildung von Studenten setzt mehr voraus als gute Einzelleistungen der Professoren in der Lehre. Mindestens so wichtig wie diese Einzelleistungen ist deren harmonische Abstimmung untereinander. Dazu bedarf es schwieriger Einigungsprozesse innerhalb der Fakultäten bei der Abfassung von Prüfungsordnungen, Studienordnungen, Studienplänen und von konfliktfreien Stundenplänen für jedes Semester. Kurze Studien-

und Prüfungszeiten sind in hohem Maße eine wohl konzertierte Gemeinschaftsleistung des ganzen Lehrkörpers einer Fakultät. In der Forschung ist ein so hohes Maß an Zusammenarbeit innerhalb der Fakultät in der Regel nicht notwendig. Die Anreize für eine gute Gemeinschaftsleistung in der Lehre müssen sehr stark sein, um den allgegenwärtigen Fachegoismus zu überwinden. Es bietet sich daher an, die Studiengebühren (Kopfbeträge) so hoch festzusetzen, daß neben den Kosten der Lehre auch noch ein Teil der Grundausstattung für die Forschung daraus finanziert werden kann, sobald die Lehre kostengünstig organisiert worden ist.

Selbstverständlich werden die Studiengebühren (Kopfbeträge) von Fach zu Fach verschieden sein müssen, weil die Kosten der Lehre fachspezifisch sind. Ein brauchbarer Anhaltspunkt sind die unterschiedlichen Curricular-Normwerte, die in den Kapazitätsberechnungen verwendet werden, weil sie abbilden, wieviel Personalkapazität ein aufgenommener Studienanfänger verbrauchen wird, wenn er alle Lehrveranstaltungen, die bis zum ersten Hochschulabschluß besucht werden sollen, einmal in Anspruch nimmt (»nachfragt«). Diese Normwerte betragen je nach Fach 1,7 (Jura) bis 7,6 (Zahnmedizin). Sie gelten für den Bedarf an wissenschaftlichem Personal. Der sonstige Personalbedarf, der Raumbedarf und der Geräte- und sonstige Sachmittelbedarf sind jedoch weitgehend abhängig vom Lehrpersonalbestand der Studiengänge.

Es ist zu beachten, daß die Normwerte die Kosten des vollständigen Studienganges und nicht die Jahreskosten eines Studenten widerspiegeln. Wenn man die Jahreskosten vergleichen will, muß man die Normwerte durch die unterschiedlichen Normstudienzeiten teilen (z. B. Jura 8 Semester und Zahnmedizin 10 Semester). Die tatsächliche Studiendauer ist weitgehend kostenneutral, weil jeder Student die erforderlichen Lehrveranstaltungen in der Regel auch dann nur einmal besucht, wenn er länger studiert. Die Wiederholung von Lehrveranstaltungen mit unbeschränkter Teilnehmerzahl (Vorlesungen) verursacht ohnehin keine zusätzlichen Kosten.

Die Umstellung der Hochschulfinanzierung auf Kopfbeträge pro Student kann, muß aber nicht, zu einer »Privatisierung« des Hochschulbereichs führen. Die weitestgehende Form der Privatisierung wäre die Umwandlung der staatlichen Hochschulen in gemeinnützige Einrichtungen in freier Trägerschaft. Aber auch ohne Entlassung in das Privatrecht können Hochschulen als Körperschaften des öffentlichen Rechts vom Staat so viel Handlungsfreiheit erhalten, daß sie derjenigen privater gemeinnütziger Einrichtungen in nichts nachsteht. Dafür geben die staatlichen Hochschulen in den USA ein Beispiel. Der Staat kann in beiden Fällen den Hochschulen die durch ihre Leistungen in der Lehre verdienten Kopfbeträge zuwenden, und die Hoch-

schulen zahlen ihr Personal und alle anderen Ausgaben aus diesen Mitteln selbst.

Der Wettbewerb der Hochschulen in der Lehre kann aber auch mit geringeren Änderungen der staatlichen Haushaltsführung im Hochschulbereich etwas angeregt werden, nämlich indem die traditionelle Form nur um ein Abrechnungssystem mit Kopfbeträgen ergänzt wird. Die Kopfbeträge werden dann nicht gezahlt, sondern zunächst nur als Kennzahlen für Hochschulvergleiche benutzt. Es wird dann zu einem Soll-Ist-Vergleich kommen zwischen dem, was einer Hochschule aufgrund ihrer Leistungen in der Lehre zusteht, und dem, was sie nach dem Haushaltsplan an Stellen und Sachmitteln zur Verfügung hat und in Anspruch genommen (»verbraucht«) hat. Die von der Hochschule genutzten staatlichen Räume müßten mit einer angemessenen Miete in die Verbrauchsrechnung eingehen.

Der Soll-Ist-Vergleich mag zunächst ganz folgenlos bleiben. Eine Fakultät, die mehr Kosten verursacht, als sie Einnahmen einbringt, muß aber damit rechnen, von der Gesamtuniversität mittelfristig mit Stellenkürzungen, Sachmittelkürzungen und dem Entzug von Räumen behelligt zu werden, wenn sie nicht überzeugend darlegen kann, daß sie in absehbarer Zeit mehr Studenten haben wird und damit auch einen höheren Beitrag zu den »Einnahmen« der Gesamtuniversität leisten kann. Denn die Gesamtuniversität wird im Verhältnis zum Land vor demselben Problem stehen und nur in beschränktem Maße bereit sein, die Schwächen einer Fakultät durch die Leistungen anderer Fakultäten ausgleichen zu lassen.

Für das Verhältnis der Hochschulen zum Land ist wichtig, daß die Kopfbeträge für einen Studenten eines bestimmten Studienganges für alle Landeshochschulen gleich hoch sein müssen. Dann wird das Geld aus dem Landeshaushalt früher oder später an diejenigen Hochschulen fließen, denen es im Wettbewerb um die Studenten gelingt, die gewünschte Zahl an sich zu binden. Es ist nicht zu erwarten, daß die Hochschulen ihre Studentenzahlen beliebig steigern. Sie werden sich bemühen, ein mit ihrer Infrastruktur und mit ihren Forschungszielen vereinbares Optimum von Studentenzahlen in jedem Fach zu erreichen. Auf dem Wege zu diesem Optimum wird es mit der Zeit zwischen den Hochschulen und innerhalb jeder Hochschule zwischen den Fakultäten erhebliche Umschichtungen an Stellen, Räumen und Sachmitteln geben. Das Ergebnis wird eine Struktur des Lehrangebotes sein, die den Wünschen und berechtigten Bedürfnissen der Studienbewerber und Studenten, aber auch der Nachfrage nach Hochschulabsolventen weit besser entgegenkommt als bisher.

Die Länder hätten bei einem solchen Finanzierungsverfahren für die staatlichen Hochschulen auch die Möglichkeit, eine klar überschaubare und faire Zuschußregelung für Hochschulen in freier Trägerschaft einzurichten.

Sie könnten nach dem Grundsatz verfahren, daß der Staat die Studenten nicht damit für seine eigenen Hochschulen anwirbt, daß er diesen höhere Kopfbeträge pro Student bewilligt als den Hochschulen in freier Trägerschaft. Der Grundsatz, daß vor dem Staat alle Studenten gleich sind, hat viele Vorteile. Dem Staat, der die freie Entfaltung der Persönlichkeit zulassen will, sollte es gleichgültig sein, welche Hochschule die Studenten wählen, wenn es ihn nicht mehr kostet und er den Hochschulwettbewerb sogar noch beleben kann. Es gibt für ihn kein wirkungsvolleres Mittel, seine eigenen Hochschulen zu Höchstleistungen zu führen. Eingriffe in die Hochschulautonomie gehen erfahrungsgemäß daneben; sie verfehlen ihr Ziel.

Sobald sich – für die Öffentlichkeit erkennbar – zeigt, daß die Hochschulen bestrebt sind, ihre Ausbildungskapazitäten aus eigenem Antrieb voll zu nutzen, wird die Einführung eines Numerus clausus kein Problem mehr sein. Wenn die Kopfbeträge nicht extrem falsch bemessen sind, wird jeder Studienbewerber trotzdem irgendwo einen Studienplatz finden, für den der Staat ebensoviel Geld aufwendet wie an jedem anderen Ort. Finanziell betrachtet haben dann alle Hochschulen – im Unterschied zu den USA – die gleiche Chance, gute Ausbildungsqualität zu bieten. Jede von ihnen muß ihre optimale Betriebsgröße für jeden Studiengang selbst finden. Der Staat sollte ein System schaffen, bei dem er nur die Höhe der Kopfbeträge pro Studiengang festlegt, nicht aber die Zahl der Kopfbeträge pro Studiengang. Wenn die Höhe nicht zu gering festgelegt wird, werden die Hochschulen in einem solchen System alle zusammen mehr Studienplätze anbieten, als nachgefragt werden. Die als gut geltenden Hochschulen benötigen jedoch einen Numerus clausus, um ihre Ausbildungsqualität nicht durch Überfüllung zu gefährden.

Die weite Verbreitung des Numerus clausus wird eine Folge des Bemühens der Hochschulen sein, um Studenten zu werben, damit sie keinesfalls zu wenige haben, und unter ihren Studienbewerbern möglichst diejenigen auswählen können, die sie für die geeigneteren halten. Das Auswahlrecht wird die Öffentlichkeit den Hochschulen zubilligen, sobald der Verdacht überwunden ist, die Hochschulen wollten sich mit dem Numerus clausus nur der Ausbildungsverpflichtung entziehen.

Mit der bürokratischen Auswahl der Studienbewerber wird bald auch die staatliche Reglementierung der Lehr- und Prüfungsinhalte verschwinden. Denn es wird spürbar werden, daß die Hochschulen die Studienbewerber überzeugen müssen, daß sie eine gute Lehre und sinnvolle Prüfungen anbieten. Ein großer Teil der Studienbewerber will sichergehen, daß die Ausbildung, für die sie sich jahrelang anstrengen müssen, auch auf dem Arbeitsmarkt Anerkennung finden wird. Die Hochschulen werden sich darum kümmern müssen, was aus ihren Absolventen wird, um entsprechende Fra-

gen der Studienbewerber beantworten zu können. Je weniger sie dies selber tun, umso größere Schwierigkeiten werden ihnen Ranglisten bereiten, die der SPIEGEL oder andere unabhängige Testinstitute erstellen. Bei diesen Nachforschungen werden die Hochschulen von ihren Absolventen und deren Arbeitgebern manchen wertvollen Hinweis auf notwendige Verbesserungen des Lehrprogramms erhalten. Erst erkennbare Bemühungen des Lehrkörpers um den beruflichen Erfolg ihrer Studenten werden das Vertrauen schaffen, das politisch notwendig ist, um die staatliche Reglementierung der Studien- und Prüfungsordnungen, die schon lange als kontraproduktiv gilt, endlich zu überwinden.

Im Wettbewerb um eine ausreichende Zahl und um möglichst gute Studenten werden die Fakultäten nicht nur die Studien- und Prüfungsordnungen verbessern und die Studienpläne konfliktfrei sowie die Prüfungs- und Korrekturzeiten zügig gestalten. Sie werden darüberhinaus in den Berufungsverfahren neben der Forschungsqualifikation künftig zunehmend auch die Lehrqualifikation der zu Berufenden ernstlich prüfen.

Längerfristig kann die Autonomie der Hochschulen noch auf andere Weise wesentlich erweitert werden, wenn ein funktionierender Wettbewerb dafür sorgt, daß die Autonomie zu nichts anderem als zur Leistungssteigerung genutzt wird:

- der Staat kann den Hochschulen die Dienstherrnfähigkeit verleihen, über die jede kleine politische Gemeinde verfügt,
- der Staat kann den Hochschulen das Eigentum an dem Inventar übertragen, das sie nutzen,
- der Staat kann den Hochschulen das Eigentum an den Gebäuden übertragen, die sie nutzen. Die Hochschulen müssen sich dann selbst um den Gebäudeunterhalt, Sanierungen und Neubauten kümmern,
- der Staat kann die Universitätsbauämter in die Hochschulen integrieren und es ihnen überlassen, ob sie künftig mit eigenem Personal planen und bauen wollen oder mit freien Architekten. Jedenfalls ist zu erwarten, daß die Hochschulen als Bauherrn geschmackvoller und zweckmäßiger bauen werden, als die hochschulfremden Staatsbauämter, die im Schulbau regelmäßig höhere Baukosten vorzuweisen haben als die Träger freier Schulen.

Wer einen Wettbewerbsdruck spürt, fordert mehr Handlungsfreiheit. Auch die Hochschulen werden das tun. Wenn die Öffentlichkeit erkennt, daß der Wettbewerb für die gewünschte Leistungsorientierung sorgt, wird sie bereit sein, bürokratische Kontrollen abzubauen. Mit zunehmender Handlungsfreiheit der Hochschulen wird ihr Wettbewerb lebhafter und wirkungsvoller werden. Autonomie und Wettbewerb bedingen und steigern sich gegenseitig!

»Die Europäische Gemeinschaft – Auswirkungen auf die Schulen in freier Trägerschaft«

*Professor Dr. Martin Seidel**
Bundesministerium für Wirtschaft

I.

Nach dem System des Europäischen Gemeinschaftsrechts liegt die Zuständigkeit und Verantwortung für das Bildungswesen bei den Mitgliedstaaten. Entgegen einer vielfach anzutreffenden Auffassung begründet das Gemeinschaftsrecht jedenfalls keine allgemeine Kompetenz der Gemeinschaft im Bereich der Bildungspolitik. Die Gemeinschaft nimmt insbesondere nicht in Anspruch, sich das Schulwesen der Mitgliedstaaten in irgendeiner Weise statusrechtlich zuzuordnen; die Rechtsetzungskompetenz der Gemeinschaft umfaßt auch nicht die Befugnis, die Rechtsstellung der Schulen in den Mitgliedstaaten einem einheitlichen Regime zu unterstellen und eine gemeinschaftseinheitliche Schulpolitik festzulegen.

Diese Aussage über die grundsätzliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für das Schulwesen klingt sehr apodiktisch; sie wird jedoch verständlich, wenn man sich die Aufgaben der Gemeinschaft vergegenwärtigt. Hauptsächliche Aufgabe der Gemeinschaft ist die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes zwischen den Mitgliedstaaten, das heißt einmal die Verwirklichung der sogenannten vier Grundfreiheiten – der Freiheit des Warenverkehrs, der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs, der Freiheit des Kapitalverkehrs und der Freiheit des Personenverkehrs – sowie zum anderen die Sicherung des Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt. Darüber hinaus ist der Gemeinschaft zur Aufgabe gesetzt, durch Koordinierung der Wirtschafts-, Sozial und Gesellschaftspolitik der Mitgliedstaaten und dabei durch geeignete Rechtsetzung die Grundlagen für ihre Umwandlung in eine Wirtschafts- und Währungsunion sowie letztendlich in eine Politische Union zu schaffen.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben sind der Europäischen Gemeinschaft, genauer: den drei Europäischen Gemeinschaften EWG, EAG und EGKS, Hoheitsbefugnisse überantwortet. Der Gemeinschaft wurden aufgrund der Gründungsverträge Rechtsetzungshoheit, Gerichtsbarkeit und auch in weitem Ausmaß Verwaltungshoheit übertragen. Die Rechtsordnung der Gemeinschaft hat supranationalen Charakter und unterscheidet sich dadurch

---

Vortrag auf der Fachtagung der Arbeitsgemeinschaft freier Schulen – Verbände Gemeinnütziger Schulen in Freier Trägerschaft – Mainz, 29. Januar 1990

maßgeblich vom Völkerrecht. Wesentliches Merkmal des europäischen Gemeinschaftsrechts ist dabei sein Vorranganspruch gegenüber mitgliedstaatlichem Recht. Das Recht der Gemeinschaft erhebt den Anspruch auf vorrangige Geltung gegenüber jedwedem mitgliedstaatlichem Recht, selbst gegenüber dem Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten. Wenn ein Mitgliedstaat – wie die Bundesrepublik – gliedstaatlich organisiert ist, erfaßt der Vorranganspruch auch das Recht der Gliedstaaten.

Mangels einer allgemeinen Kompetenz wird das Bildungs- und Schulwesen – wenn überhaupt – nur durch die spezifischen Regelungskompetenzen der Gemeinschaft zur Errichtung und Sicherung des Gemeinsamen Marktes sowie durch die aufgezeigte Koordinierungskompetenz berührt. Allenfalls als Folge dieser Regelungsbefugnisse der Gemeinschaft können sich Ordnungsvorgaben und Anpassungszwänge für die Bildungspolitik der Mitgliedstaaten ergeben. Zu unterscheiden sind dabei die Ordnungsvorgaben, die sich aus den Ordnungskompetenzen der Gemeinschaft im Zusammenhang mit der Errichtung des Gemeinsamen Marktes ergeben; diese sind zum großen Teil rechtlich bedeutsam. Die Anpassungszwänge, die der politische Koordinierungsprozeß der Gemeinschaft für das Bildungs- und Schulwesen in den Mitgliedstaaten auslöst, sind dagegen zumeist politischer Natur, wenn auch nicht weniger stringent. Hervorzuheben ist, daß auch der Koordinierungsprozeß infolge bestimmter Sonderkompetenzen, insbesondere aufgrund des Artikels 128 EWGV und des Artikels 235 EWGV rechtsverbindliche Ordnungsvorgaben für das Schul- und Bildungswesen der Mitgliedstaaten ermöglicht.

Der Vortrag des Gemeinschaftsrechts gegenüber den grundrechtlichen Freiheitsverbürgungen der mitgliedstaatlichen Verfassungen wird gelegentlich in Frage gestellt. Die Problematik hat sich anläßlich der Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts entzündet; das Bundesverfassungsgericht hat nämlich den Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor nationalen Grundrechten anfänglich nur eingeschränkt anerkannt.

Parallel zu dieser Problematik ist in jüngster Zeit die Frage aufgetaucht, ob der Vorranganspruch des Gemeinschaftsrechts auch auf Grenzen stößt, wenn in einem Mitgliedstaat maßgebliche Kompetenzen der Gliedstaaten tangiert werden. Vertreten wird nämlich die Auffassung, daß die Funktionsfähigkeit der Mitgliedstaaten als Träger der Gemeinschaft nicht antastbar sein sollte. Die Mitgliedstaaten können aber ihre Aufgabe als Träger der Gemeinschaft nur nach Maßgabe ihrer verfassungsmäßigen Ordnung erfüllen; wenn maßgebliche Kompetenzen seiner Gliedstaaten durch den Regelungsanspruch der Gemeinschaft ausgehöhlt würden, wäre der Mitgliedstaat zur Wahrnehmung seiner mitgliedstaatlichen Aufgabe nicht mehr uneingeschränkt in der Lage. Bildungswesen und Kulturhoheit sind in der

Bundesrepublik wesentliche Zuständigkeiten der Bundesländer; Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts im Bereich des Schul- und Bildungswesens könnten daher die Bundessrepublik als Träger der Gemeinschaft in ihrer durch das gemeinschaftliche Verfassungsrecht garantierten Rechtstellung berühren.

II.

Auswirkungen auf das Bildungswesen, insbesondere die Stellung der Schulen in freier Trägerschaft, können bereits die grundrechtlichen Freiheitsverbürgungen der Gemeinschaft haben. Die Rechtsordnung der Gemeinschaft garantiert Grundrechte, deren Funktion die Sicherung individueller privater Interessen im Sinne einer rechtsstaatlichen Beschränkung der Gemeinschaftsgewalt ist. Diese grundrechtlichen Freiheitsverbürgungen des Gemeinschaftsrechts ergeben sich dabei nicht aus den Verträgen über die Gründung der drei Gemeinschaften, das heißt ihrer geschriebenen Verfassung, sondern beruhen auf Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.

Der Gerichtshof hat bislang noch keinen umfassenden Katalog grundrechtlicher Freiheitsverbürgungen durch Rechtsprechung herausgebildet. Für den Gerichtshof bestand vor allem kein Anlaß, sich zum Schulwesen und der Stellung der Schulen in freier Trägerschaft unter der Fragestellung ihres Schutzes durch ein gemeinschaftliches Grundrecht zu äußern. Gesicherte Aussagen darüber, ob private Bildungsstätten grundrechtliche Freiheitsverbürgungen für sich in Anspruch nehmen können, lassen sich daher nicht machen. Bei der Herausbildung der Grundrechte legt der Gerichtshof jedoch die allgemeinen Verfassungsgrundsätze der Mitgliedstaaten sowie die Konvention des Europarats über den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten zugrunde. Sofern die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft das Privatschulwesen durchgängig verfassungsrechtlich garantieren sollten, kann daher von einer Garantie durch die Gemeinschaftsrechtsordnung ausgegangen werden.

Bedeutsam ist aber folgendes: Die Grundrechte der Gemeinschaft entfalten nur in begrenztem Ausmaß Wirkungen; nach herrschender Auffassung bilden nämlich die Grundrechte des Gemeinschaftsrechts lediglich Beschränkungen der Gemeinschaftsgewalt, nicht dagegen auch der mitgliedstaatlichen Hoheitsgewalt. Die Mitgliedstaaten sind an die Grundrechte des Gemeinschaftsrechts nur insoweit gebunden, wie sie in Ausübung der Gemeinschaftshoheit tätig werden; handeln die Mitgliedstaaten dagegen im Rahmen der Freiräume, die ihnen das Gemeinschaftsrecht eröffnet, kommt der Grundrechtsschutz der Gemeinschaft nicht zum Tragen. Infolge dieser

nur beschränkten Abwehrwirkung können die Organe der Gemeinschaft, insbesondere der Gerichtshof, unter Berufung auf ein gemeinschaftliches Grundrecht nicht angerufen werden, wenn ein Mitgliedstaat eine bildungspolitische Maßnahme im Rahmen seiner eigenen Zuständigkeit trifft; eine solche Maßnahme der Mitgliedstaaten kann nicht vor den Europäischen Gerichtshof gebracht werden. Die vom Gemeinschaftsrecht grundrechtlich garantierten Freiheiten, wie das etwaige Grundrecht der Gründung privater Bildungsstätten, haben folglich rechtlich nur einen begrenzten Wert.

Ungeachtet ihrer nur begrenzten rechtlichen Wirkung sind die Grundrechte der Gemeinschaft jedoch als ein verfassungs- und gesellschaftspolitisches Programm zu begreifen; bei der Umwandlung der Gemeinschaft in eine Politische Union wird die Gemeinschaft nicht umhin kommen, den Grundrechten, und damit auch den bildungsbezogenen Grundrechten weiterreichende Geltung zu verschaffen.

III.

Das Bildungssystem der Mitgliedstaaten wird durch das Regelungssystem des Gemeinsamen Marktes in verschiedener Hinsicht tangiert. Ordnungvorgaben resultieren aus der Niederlassungsfreiheit (Artikel 52 ff EWGV), der Freiheit des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs (Artikel 59 ff EWGV) und aus der Freizügigkeit für lohnabhängige Beschäftigte (Artikel 48 ff EWGV).

Von maßgeblicher Bedeutung ist die Frage, ob das Lehrangebot, insbesondere das der privaten Bildungsstätten, als »Dienstleistung« einzustufen ist, das heißt einen ausreichenden wirtschaftlichen Bezug im Sinne des Regelungssystems des Gemeinsamen Marktes aufweist. Entscheidungen des Gerichtshofs zu dieser Frage liegen noch nicht vor. Nach seiner bisherigen Rechtsprechung zu vergleichbaren Tatbeständen muß jedoch davon ausgegangen werden, daß der Gerichtshof das Unterrichts- und Bildungsangebot der privaten Schulen als »Dienstleistung« einstufen wird. Das gilt unabhängig davon, ob das Lehrangebot gegen marktgerechtes Entgelt oder nur gegen ein Schulgeld angeboten wird.

Damit ergeben sich aus der Niederlassungsfreiheit, der Freizügigkeit der lohnabhängigen Beschäftigung und der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs zwangsläufig als erstes Vorgaben, die den Zugang zu den Bildungsstätten betreffen.

Die Regelungen der Artikel 48 ff EWGV (Freizügigkeit), der Artikel 52 ff EWGV (Niederlassungsfreiheit) und der Artikel 59 ff EWGV (Freiheit des Dienstleistungsverkehrs) erweitern die Zugangsberechtigung zu natio-

nalen Bildungseinrichtungen. Die Regelungen über die Freizügigkeit gewähren den Arbeitnehmern, deren Ehegatten und minderjährigen Kindern unter anderem auch die Befugnis zur gleichberechtigten Teilhabe am Bildungssystem. Als Folge dieser Teilhaberechte wird das Bildungssystem, einschließlich der Ausbildungsförderung, auf weitere Personengruppen erstreckt, ohne daß die Erstreckung zur Disposition des nationalen Gesetzgebers steht; insbesondere können die Mitgliedstaaten die gemeinschaftsrechtlich privilegierten Gruppen nicht von dem Bildungsangebot und den Fördersystemen ausschließen. Was für die Arbeitnehmer aufgrund der Freizügigkeit gilt, bewirkt die Niederlassungsfreiheit (Artikel 5.2 ff EWGV) zugunsten der selbständig Tätigen, deren Angehörigen und Kinder.

Die Frage, ob außer den freizügigkeitsberechtigten Arbeitnehmern und den niederlassungsberechtigten selbständig Tätigen noch weitere Gruppen von EG-Angehörigen Teilhaberechte am Bildungssystem anderer Mitgliedstaaten haben, war lange Zeit hindurch umstritten. Das gemeinschaftsrechtliche Diskriminierungsverbot gilt nach dem ausdrücklichen Wortlaut des einschlägigen Artikel 7 EWGV nur nach Maßgabe des Vertrages. Folglich kann sich auf das Diskriminierungsgebot an sich nur derjenige der EG-Ausländer berufen, der das Freizügigkeitsrecht als Arbeitnehmer oder als Niederlassungsberechtigter für sich in Anspruch nehmen kann.

Längere Zeit hindurch hat man versucht, die Ausweitung der Teilhaberechte dadurch zu erreichen, daß die Freiheit der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen (Artikel 59 ff EWGV) in der sogenannten passiven Form auf die Bildungsstätten angewendet wird. Der EG-Ausländer macht geltend, daß die Bildungsstätte von der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs keinen Gebrauch machen kann, wenn ihm kein Einreise-, Aufenthalts- und Teilhaberecht am Bildungssystem gewährt wird. Inzwischen hat der Gerichtshof in einer Entscheidung aus jüngster Zeit klargestellt, daß die Anwendung der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs auf Bildungsstätten nicht zu einem dauerhaften Aufenthaltsrecht von EG-Ausländern führt. Als Folge dieser Rechtsprechung können EG-Ausländer aufgrund der Freiheit des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs allenfalls ein zeitlich begrenztes Teilhaberecht geltend machen.

Der Gesetzgeber der Gemeinschaft hat indes unlängst durch drei Rechtsetzungsakte das Recht auf Teilhabe an dem Bildungssystem anderer Mitgliedstaaten generell für alle weiteren Personengruppen anerkannt, allerdings nur mit der Maßgabe, daß die durch die neue Regelung begünstigten Personen für ihren Unterhalt selbst aufkommen können.

Die Ordnungsvorgaben, die von der Freizügigkeit und der Niederlassungsfreiheit auf das Schulwesen ausgehen, wirken sich in den einzelnen Mitgliedstaaten vielfach unterschiedlich aus. Beispielsweise bewirkt der

Grundsatz der materiellen Gleichstellung der Freizügigkeitsberechtigten, demzufolge deren Kinder in den Grundschulen Unterricht in bestimmtem Ausmaß in ihrer Heimatsprache erhalten müssen, nicht in allen Mitgliedstaaten die gleichen Anpassungszwänge. Unterschiedliche Auswirkungen hat auch die Regelung, wonach die Freizügigkeitsberechtigten im Verkehr mit den Behörden des Gastlandes ihre Heimatsprache benutzen dürfen.

Die Ordnungsvorgaben und Anpassungszwänge aus der Niederlassungsfreiheit und der Freizügigkeit treffen indes öffentliche Schulen und Schulen in privater Trägerschaft gleichermaßen. Das Bildungs- und Schulwesen ist gemeinschaftsrechtlich als eine öffentliche Aufgabe einzustufen, mit der Folge, daß es den Regelungen des Gemeinschaftsrechts unabhängig von der Organisation der Bildungsstätten unterliegt. Für diejenigen Schulen in privater Trägerschaft, die staatlicherseits gefördert werden, kann der Geltungsanspruch des Gemeinschaftsrechts ohnedies nicht in Frage gestellt werden. Aber auch diejenigen Schulen in freier Trägerschaft, die ihr Bildungsangebot ohne staatliche Unterstützung erbringen, unterliegen uneingeschränkt den Regelungen über die Freizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit.

IV.

Die Niederlassungsfreiheit begründet für EG-ausländische staatliche oder private Institutionen die Befugnis, in anderen Mitgliedstaaten nach Maßgabe der innerstaatlichen Regelungen Schulen in freier Trägerschaft zu gründen und zu unterhalten. Der Anspruch auf Gleichstellung mit den inländischen Trägern privater Schulen hat zur Folge, daß EG-ausländische Träger privater Schulen gegebenenfalls einen Anspruch auf Anerkennung und auf eine Finanzierung als Ersatzschule geltend machen können.

Problematisch ist, ob amtliche Unterrichtungspläne den EG-ausländischen Trägern von Privatschulen zur Auflage gemacht werden können. Die sogenannte »ordre public«-Klausel, durch die die Niederlassungsfreiheit rechtlich eingeschränkt wird, legt der Europäische Gerichtshof sehr eng aus; daher sind große Zweifel gerechtfertigt, ob der Gerichtshof amtliche Unterrichtspläne als Teil des »ordre public« ansehen und ihnen die Wirkung einer Beschränkung der Freizügigkeit zulegen würde.

Die Regelung des Artikels 55 EWGV, derzufolge die Niederlassungsfreiheit bei dauernder oder zeitweiser Ausübung öffentlicher Gewalt durch den inländischen Niederlassungsberechtigten für EG-Ausländer eingeschränkt werden kann, findet auf Schulen kaum Anwendung; wenn ein Staat Schulen in privater Trägerschaft zuläßt, kann das Schulwesen nicht als Ausübung öffentlicher Gewalt angesehen werden.

Die Regelungen des Gemeinschaftsrechts können von inländischen Schulen in privater Trägerschaft auch zu dem Zweck in Anspruch genommen werden, um in einem anderen Mitgliedstaat eine Niederlassung zu errichten. In diesem Zusammenhang ist der Fall von Bedeutung, daß in einem Mitgliedstaat die schulische Ausbildung ein staatliches Monopol bildet. In diesem Fall stellt sich die Frage, ob sich aus der Niederlassungsfreiheit bzw. der Freiheit des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs für diesen Mitgliedstaat die Verpflichtung ergibt, zumindest für EG-ausländische Bildungsstätten auch Privatschulen zuzulassen.

Die Frage impliziert ein bislang noch nicht geklärtes gemeinschaftsrechtliches Problem. Grundsätzlich wird die Niederlassungsfreiheit und auch die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs durch die innerstaatliche Rechtsordnung begrenzt: Ist in einem Mitgliedstaat eine wirtschaftliche oder gesellschaftspolitische Aufgabe dem Staat vorbehalten, schlägt dies auch gegenüber der Gemeinschaft durch; besteht zum Beispiel in einem Mitgliedstaat ein staatliches Rundfunkmonopol, das privaten Rundfunk ausschließt, können auch EG-Ausländer nicht unter Berufung auf das Niederlassungsrecht privaten Rundfunk veranstalten.

Anders als die Niederlassungsfreiheit dürfte indes die Freiheit des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs ihre Wirkung ungeachtet des staatlichen Schulmonopols entfalten. Den ausländischen Bildungsstätten stünde damit ungeachtet des Schulmonopols die Befugnis zu, ohne Niederlassung ihr Bildungsangebot über die Grenzen hinweg im Gastland zu erbringen. Das Bildungsmonopol des Staates stellt keine zulässige Begrenzung der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs dar, da den Staatsangehörigen die Teilhabe an dem Bildungsangebot nicht verwehrt ist und auch kaum zulässigerweise verwehrt werden kann.

V.

Für die Lehrer an den Schulen in freier Trägerschaft gelten die Regelungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Schulen in freier Trägerschaft können kaum der öffentlichen Verwaltung zugerechnet werden, für deren Bereich die Freizügigkeit gemäß Artikel 48 Abs. 4 EWGV nur eingeschränkt Anwendung findet. Das gilt um so mehr, als der Gerichtshof in mehreren Urteilen klargestellt hat, daß die Ausnahme des Artikels 48 Abs. 4 EWGV nur für diejenigen Ämter des öffentlichen Bereichs gilt, die mit der Ausübung hoheitlicher Tätigkeit oder mit der Wahrung nationaler Sicherheitsinteressen verbunden sind. Letzteres kann nicht einmal von den Lehrern der öffentlichen Schulen, deshalb erst recht nicht von Lehrern an privaten Schulen angenommen werden.

Die Anwendung der Freizügigkeitsregelungen führt dazu, daß an dem Erfordernis der inländischen Staatsangehörigkeit bei der Einstellung von Lehrern an privaten Schulen nicht festgehalten werden kann; ebensowenig ist die Praxis zulässig, EG-ausländische Lehrer geringer zu besolden.

Ein besonderes Problem ist die vielfach als Einstellungsvoraussetzung geforderte Kenntnis der deutschen Sprache; hier gibt es ein einschlägiges Urteil des Gerichtshofs, das die von der irischen Schulverwaltung für bestimmte Unterrichtstätigkeiten geforderte Kenntnis der gälischen Sprache betrifft. Kann der Unterricht nur in der Landessprache erteilt werden, kann wohl an dem Erfordernis ausreichender inländischer Sprachkenntnisse festgehalten werden.

VI.

Ordnungsvorgaben für das Bildungswesen, insbesondere auch für die privaten Schulen ergeben sich aus der Anerkennung der Diplome und Prüfzeugnisse, die die Gemeinschaft zur Erleichterung der Inanspruchnahme der Niederlassungsfreiheit, der Freiheit der grenzüberschreitenden Erbringung von Bildungs-Dienstleistungen und der Freizügigkeit verbindlich vorschreiben kann.

Zur wechselseitigen Anerkennung von Hochschulabschlüssen erläßt der Rat auf Vorschlag der Kommission sogenannte Richtlinien; diese sind für die Mitgliedstaaten rechtlich verbindlich. Die Gemeinschaft kann dabei die Kompetenz zum Erlaß von Anerkennungs-Richtlinien in Anspruch nehmen, ohne daß zugleich die Ausbildungsgänge vereinheitlicht bzw. angeglichen werden. Der Gemeinschaftsgesetzgeber kann aber auch die Regelungen über die Aufnahme und Ausübung der betreffenden beruflichen Betätigungen bzw. die Vorschriften über die Studiengänge angleichen.

Die Angleichung der Studiengänge bedeutet ganz beträchtliche Eingriffe in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Bildungswesens. Nimmt die Gemeinschaft ihre Kompetenz zur Angleichung der Bildungsgänge in Anspruch, wird die Regelungshoheit der Mitgliedstaaten zugunsten der Gemeinschaft praktisch aufgehoben. Wird zum Beispiel durch einen Rechtsangleichungsakt vorgeschrieben, daß zur Aufnahme und Ausübung eines bestimmten Berufs eine Hochschulausbildung mit einer bestimmten Dauer erforderlich ist, kann diese bildungspolitische Vorgabe der Gemeinschaft von den Mitgliedstaaten nicht mehr autonom durch eine andere Regelung ersetzt werden. Die Einschränkung der bildungspolitischen Autonomie der Mitgliedstaaten ist beträchtlich, da die Gemeinschaft theoretisch für alle Berufe und Betätigungen Angleichungs-Richtlinien erlassen könnte.

Auch dann, wenn sich die Gemeinschaft ohne Angleichung der Vorschriften über die Studiengänge auf die verbindliche Anerkennung der Hochschuldiplome und Staatsexamen beschränkt, ergeben sich für die Mitgliedstaaten Ordnungsvorgaben. Denn auch in diesem Fall, der bislang in der Gemeinschaft die Regel darstellt, können in den Mitgliedstaaten Nivellierungsprozesse ausgelöst werden, die letztlich auf eine faktische Einschränkung der mitgliedstaatlichen Autonomie im Bildungswesen hinauslaufen.

VII.

Neben der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes ist der Gemeinschaft die Koordinierung der mitgliedstaatlichen Politik im Bereich der Wirtschaft, des Sozialwesens und der Gesellschaftsstruktur überantwortet; diese Koordinierungskompetenz der Gemeinschaft umfaßt im Prinzip auch die Bildungspolitik.

Im Rahmen dieser zweiten Aufgabe ergehen jedoch keine rechtsverbindlichen Entscheidungen. Politische Ordnungsvorgaben für die Bildungspolitik der Mitgliedstaaten sind indes auch als Folge dieser Koordinierungsaufgabe der Gemeinschaft denkbar. Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Bildungspolitik vollzieht sich seit den 70er Jahren im Rahmen des Ausschusses für Bildungspolitik und im sogenannten Bildungsministerrat. Diese Zusammenarbeit läßt sich bis zu einem gewissen Grade mit der Zusammenarbeit der Länder im Rahmen der Konferenz der Wissenschafts- und Kultusminister vergleichen. Ihre Bedeutung hat diese Zusammenarbeit dadurch erlangt, daß die Entschließungen vielfach nach Maßgabe der sogenannten gemischten Formel gefaßt werden; neben unverbindlichen Festlegungen erfolgen vielfach zugleich auch Regelungsvorgaben, für die der Gemeinschaft aufgrund bestimmter Sonderkompetenzen Befugnisse zustehen.

VIII.

Eine solche Sonderkompetenz steht der Gemeinschaft für den Bereich der Berufsausbildung gemäß Artikel 128 EWGV zu. Diese systematisch schwer einzuordnende Sonderkompetenz ermächtigt zum Erlaß verbindlicher Rechtsakte mit einfacher Mehrheit. Ihrem Wortlaut nach beschränkt sich diese Kompetenz zwar nur auf die Festlegung allgemeiner Grundsätze für eine gemeinsame Berufsausbildungspolitik der Mitgliedstaaten. Der Wortlaut des Artikels 128 EWGV spricht nicht dafür, daß die Gemeinschaft auf

der Grundlage dieser Ermächtigung über die Festlegung allgemeiner Grundsätze hinaus eine gemeinschaftseigene Berufsausbildungspolitik einführen kann. Der Gerichtshof hat sich indes diese Interpretation in dem bekannten ERASMUS-Urteil nicht zu eigen gemacht, vielmehr der Gemeinschaft die Befugnis zur Einführung einer eigenen Berufsausbildungspolitik zuerkannt.

Bei dieser Auslegung des Artikels 128 EWGV kommt der Inanspruchnahme des Artikels 235 EWGV nicht mehr die Bedeutung zu, die ihr ursprünglich beigemessen wurde. Ganz allgemein wird der Gemeinschaft im Bereich der Koordinierung der Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik die Befugnis zuerkannt, auf der Grundlage des Artikels 235 EWGV im beschränkten Ausmaß zur Ergänzung der Politik der Mitgliedstaaten gemeinschaftliche Maßnahmen zu erlassen. Die Mitgliedstaaten haben deshalb der Gemeinschaft nicht die Befugnis abgesprochen, zur Erleichterung der Freizügigkeit Programme für den Austausch von Hochschullehrern und Studenten auf der Grundlage dieser Ermächtigung zu beschließen. Die Bedeutung des ERASMUS-Urteils liegt folglich darin, daß statt auf der Grundlage des Artikels 235 EWGV die Gemeinschaft auch auf der Grundlage des Artikels 128 EWGV bestimmte Maßnahmen einer gemeinschaftseinheitlichen Bildungspolitik treffen kann. Im übrigen ist umstritten, ob das ERASMUS-Urteil der Gemeinschaft die Befugnis zuerkennen möchte, durch eine gemeinschaftseigene Bildungspolitik die Bildungspolitik der Mitgliedstaaten ablösen zu können.

Da sich die Gemeinschaft als Baustein für eine Politische Union verstehen darf, kann ihr der Anspruch, eine Bildungsgemeinschaft zu sein, im Prinzip nicht abgesprochen werden. Ausbauschritte der Gemeinschaft im Sinne der Errichtung eigener Bildungsstätten, beispielsweise einer Europäischen Universität, lassen sich aber ohne eine Vertragsänderung gemäß Artikel 236 EWGV nicht erreichen. Lediglich im Bereich des Euratom-Vertrages besteht bereits jetzt eine Handlungsermächtigung zur Errichtung einer gemeinschaftseigenen Bildungsstätte (Artikel 9 Abs. 2 EAGV).

IX.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die Europäische Gemeinschaft das private Schulwesen als Teil der Bildungsordnung der Mitgliedstaaten faktisch und rechtlich garantiert. Über die Freiheit der Niederlassung und die Freiheit des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs kann sich das private Schulwesen in der Europäischen Gemeinschaft grundsätzlich frei entfalten. Es kann dadurch gesellschaftspolitisch eine

Bedeutung erlangen, die ihm im mitgliedstaatlichen Rahmen bislang möglicherweise nicht zufällt. Während die öffentlichen Schulträger stets in der Staatlichkeit der Mitgliedstaaten eingebunden bleiben, können sich die Träger der privaten Schulen auf der Ebene der Gemeinschaft neu organisieren. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eröffnet ihnen die Möglichkeit, gegenüber der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten ihre Interessen gebündelt zur Geltung zu bringen. Der Integrationsprozeß der Europäischen Gemeinschaft bedeutet daher für die Schulen in freier Trägerschaft weniger eine Herausforderung als die einmalige Chance, die von ihnen vertretenen gesellschaftspolitischen Belange in einem größeren Rahmen durchzusetzen.

Die Mitwirkenden dieses Heftes:

Eckhard Behrens
Bergstraße 29, 6900 Heidelberg

Dr. rer. pol. Benediktus Hardorp
Wirtschaftsprüfer und Steuerberater
Bergstraße 55, 6900 Heidelberg

Rüdiger Haug, Dipl.-Kaufmann
Deutsches Institut für internationale Forschung,
Schloßstraße 29, 6000 Frankfurt/Main 90

Cornelia Martin
Am kleinen Feld 16, DDR-7063 Leipzig

Joachim Ramin
Arbeitsbereich Bildungsökonomie
Bergstraße 55, 6900 Heidelberg

Prof. Dr. jur. Martin Seidel
Ministerialrat im Bundeswirtschaftsministerium
Hobsweg 73, 5300 Bonn 1

Bodenordnung in der DDR

Vergangenheits- oder Zukunftsorientierung?

Eckhard Behrens

In der DDR findet zur Zeit ein Lehrstück zum Verhältnis von Marktwirtschaft und Bodenordnung statt. Von Woche zu Woche wird deutlicher, daß die Wirtschaftspolitik die Probleme der Überleitung der Boden(un)ordnung der DDR unterschätzt hat. Der Produktionsfaktor Boden ist praktisch nicht verfügbar. Wenn nicht bald die richtigen Lehren aus dem gegenwärtigen Zustand gezogen werden, dann unterbleiben viele nützliche Investitionen – nicht nur jetzt, sondern auch noch in Monaten und Jahren, wie man täglich in den Unternehmensberichten im Wirtschaftsteil der großen Tageszeitungen lesen muß. Die Einführung einer freiheitlichen Ordnung gerät in die Gefahr, am Grundstücks-Immobilismus zu scheitern.

Zu einem derartigen Problem fehlen uns auch im Westen wirtschaftspolitische Erfahrungen. Die Wirtschaftspolitiker überlassen diese Frage zu sehr den Rechtspolitikern, die nur vergangenheitsorientiert versuchen, der Einzelfallgerechtigkeit auf die Beine zu helfen, die aber nicht an gesamtwirtschaftlich tragfähige ordnungspolitische Lösungen denken. Die Frist zur Anmeldung von alten Eigentumsansprüchen, die kürzlich endlich eingeführt wurde, reicht bis Ende Januar 1991. Die Fristsetzung ist eine harte Maßnahme, weil der Rechtsverlust bei Fristversäumung unwiderruflich ist. Sie ist aber unvermeidlich und für sich allein wirtschaftspolitisch noch nicht ausreichend. Sie wird sogar in den nächsten Monaten den Attentismus, d. h. die Neigung fördern, die weitere Entwicklung erst einmal abzuwarten. Es ist deshalb gut, daß die Volkskammer die DDR-Regierung aufgefordert hat, das Fristende auf den 13. Oktober 1990, den voraussichtlich letzten Tag vor dem Beitritt zum Grundgesetz, vorzuziehen.

Privateigentum am Grund und Boden hat in einer marktwirtschaftlichen Ordnung die Funktion, den freien Zugang zu und den gesicherten Besitz von Lebens- und Produktionsstandorten zu gewährleisten. Es darf – abgesehen von Rahmensetzungen durch Raumordnung, Flächennutzungs- und Bauleitplanung – keinen staatlichen Wohn- oder Standortdirigismus geben. Der Staat darf nicht Platzanweiser für die Menschen und Unternehmen sein oder – in der DDR – bleiben. Die Menschen und Unternehmen brauchen die Chance, sich unter einer Vielzahl von Anbietern den Standort für ihre Initiativen frei wählen zu können. In der Marktwirtschaft stehen die Nachfrager nach Bodeneigentum oder Bodennutzungsrechten im Wettbewerb mit anderen standortsuchenden Bürgern und Unternehmen. Für sie alle ist

eine möglichst große Zahl von Grundstücksanbietern, also breit gestreutes Privateigentum an Grund und Boden, ein großer Vorteil, ja geradezu eine Voraussetzung für unternehmerische Investitionen. Es darf kein Bodenmonopol geben. Insoweit herrscht wohl auch politisches Einvernehmen.

In der DDR gibt es zur Zeit nicht zu wenige, sondern zu viele »Privateigentümer« von Grund und Boden, weit mehr als Grundstücke – nämlich für fast jedes Grundstück mehrere Personen, die das Eigentum beanspruchen oder das Eigentum vielleicht demnächst unter Berufung auf alte Rechte, um die sie von einem Unrechtsstaat gebracht wurden, beanspruchen werden. Für den Grundstückserwerber ist es abschreckend, wenn ein Grundstück zwei oder mehr »Eigentümer« hat, die um das Eigentum streiten, oder wenn es zusätzlich noch wahre Eigentümer geben könnte, die sich noch gar nicht gemeldet haben und deshalb unbekannt sind, ihr Recht aber noch geltend machen könnten. Der Grundstückserwerber muß sich hüten zu kaufen, solange das Verfügungsrecht umstritten ist oder umstritten sein könnte. Er muß davon ausgehen, daß niemand über das Grundstück rechtmäßig verfügen kann. Da liegt das Grundstück, als wenn es keinen Eigentümer hätte. Alle Verfügungen über das Grundstück, die während der Dauer der beiden Unrechtsstaaten getroffen wurden, können unrechtmäßig gewesen sein. Über diesen mehr oder weniger verborgenen Rechtsmangel hilft kein guter Glaube hinweg.

So gründlich haben die Unrechtsstaaten jede Rechtssicherheit vernichtet, daß dies noch lange nachzuwirken droht. Macht ging vor Recht; deswegen war die Dokumentation der Rechtsverhältnisse an Grundstücken nicht mehr wichtig. Die Führung der Katasterkarten und Grundbücher wurde vernachlässigt, die Grundsteine blieben im Gelände nicht mehr erhalten. Die zuständigen Behörden sind den Aufgaben einer marktwirtschaftlichen Privatrechtsordnung heute bei weitem nicht gewachsen. Die DDR-Regierung hat die strategische Bedeutung der Funktionsfähigkeit dieser Behörden für die Entfaltung wirtschaftlicher Initiative offenbar noch nicht erkannt.

Der Sozialismus wollte die alte Eigentumsordnung hinsichtlich des Bodens überwinden. Bodeneigentum sollte es gar nicht mehr geben. Die Enteignungen sollten das Eigentum an Grundstücken nicht nur in andere Hände legen, sondern abschaffen. Sogar die Erbbaurechtsverordnung wurde aufgehoben. Brauchbares neues Bodennutzungsrecht zu entwickeln, hatten die Unrechtsstaaten aber nicht die rechtsschöpferische Kraft. Es ist durchaus typisch, daß bei einigen Enteignungswellen befohlen wurde, die alten Grundbücher zu vernichten! Eine nachvollziehbare Überleitung von altem zu neuem Recht war kein Anliegen der machtbewußten »Reformer«. Die Unrechtsstaaten waren, rein rechtstechnisch betrachtet, weitgehend Null-Recht-Staaten.

Wenn wir in verständlicher Empörung über das Unrecht, das den früheren Grundstückseigentümern millionenfach geschehen ist, heute – wie es vielfach zu lesen ist – auf deren Wiedereinsetzung in ihre alten Rechte dringen, dann kann das Privateigentum an Grund und Boden seine (eingangs beschriebene) ordnungspolitische Funktion nicht erfüllen, den investitionswilligen Bürgern und Unternehmern Chancen des Zugangs zu Wohn- und Produktionsstandorten zu eröffnen. Ordnungspolitisch müssen jetzt in erster Linie die Erwerbschancen geschützt werden und nur in zweiter Linie alte Rechte, um die es häufig unter mehreren Prätendenten Streit geben wird, der sich auf dem gerichtlichen Wege erst in Jahren oder Jahrzehnten rechtsstaatlich einwandfrei schlichten läßt. Nicht der Schutz alter Rechte, sondern der Schutz der Möglichkeit des Eigentumserwerbs hier und jetzt ist unerläßliche Funktions- und Erfolgsvoraussetzung der Marktwirtschaft!

Da unklare Eigentumsverhältnisse in der DDR nicht die Ausnahme sind – wie bei uns –, sondern die Regel, ist gesicherter Eigentumserwerb dort zur Zeit – wie die Erfahrungen aller investitionswilligen Unternehmen bestätigen – praktisch nicht möglich. Dasselbe gilt für die Möglichkeit des Erwerbs anderer Rechte auf Bodennutzung, z.B. als Erbbauberechtigter, Pächter oder Mieter, denn zum Erwerb und zur Übertragung dieser Rechte braucht man einen zweifelsfrei verfügungsberechtigten Eigentümer und die zweifelsfreie Übereinstimmung von Grundbüchern, Katasterkarten und Grenzsteinen im Gelände. Die Überwindung des Investitionshemmnisses unklarer Bodeneigentumsverhältnisse darf deshalb nicht den langsam mahlenden Mühlen der Justiz überlassen werden; die sind nur zur Klärung von Ausnahmefällen geeignet.

In der DDR – und den anderen früher zum Ostblock gehörenden Staaten – muß ein Weg gefunden werden, den sofortigen Erwerb von Eigentum und anderen Nutzungsrechten auch an Grundstücken zu ermöglichen, bei denen die Eigentumsverhältnisse ungeklärt sind. Das kommt einer Enteignung der – häufig noch unbekannten – wahren Eigentümer gleich. Diese kann aber zu heutigen Marktwerten erfolgen und ist zum Wohle der Allgemeinheit ganz unverzichtbar.

Die DDR bzw. die dort neu geschaffenen Länder sollten die Möglichkeit der privatnützigen Enteignung für alle Grundstücke eröffnen, die seit 1933 nicht nachweislich beim selben Eigentümer (oder seinen Erben) waren. Jede Unklarheit über Eigentums- oder Erbrechtsverhältnisse muß als hinreichender Grund angesehen werden, um ein von der DDR bzw. den dortigen Ländern noch zu erlassendes Sondergesetz anzuwenden, das klare Verfügungsrechte schafft. Artikel 14 Abs. 3 des Grundgesetzes bezeichnet Enteignungen, die zum Wohle der Allgemeinheit erforderlich sind, ausdrücklich als zulässig.

Ordnungspolitisch wichtig wird sein, daß der Staat nicht entscheidet, wer ein bestimmtes Grundstück zu Eigentum erhält. Er soll nur entscheiden, bei welchen Grundstücken die Eigentumsverhältnisse unklar sind. Der Eigentumserwerb sollte im Wege der Versteigerung erfolgen; der Erlös ist für den wahren Eigentümer zinstragend gerichtlich zu hinterlegen, bis der Streit um die alten Rechte geklärt ist. Jedermann muß berechtigt sein, gegen Hinterlegung der Verfahrenskosten die Anberaumung eines Versteigerungstermins für jedes Grundstück mit ungeklärten Eigentumsverhältnissen zu verlangen. Widerspruch darf nur möglich sein mit dem Nachweis, daß die Eigentumsverhältnisse bereits restlos geklärt sind.

Schwierig zu beantworten ist die Frage, ob der gegenwärtige Grundstücksnutzer, also der jetzige Bodenbesitzer, dem Versteigerungsverfahren widersprechen darf mit der Begründung, daß zur Zeit eine Nutzung erfolgt, die im Sinne der Raumordnung oder Stadtplanung bereits optimal ist. Volkswirtschaftlich besteht kein Anlaß, erfolgreiche Nutzer durch neue Eigentümer verdrängen zu lassen. In vielen Fällen werden die Nutzer die normale gerichtliche Klärung der Eigentumsverhältnisse geduldig abwarten können. Häufig werden die erfolgreichen Nutzer aber selbst ein dringendes Interesse haben, das Eigentum an dem genutzten Boden zu erwerben, insbesondere wenn in Kürze wertmäßig hohe Investitionen riskiert werden müssen.

In der Marktwirtschaft findet stetig eine Wanderung des Bodens zum besten Bewirtschafter statt. Auch wo schon lange eine marktwirtschaftliche Ordnung mit Privateigentum am Boden herrscht, gibt es bei der Wanderung des Bodens zum besten Bewirtschafter viele, ich meine allzuviele Verzögerungen, weil die Bodenhortung fast nichts kostet und die Chancen für Bodenpreisgewinne fast immer höher sind als die Durchhaltekosten der Eigentümer, die den Boden gar nicht oder nur ungenügend nutzen. Die Baulükken sind nur die sichtbarsten Fälle unzureichender Nutzung des knappen Bodens. In den Staaten, die jetzt nach Jahrzehnten wieder zur Marktwirtschaft übergehen, sind die Zugangssperren nicht nur von der beschriebenen rechtlichen, sondern außerdem noch in besonderem Maße von der angedeuteten ökonomischen Art.

Die wahren und vermeintlichen Inhaber alter Rechte an Grundstücken haben gar keine Eile, sie besserer Nutzung durch neue Investoren zugänglich zu machen. Sie hoffen auf einen raschen ökonomischen Aufschwung und damit auf rasch steigende Grundstückspreise. Sie stehen unter keinem wesentlichen Verkaufsdruck. Unter Berufung auf ihre wahren oder vermeintlichen Rechte an den Grundstücken halten sie diese von der Nutzung durch neue Investoren zurück. Damit verhindern sie zwar gerade den gesamtwirtschaftlichen Erfolg, auf den sie so sehr hoffen. Aber jeder einzelne

von ihnen will nicht der Dumme sein, der heute zu niedrigen Preisen verkauft, sondern der Kluge, der es erst morgen zu hohen Preisen tut.

Dieses verständliche, aber gesamtwirtschaftlich erkennbar schädliche individuelle Verhalten kann am einfachsten durch eine Änderung der Grundsteuer überwunden werden, die eine höhere laufende Besteuerung der reinen Bodenwerte bewirkt, damit die Steuer nur noch von denjenigen verkraftet werden kann, die den Boden selbst optimal nutzen (lassen). Zugleich würde eine solche Grundsteuerreform mit dem Unsinn Schluß machen, daß Investitionen, die auf Grundstücken, z.B. in Häuser, erfolgen, steuererhöhend wirken. Eine Steuer, die das Investieren bestraft, ist marktwirtschaftswidrig; eine reine Bodenwertsteuer, die die Wanderung der Grundstücke zu den Investoren beschleunigt, ist marktwirtschaftsfördernd.

Diese Steuerreform kann erst nach der Vereinigung für ganz Deutschland erfolgen; sie ersetzt nicht das vorgeschlagene Sondergesetz der DDR zur sofortigen Schaffung klarer Verfügungsrechte für alle Grundstücke. Die vorgeschlagene Steuerreform würde aber die ökonomische Wirkung des Eingriffs des DDR-Sondergesetzes in die alten Rechte zur Schaffung des funktionsfähigen neuen Rechtes wesentlich abmildern. Das ökonomische Interesse an der Wiedererlangung alter Rechte und an der Verhinderung des Rechtsübergangs an neue Investoren würde wesentlich sinken, wenn die Möglichkeit einer Transformation der heutigen Grundsteuer zu einer reinen Bodenwertsteuer politisch ernsthaft diskutiert würde. Eine solche Steuer erhöht das Angebot an Boden und begrenzt die Nachfrage nach Boden auf diejenigen, die die Steuer durch optimale Bodennutzung erwirtschaften können. Das stabilisiert die Bodenpreise auch in einer wachsenden Wirtschaft, weil das Steueraufkommen dann entsprechend wächst.

Die Rechts- und Wirtschaftsordnung ist nach modernem Verständnis so auszugestalten, daß den initiativen Kräften des gesellschaftlichen und technologischen Wandels Raum gegeben wird. Die Marktwirtschaft gewährt dem Interesse an der produktiven Schaffung neuer Werte und an der dazu erforderlichen Umgestaltung des Bestehenden grundsätzlich Vorrang vor dem nur beharrenden Schutz alter Besitzstände. Wohlerworbene Rechte genießen den Schutz der marktwirtschaftlichen Ordnung nur, soweit dies mit den gleichberechtigten Wettbewerbschancen aller Schaffenden zu vereinbaren ist. Durch den Grundsatz: »Was Du ererbt von Deinen Vätern, erwirb es, um es zu besitzen!« unterscheidet sich die Marktwirtschaft von Feudalordnungen. Sie ist stärker zukunfts- als vergangenheitsorientiert.

Ein Dank aus der DDR

Mit diesen Zeilen möchte ich mich recht herzlich für die Zusendung der »Fragen der Freiheit« bedanken. Über die Problematik »Freiheit – freie Schulbildung, Anthropologie, etc.« habe ich erst im Januar dieses Jahres durch ein Wochenendseminar an der Karl-Marx-Universität in Leipzig erfahren können.

Mein Mann und ich sind beide als Pädagogen tätig und mußten uns im Verlauf der Jahre des öfteren die Frage nach der Richtigkeit unserer Bildungskonzeption stellen. Fragen der freien Bildung und Erziehung wurden bisher völlig verdrängt. Im Mittelpunkt standen abrechenbare Leistung. Die Individualität des Einzelnen wurde dabei kaum beachtet. Nun entsteht bei uns momentan so etwas wie ein Vakuum. Altes soll beseitigt werden, Neues muß geprüft und für »Richtig« befunden werden. In diesem Wirrwarr fand ich einen ruhigen Pol bei Ihren Interessen, die Sie in Ihrem Seminar für Freiheitliche Ordnung vertreten.

Ich würde mich sehr freuen, wenn ich weiter mit Ihnen in Kontakt bleiben könnte. Später erwäge ich einen Beitritt zum Seminar. Momentan herrscht bei uns das Chaos. Die uns auferlegte Währungsunion u.a. bringen viele Probleme für uns mit sich. . . . . .

Ich danke Ihnen im Voraus

Freundlichst

Cornelia Martin

Am 28. August 1990 ist

Professor Dr. jur. Dieter Suhr

Universität Augsburg

im Alter von 51 Jahren unerwartet auf der Insel Kreta durch einen Unfall gestorben.

– Nachruf im nächsten Heft –

Seminar für freiheitliche Ordnung e. V.

Badstraße 35, 7325 Bad Boll, Telefon 07164/3573

Bücherliste

		DM
Heinz-Hartmut Vogel	Jenseits von Macht und Anarchie Westdeutscher Verlag Köln und Opladen, 1963, 156 S.	12,00
Paul H. Diehl	Aufstieg und Untergang Sonderdruck Fragen der Freiheit, 1980, 240 S.	18,00
Dieter Suhr	Geld ohne Mehrwert Fritz Knapp Verlag Frankfurt/M., 1983, 143 S.	28,00
D. Suhr/H. Godschalk	Optimale Liquidität Fritz Knapp Verlag Frankfurt/M., 1986, 155 S.	17,50
Dieter Suhr	Alterndes Geld Novalis Verlag CH-Schaffhausen, 1988, 98 S.	22,50
Ernst Winkler	Freiheit? Sonderdruck FRAGEN DER FREIHEIT, 1980, 124 S.	10,00

Schriftenreihe FRAGEN DER FREIHEIT

Etwa zwei Drittel aller bisher erschienenen Hefte sind noch lieferbar.

Hefte Nr. 1–50	5,00
Hefte Nr. 51–100	6,50
Hefte ab Nr. 101	8,50

Doppelhefte jeweils DM 8,00, DM 9,50, DM 13,00

Sonderangebot zum Kennenlernen:

Hefte 185, 200 und 201 zusammen 15,00

Der Jahrgang 1990 beginnt mit dem Heft 202.

Sammelmappen für FRAGEN DER FREIHEIT mit Jahrgangs-Aufdruck 10,00

Alle Preise verstehen sich einschließlich MwSt, aber zuzüglich eines Versandkostenbeitrags.

Unentgeltlich erhalten Sie auf Wunsch
- Prospekt »Ziele und Angebote«, auch in hoher Stückzahl zur Weitergabe
- Prospekt »Grundlagen und Ziele«, auch in hoher Stückzahl zur Weitergabe
- Kopie einer Kurzdarstellung der Geschichte des SEMINARs

Bitte unterstützen Sie unsere Werbung für Tagungen durch Aushang unserer Plakate und/oder Auslage unserer Tagungseinladungen. Bitte schreiben Sie uns die gewünschte Stückzahl und die Themenbereiche (siehe dazu »Ziele und Angebote«).

Tagungsankündigung

Seminar für freiheitliche Ordnung e. V.

Badstraße 35, 7325 Bad Boll, Telefon 0 71 64/35 73

Soziale Marktwirtschaft - unsoziale Bodenordnung?

Samstag, den 22. September 1990

10.00 Uhr - Begrüßung, Einführung in das Tagungsthema

10.15 Uhr - Boden- und Städtebaurecht der DDR im Umbruch - Dr. Hans-Joachim Koppitz, Berlin

11.15 Uhr - Vergleich von Rechtsinstituten des Bodenrechts der DDR und der Bundesrepublik - Albrecht Rösler, Esslingen

12.30 Uhr - Mittagspause

15.00 Uhr - Aussprache

16.00 Uhr - Boden und Kapital in der Marktwirtschaft - Fritz Andres, Kirn

17.00 Uhr - Aussprache

18.30 Uhr - Abendpause

20.00 Uhr - Bodenreformideen und -versuche in der Geschichte - Jobst v. Heynitz, München

Sonntag, den 23. September 1990

9.00 Uhr - Können die Effizienz- und die Verteilungsprobleme der Bodenordnung mit einer Bodenwertsteuer gelöst werden? - Professor Gustav Bohnsack, Hannover

9.45 Uhr - Aussprache

11.00 Uhr - Podiumsdiskussion: Die Zukunft der Bodenordnung in Deutschland

12.30 Uhr - Tagungsende

Nähere Auskünfte und Anmeldung beim Seminar für freiheitliche Ordnung (Adresse oben) oder vor Veranstaltungsbeginn.

BLICKPUNKT FREIE SCHULE

11.00 Uhr ERÖFFNUNG
im Schloß
Musikalischer Auftakt
und Begrüßung mit
Oberbürgermeister Rommel

AUSSTELLUNGEN
Arbeiten aus dem
Kunstunterricht
Praktischer Unterricht,
vom Leben fürs Leben
lernen

INFORMATIONSMARKT
Freie Bildungs- und
Kultureinrichtungen
stellen sich vor

KULTURPROGRAMM
Darstellungen aus
Unterricht und
Arbeitsgemeinschaften
Konzerte, Chöre,
Rezitationen, Eurythmie,
Theater, Pantomime,
Zirkus und anderes

15.30 Uhr KONZERT
in der Alten Reithalle
CARMINA BURANA
von Carl Orff und
Instrumentalkonzerte von
J. S. Bach und J. Haydn

18.00 Uhr PODIUMSGESPRÄCH
Politiker und
Bildungsexperten
diskutieren
das Thema:
FREIE SCHULEN
und demokratische
Gesellschaft
Moderation:
Prof. Hellmut Becker
Berlin
Ort: Alte Reithalle

29. 9. 90 Stuttgart Schloßplatz

Der Reinertos der Veranstaltung geht als Spende an die SOS Kinderdorfer
Veranstalter: Arbeitsgemeinschaft der Freien Waldorfschulen Baden-Württemberg, Stuttgart

Die mitarbeitenden Autoren tragen die Verantwortung für ihre Beiträge selbst.

Für nichtverlangte Manuskripte kann keine Gewähr übernommen werden.

Gesamtinhaltsverzeichnis der in »Fragen der Freiheit« erschienenen Beiträge kann angefordert werden.

Zweimonatsschrift »Fragen der Freiheit«
Herausgeber: Seminar für freiheitliche Ordnung e.V.
Begründet durch Diether Vogel †, Lothar Vogel,
Heinz-Hartmut Vogel

Bezug: Seminar für freiheitliche Ordnung e.V.,
D-7325 Boll, Badstr. 35, Telefon (0 71 64) 35 73

Preis: Jahresabonnement DM 48,—, sfr. 48,—, ö.S. 400,—

Wer die steuerlich als gemeinnützig anerkannte Arbeit des Seminars für freiheitliche Ordnung e.V. als *förderndes Mitglied* mit einem Mindestbeitrag von DM 90,— (sfr. 90,—/ ö. S. 750) pro Jahr unterstützt, wird über die Arbeitsergebnisse durch die regelmäßige, *unentgeltliche* Lieferung der »Fragen der Freiheit« informiert.

Einzelhefte: DM 8,50, sfr. 8,50, ö.S. 70,— zuzügl. Versandkosten

Sammelmappen: jeweils für 1 Jahr DM 10,—, sfr. 10,—, ö.S. 85,— zuzügl. Versandkosten. Abonnement möglich

Bank: Kreissparkasse Göppingen Nr. 20 011 (BLZ 610 500 00)
Raiffeisenbank Boll Nr. 482 999 004 (BLZ 600 697 66)

Postscheck: Frankfurt am Main 26 14 04-602
Schweiz: Postscheckamt Bern 30-30 731/9
Österreich: Postsparkassenamt Wien 7 939 686

Nachdruck, auch auszugsweise, mit Genehmigung des Herausgebers.

Graphische Gestaltung: Fred Stolle, CH Zürich-Zollikerberg, Weiherweg 4

Motto: Eckermann, Gespräche mit Goethe, 1828

ISSN 0015–928 X
Kaisser-Druck GmbH, 7335 Salach
Printed in Germany