# 5. BELEID VAN EN BEHEER OOR DIE ONDERWYS IN WES-DUITSLAND

## 5.1 ENKELE ALGEMENE BEGINSELS WAT DIE ONDER= WYSBELEID TEN GRONDSLAG LÊ

Die Duitse samelewing is 'n demokrasie wat só saamge= stel is dat alle mededingende magsgroepe wat belang by die opvoedings- en onderwysinstellings het, poli= ties-regtelike "spelreëls" moet volg as hulle hulle aanspraak in die openbare onderwyswese wil laat geld. Die samelewing - insluitende die gemelde magsgroepe - is gebonde aan die parlementêre regeringstelsel, die openbare reg, sowel as aan die oorkoepelende grond= wet. As gevolg van die samestelling van die Wes- Duitse samelewing is die *onderwys*beleid oorwegend 'n *regs*- en *bestuurs*beleid. Watter politieke uitgangs= punt ook al gevolg word, dit bly 'n onweerlegbare feit dat ook politiek by opvoedingsgebeure nie uit die oog verloor mag word nie. Die opvoedingsprogram= me wat deur politici opgestel is, is tot vandag toe nog op die opvoedkundige gedagtegange, ervaringe en praktyke geskoei wat die openbare onderwys medebe= grond, ontwikkel en gedra het en in wetbepalings ver= vat is.[1)]

By die vasstelling van die onderwysbeleid moet daar samewerking tussen al die betrokke samelewingsverbande

1) BOKELMAN, H., soos aangehaal deur SCHORB, A. O. *Bildungs= planung und Bildungspolitik*, p. 151.

wees. Konflikte tussen die gemeenskapstrukture wat belang by die opvoedende onderwys het, belemmer die funksionering van die georganiseerde skoolopvoeding en -onderwys. Die beplanning en hervorming van die onderwysstelsel, met inbegrip van die onderwysbeleid, is 'n vraagstuk wat gevoeliger is vir praktiese op=lossings as enige ander vraagstuk waarmee opvoedkun=diges te kampe het.

Die Ministers van Onderwys van die verskillende Bond=state (hier *Länder* genoem) het die doelstellings van die onderwysbeleid omlyn; "...(it) ought to deter=mine the nature of the school system in the Federal Republic in adapting itself to modern technical civili=sation and the present state of social development".[2) ] Sewe *Länder*, naamlik Baden-Württemberg, Beiere, Bre=men, Hessen, Noordryn-Wesfale, Rynland-Pfalz en Saar=land, het die onderwysdoelstellings in hulle grond=wette en onderwyswetgewing min of meer volledig gefor=muleer; die *Länder* Berlyn en Nedersakse is tevrede met skoolregulasies, terwyl Hamburg en Schleswig-Hol=stein weggedoen het met enige bepalings en hulle by die administratiewe organisasie van die senior onder=wysamptenary bepaal. Die formulering in die grond=wette, skoolwette en beheerbepalinge is nie altyd eenvormig nie.

Verskillende aksente tree op die voorgrond na gelang van die politieke sienswyse of die grondmotief (gees=tesmag) van die betrokke *Land*, en na gelang van die

2) UNESCO. *Educational reform in the Federal Republic of Ger=many: initiatives and trends*, p. 23.

neiging om onderwystradisies te bewaar of die strewe na nuwe doelstellings vir die onderwys, maar veral ook na gelang van die bepaalde tydstip waarop die voorskrifte ontstaan en die beleid vasgelê word. Die onderskeie Ministers van Onderwys het in hulle gesa= mentlike verklaring van 25 Mei 1973 die ooreenkomste wat vervat is in die onderskeie formulerings aangedui. Die gemeenskaplike onderwysdoelstellings is in nege punte saamgevat, naamlik dat die onderwys en opvoeding tot

* kennis en vaardigheid moet lei;
* selfstandige, kritiese oordeel, verant= woordelike handelinge en skeppende aktiwi= teite moet bydra;
* vryheid en demokrasie moet opvoed;
* verdraagsaamheid, agting vir die menswaar= digheid van andere en respek vir ander se oortuigings moet bydra;
* 'n beter en vreedsamer verhouding tussen volke moet lei;
* die aanvaarding van sosiale en politieke verantwoordelikheid moet bydra;
* die nakoming van regte en pligte in die samelewing moet bydra;
* die oriëntering van die leerlinge met be= trekking tot die voorwaardes wat in die arbeidswêreld gestel word, moet bydra en
* tot die bybring van etiese norme, sowel as

kulturele en religieuse waardes moet by=
dra.[3)]

Bogenoemde beleidspunte stem in hooftrekke ooreen met dié wat vroeër tydens die honderdste voltallige ver= gadering (die *Plenarsitzung*) van die *Kultusminister= konferenz* op 5 en 6 Maart 1964 te Berlyn beklemtoon is, en waar besluit is om

* die algemene peil van die onderwys deur middel van meer en verbeterde skoolopvoe= ding te verhoog;
* die aantal jongmense wat hoër kwalifika= sies bereik te vermeerder;
* elke individu volgens sy vermoë te ont= wikkel;[4)]
* voorsiening te maak vir onderwysgeleent= hede sodat elke individu opvoeding en onderwys in ooreenstemming met sy aanleg, vermoë en belangstelling kan ontvang, in= sluitende maatreëls wat moet verseker dat elke leerling die mees geskikte studierig= ting volg (vergelyk die instelling van die oriënteringsfase);
* die oorplasingsmoontlikhede van die een skooltipe na 'n ander te vergemaklik (by= voorbeeld deur 'n horisontaal- in plaas

3) HECKEL, H. *und* SEIPP, P. *Schulrechtkunde*, p. 43.

4) Vgl. SANDER, T., ROLFF, H-G. *und* WINKLER, G. *Die demo= kratische Leistungsschule*, pp. 23 - 24.

van 'n vertikaal-georganiseerde skole= struktuur) en

* meer skooltipes wat tot verdere en ter= siêre onderwys lei in te stel.[5]

Die Skoolordening van 22 Augustus 1961 vir die *Gymnasien* in Beiere het in art. 131 dit as onderwysdoel= stelling gestel om benewens die vermeerdering van ken= nis en vaardigheid, ook die "Herz und Charakter" te vorm om eerbied vir God, agting vir die religieuse oortuigings en menswaardigheid van andere, selfbeheer= sing en ontslotenheid vir die ware, die goeie en die skone as hoogste onderwysdoelstelling te beskou.[6]

Die Skoolwet van Nedersakse (1966)[7] bepaal onder andere dat die jeug "vir die lewe en 'n beroep" voor= berei moet word. Op die grondslag van die Christen= dom, die Westerse kultuur en die Duitse onderwyserfe= nis moet die jeug tot selfstandige en verantwoorde= like burgers van 'n demokratiese en sosiale regstaat opgevoed word. Geen kind mag op grond van sosiale agterstand in sy opvoeding gestrem word nie.

Die *Strukturplan* van 1970[8] stel die algemene onder= wysbeleid soos volg: "Kein Bildungsgang darf in einer

5) UNESCO, *op. cit.*, p. 23;
SCHULTZE, W. *und* FÜHR, C. *Das Schulwesen in der Bundes= republik Deutschland*, p. 137.

6) BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR UNTERRICHT UND KULTUS. *Schulordnung und Ausführungsbestimmungen für die Gymnasien in Bayern*, p. 6.

7) SCHULTZE *und* FÜHR, *op. cit.*, p. 12.

8) DEUTSCHER BILDUNGSRAT. Empfehlungen der Bildungskommission. *Strukturplan für das Bildungswesen*, p. 38.

Sackgasse (doodloopstraat) enden. Das Bildungswesen muss so eingerichtet sein, dass der Lernende früher gefällte Entscheidungen für dieses oder jenes Bildungs=ziel korrigieren kann". Die *Durchlässigkeit* of oor=skakelingsmoontlikhede (deurstroming) van leerlinge van die een kursus na 'n ander of van die een skool=tipe na 'n ander binne die onderwysstelsel is dus bepleit. Alhoewel daar nie van onbeperkte oorgangs=moontlikhede sprake kan wees nie, moet dit tog vir die leerlinge moontlik gemaak word om hulle agter=stand te kan inhaal of 'n verkeerde (vroeë) vakkeuse te kan regstel. Differensiasie met betrekking tot die vakkeuse, die vlak waarop die vakke geneem word en die vakrigting is as 'n vereiste gestel.[9] Ten einde die laasgenoemde doelstellings te laat slaag is gedurige waarneming, oriëntering, beraadslaging en samewerking van alle betrokkenes (leerlinge, onder=wysers, ouers) nodig. Aan ouerkomitees sal steeds meer verantwoordelikheid en nuwe taakterreine opgedra moet word. Dit is verder as algemene beleid neerge=lê dat die gebruik van leermiddels, -metodes en -teg=nieke nie onbuigsaam voorgeskryf mag word nie. Daar moet eerder ruimte gelaat word vir voortdurende aan=passings by veranderende en ontwikkelende leermetodes en -middels.[10]

Die beleid van kansegelykheid of "kansegeregtigheid" word die afgelope jare in 'n toenemende mate deurge=voer. Ten einde gelyke onderwysgeleenthede aan almal

9) Vgl. HITPASS, J. Bildungspolitische, soziologische und psychologische Aspekte. *In* HITPASS, J., LAURIEN, HANNA-RENATE *und* MOCK, R. *Dreigliedriges Schulsystem oder Gesamtschule*, p. 14.

10) DEUTSCHER BILDUNGSRAT, *op. cit.*, p. 39.

te verskaf moet die "Vielfalt von Begabungen für sehr verschiedene Lebenswege" in aanmerking geneem en geïmplementeer word.[11] Met hierdie beleid word nie die totale nivellering van die samelewing beoog nie, maar daar moet gelykheid van die moontlikhede vir aanvangsonderwys wees. "Kansegelykheid" moet tot ware "kansegeregtigheid" verhef word, aldus Roth.[12] Dit hou vir die struktuur van die onderwysstelsel en organisasie van die onderwys verreikende gevolge in. Gelyke onderwysgeleenthede vir almal beteken tans omvattende gelykstelling van algemene en beroepsgerigte onderwys en die versekering van 'n regverdige en gebalanseerde onderwys- en opleidings*aanbod*.

## 5.2 WETGEWING MET BETREKKING TOT DIE BEHEER OOR DIE ONDERWYS

### 5.2.1 Juridiese bepalings van die Federale of Bondsregering

Alle beskaafde volke streef daarna om hulle staatshuishouding ordelik te laat verloop. Bepaalde wette, ordonnansies of proklamasies, wat die harmonieuse verloop van die verskillende volksaktiwiteite reël, word deur òf die sentrale òf 'n ondergeskikte gemagtigde wetgewende liggaam opgestel. Waar die onderwys ter sprake kom, word die rol van die staat by die beleidmaking en beheer 'n belangrike aangeleentheid, veral as dit in aanmerking geneem word dat die staat die

11) ROTH, *op. cit.*, p. 121.

12) *Loc. cit.*
Vgl. ook DEUTSCHER BILDUNGSRAT, *op. cit.*, p. 30.

enigste sosiale struktuur is wat "deur die sentrale wetgewers, namens en ten opsigte van 'n hele nasie ... of enige deel daarvan kan optree en wie se verorde=ninge vir die hele nasie of enige deel daarvan geldig en bindend is".[13]

In die geval van 'n demokratiese land sal die wetge=wing (i.c. onderwyswetgewing) slegs vaslê wat reeds in die volkswil bestaan en aldus die kanaal vorm waar=langs die grondmotiewe van die volk in die onderwys vergestalt word.

Wes-Duitsland vorm 'n federasie wat in 11 *Länder* ver=deel is (vgl. par. 2.2.1, p. 45). Dit is slegs op hierdie basis dat art. 29 (1) van die Grondwet van 23 Mei 1949 dit die taak van federale wetgewing kon maak om die federale grondgebied te herorganiseer en *Länder* tot stand te bring wat, ingevolge hul grootte en finansiële vermoëns, in staat sou wees om die funk=sies wat aan hulle opgedra word, uit te voer. Die Federale regering sou wel die bevoegdheid hê om ten=tatiewe planne of voorskrifte wat sekere sake betref, voor te lê, maar die *Länder* sou vry wees om die be=sonderhede van die implementering daarvan binne hier=die breë raamwerk te reël.[14] Die Grondwet bepaal met betrekking tot die uitvoerende magte uitdruklik dat alle administratiewe sake die verantwoordelikheid van die verskillende *Länder* is, maar "...while the Federation has no power to participate in or influence

13) RUPERTI, *op. cit.*, p. 41.

14) Vgl. art. 75, par. 2 GG (Grondwet).

*Länder* affairs, the *Länder* under Article 50 of the Basic Law participate through the *Bundesrat* in the legislation and administration of the Federation".[15]

Die Grondwet dra, wat die onderwys betref, geen bevoegd=heid aan die *Bund* op nie; trouens, die Duitse onder=wysstelsel is tans absoluut "...a state system as completely centralized within the state (*Land*) as the French system is within the nation".[16] Die rede hiervoor moet enersyds gesoek word in die feit dat die onderwyswese in die verskillende *Länder* reeds deur plaaslike, dit wil sê *Länder*-wetgewings gereël is, en andersyds dat die ervaringe in die Nasionaal-Sosialistiese tydvak die *Länder* nie so geneë gestem het om onderwysbeheer weer onder die *Bund* te sentra=liseer nie. In art. 7 van die Grondwet word slegs enkele sake, soos byvoorbeeld staatstoesig oor die skole, Godsdiensonderrig as volwaardige vak aan open=bare skole en die waarborg van die vryheid van pri=vate skole vir die Bondsgebied as geheel gereël. Daarmee is die beheer oor die onderwys meteen in die hande van die onderskeie *Länder* geplaas, waarmee dan bewustelik by die kultuur-federalistiese tradisie van die Keiserryk en die Weimar-Republiek aangesluit is.[17]

Uit die aard van die saak het onderwysaangeleenthede aanvanklik weinig aandag op federale vlak geniet.

15) SCHÄFER, *op. cit.*, p. 6.

16) GOOD *and* TELLER, *op. cit.*, p. 299.

17) ANWEILER, *et. al.*, *op. cit.*, p. 41.

Daar is weinig debatte oor hierdie onderwerp in die *Bundestag* (Parlement), Laerhuis of die Federale Wet=gewende Vergadering gevoer. Selfs al sou die wens uitgespreek word om groter verantwoordelikheid te aanvaar, sou die Hoërhuis, die *Bundesrat*, dit heftig teengestaan het. Laasgenoemde bestaan naamlik uit verteenwoordigers van die parlemente van die afson=derlike *Länder* en hulle moet hulle eie belange be=skerm. Die *Länder* sou derhalwe nie 'n nasionale onderwysbeleid wat hulle seggenskap kan verminder op hulle laat afdwing nie. Dit is dan ook die basiese rede waarom daar selfs so laat as 1956 teen 'n Federale Ministerie van Onderwys gestem is.[18)]

Die Grondwet, en die sosiale en politieke manifesta=sies daarvan, het egter 'n norm vir die onderwysbeleid in 'n demokratiese gemeenskap gestel. Dit spreek dui=delik uit die volgende grondbeginsels:[19)]

Art. 1 : Menswaardigheid - vryheid en gereg=tigheid. Beheer, wetgewing en regs=pleging word aan die grondbeginsels verbind.

18) HEARNDEN, A. *Education, culture and politics in West Germany*, pp. 11 - 12.

19) BECKER, H. *Bildungsforschung und Bildungspolitik*, pp. 135 - 137.

Art. 2 : Ontplooiing van die persoonlik=heid.[20]

Art. 3 : Gelykheid voor die wet.

Art. 4 : Geloofs- en gewetensvryheid.

Art. 5 : Vryheid van denke en wetenskaps=beoefening.

Art. 6 : Ouerreg.[21]

Art. 7 : Staatstoesig oor die skole.[22]

Art. 8 : Vryheid van beroepskeuse en oplei=dingsinrigting.

Dit sou egter verkeerd wees om die *demokratisering* van enkele onderwysinstansies te wil sien as 'n nood=wendige gevolg van die Grondwet.[23]

Die kultuurpolitiese ontwikkeling (dit wil sê die

20) Hierdie punt is veranker in art. 2 van die Grondwet wat soos volg lui:
"Jeder hat das Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit."
Die *Land*skonstitusie van Noordryn-Wesfale omskryf dit só:
"Jedes Kind hat Anspruch auf Erziehung und Bildung."
Die Ministerpresident van Baden-Württemberg spesialiseer hier=die stand van sake in sy regeringsverklaring van 25 Junie 1964 nog duideliker:
"...den in der Landesverfassung (Art. 11) garantierten Anspruch jedes Kindes auf eine seiner Begabung entsprechende Erziehung und Ausbildung durch eine diesem Grundsatz gemässe Gestaltung des Schulwesens zu erfüllen".
Vgl. HITTPASS, *op. cit.*, p. 14.

21) SEKRETARIAT DER STÄNDIGEN KONFERENZ DER KULTUSMINISTER DER LÄNDER IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND. *Handbuch für die Kultusministerkonferenz*, p. 139.
Art. 6, par. 2 GG lui: "Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staat=liche Gemeinschaft."

22) *Ibid.*, art. 7 GG: "Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates."

23) BECKER, *op. cit.*, p. 137.

ontwikkeling in maatreëls om die behouding van die eie erfgoed) sedert 1949 het tot koördinasie op die gebied van die skool- en universiteitswese gelei, en sedert die einde van die vyftigerjare het die *Bund* 'n steeds toenemende belangstelling op alle onderwysvlakke getoon. Met die Wysigingswet van 12 Mei 1969 (artt. 75, 1(a); 91(a) en 91(b)GG) is daar voorsiening gemaak daarvoor dat die *Bund* ook sy invloed op die vergestalting van die skool- en uni=versiteitswese kon laat geld.[24)]

Dit was egter vroeg reeds duidelik dat die *Länder* nie in isolasie van mekaar kon funksioneer nie. Samewerking ten opsigte van sekere administratiewe aangeleenthede en beleidsake was noodsaaklik en ge=volglik is die *Kultusministerkonferenz* of KMK (Konfe=rensie van Onderwysministers) in die lewe geroep met sy Sekretariaat in Bonn. Sy aanvanklike funksie was die standaardisering van die onderwyspraktyke in die onderskeie *Länder* wat uiteraard probleme opgelewer het, veral in die geval van gesinne wat van die een *Land* na 'n ander verhuis het. Die konferensie het derhalwe op die pragmatiese oplossings van onmiddel=like probleme gekonsentreer.[25)]

Op grond van die ooreenkomste wat in die KMK bereik is, het die Ministerpresidente van die verskillende *Länder* in 1955 'n vergadering in Düsseldorf gehou (die sogenaamde *Düsseldorfer Abkommen*) om eenheid op onder=

24) ANWEILER, *et. al.*, *op. cit.*, p. 41.

25) HEARNDEN, *op. cit.*, p. 12.

wysgebied te probeer bewerkstellig. Algemene regu= lasies rakende die skoolkalender is bespreek en aan= dag is gegee aan intermediêre en sekondêre skole, skooleindsertifikate, die simbole wat toegeken word, en so meer.[26)]

Beraadslagings oor ander vraagstukke het die terrein van 'n spesiale kommissie, die *Deutscher Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen* (Duitse komitee vir opvoeding en onderwys) wat in 1953 gestig is, geword. Die geskrifte van hierdie komitee het twyfel laat ontstaan oor die toestand van die Duitse onderwysstelsel, en dit het uitgeloop op die aanname van die omstrede *Rahmenplan* in 1959.[27)] Hierdie plan het klem gelê op die drieledige skolestelsel wat oor= eenkomste met die drie tipes werksgeleenthede vertoon het, naamlik die "begaafdes" wat na 'n akademiese skool, die "teoreties-praktiese" leerlinge wat na 'n intermediêre skool en die res, die grootste groep leerlinge, wat na 'n nuwe soort "hoërskool" gekanali= seer is. Die konsep van die nuwe soort sekondêre skool met 'n oriënteringsfase van twee jaar is wel deur verskillende *Länder* onder verskillende name (*Beobachtungsstufe*: waarnemingsfase; *Förderstufe*: oriënteringsfase; *Eingangsstufe*: beginfase) oorge= neem,[28)] maar die grootste deel van die plan is deur die regering verwerp omdat daar te veel klem op die skeiding in sosiale klasse gelê is. Daar is ook ge=

26) *Ibid.*, pp. 57 - 60.

27) *Ibid.*, p. 12. Vgl. ook CRAMER *and* BROWNE, *op. cit.*, pp. 485 - 486.

28) UNESCO, *op. cit.*, p. 13.

vrees vir 'n verlaging van standaarde indien hierdie plan geïmplementeer sou word.

Die *Rahmenplan* het egter 'n nuwe gevoeligheid vir onderwysprobleme op nasionale vlak laat ontstaan. Die KMK het dadelik gereageer deur die skoolverla= tingsouderdom te verhoog na 15 jaar en die curricula van die senior sekondêre fase te herorganiseer. Ooreenkoms is bereik ten opsigte van sake soos:

* grade van gelykstaande waarde en die sim= bole wat op skoolrapporte en -sertifikate gebruik moes word;
* die invoering van 'n opsionele vreemde taal as vak in die primêre skool;
* die beginsels van burgerleer;
* toelatingsvereistes tot die universiteite;
* die opleiding van onderwysers vir sekon= dêre skole en
* die standaardisering van skoolvakansies.[29)]

Meer omstrede sake is agterweë gelaat, soos byvoor= beeld die uitstel van die ouderdom waarop vak- en studierigtingkeuse gemaak moes word (wat in werklik= heid 'n eerste stap in die rigting van 'n komprehensiewe skolestelsel *kon* gewees het).

29) HEARNDEN, *op. cit.*, p. 13.

Die *Düsseldorfer Abkommen*, wat (met die uitsondering van Beiere) deur al die *Länder* vir 'n tydperk van tien jaar as bindend aanvaar is, is op 28 Oktober 1964 deur die *Hamburger Abkommen* vervang en die vorige be=sluite is hersien. Beiere het ook die nuwe besluite onderteken.[30] Hierdie ooreenkoms het vir nuwe onderwysontwikkelinge voorsiening gemaak en die moontlikheid vir die invoering van eksperimentele skole is aansienlik verhoog. Die KMK moes egter vooraf toestemming daartoe verleen. Die instelling van 'n algemene vyfde en sesde skooljaar vir alle kinders (die oriënteringsfase) is sterk aanbeveel.[31]

Die *Deutscher Ausschuss* het ondoeltreffend geblyk te wees en is in 1965 deur die *Deutscher Bildungsrat* (Duitse Onderwysraad) vervang. Hierdie liggaam was in 'n veel sterker posisie om 'n nasionale onderwysbe=leid op te stel. Die voorstelle daarvan was in ieder geval realisties.[32]

Die taak van die *Bildungsrat*, wat tans nog funksioneer, was egter delikaat want enige voorstel moes nog steeds deur die parlemente van die onderskeie *Länder* aanvaar word. 'n Strategie van oorreding was dus nog noodsaaklik. In 1969 is die begeerte van die sen=trale parlement om 'n groter rol in die onderwys te speel vergestalt deur die omskepping van die voorma=lige Federale Ministerie van Natuurwetenskaplike Na=

30) *Ibid.*, p. 66.

31) UNESCO, *op. cit.*, p. 31.
Vgl. ook SCHULTZE *und* FÜHR, *op. cit.*, pp. 139 - 145.

32) HEARNDEN, *op. cit.*, p. 13.

vorsing tot die Ministerie van Onderwys en Weten=skap.[33]

Op 13 Februarie 1970 het die *Bildungsrat* die *Strukturplan für das deutsche Bildungswesen* aangeneem wat in Mei 1970 by die rapport van die Wetenskapsraad (*Wissenschaftsrat*), naamlik *Zur Struktur und zum Ausbau des tertiären Bereiches des Bildungswesens nach 1970*, aangesluit het.[34] Hierdie *Strukturplan* is deur die toenmalige Federale Minister van Onderwys, Hans Leussink, beskryf as die mees progressiewe, alomvattende algemene plan vir die onderwysstelsel wat tot op daardie stadium (1970) verskyn het.[35] Dit was die eerste gesamentlike konsep wat vir onder=wyshervorming "auf dem Wege von der Pragmatik zur Systematik" voorgelê is.[36] "In diesem umfassenden Werk suchte die Bildungskommission den Gesamtaufbau (makrobeplanning) des deutschen Bildungswesens in den Griff zu bekommen ... Zum ersten Mal war es gelungen, Schulreform (onderwyshervorming) als ein Ganzes zu sehen."[37] Kansegelykheid, oorskakelingsmoontlik=hede (*Durchlässigkeit*), differensiasie, curriculum=hervorming en 'n fase-indeling van die hele skolepa=troon vanaf die voorskoolse stadium tot die sektor vir verdere volwasse-onderwys, is in die *Strukturplan* vervat.[38] Die *Bildungsrat* het dit as 'n skolestel=

33) *Ibid.*, p. 14.

34) ANWEILER, *et. al.*, *op. cit.*, p. 42.

35) HEARNDEN, *op. cit.*, p. 14.

36) DEUTSCHER BILDUNGSRAT. *Strukturplan*, p. 14.

37) HÖHNE, E. *Der Neuaufbau des Schulwesens nach dem Bildungs=gesamtplan*, p. 17.

38) ROTH, *op. cit.*, p. 21.

sel met "oop toekomsmoontlikhede" beskryf.[39] Dit moet beskou word as meer as bloot 'n voorstel vir die volgende pogings in die betydse verkryging van 'n oplossing vir die knellende onderwysvrae.[40] Dit skilder ook die afhanklikheid van die sukses van enige struktuurhervorming van inhoud-(curriculum-)hervorming. Curriculumhervorming, wat hervorming op 'n langtermyn-basis is, kan deur die *Strukturplan* egter net "wie einen Blick auf ein gelobtes Land" behandel word.[41]

Die *Bildungsbericht* wat in 1970 verskyn het, was primêr 'n inligtings- en meningvormende publikasie waarmee die sentrale regering gehoop het om by die algemene publiek genoeg bewustheid ten opsigte van onderwyssake te wek met die doel om die nodige politieke ondersteuning vir die onderwyshervormings wat beoog is, te waarborg.[42]

Die volgende stap in die sentrale-streek-samewerking was die stigting van die uiters belangrike *Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung* (BLK) wat in 1970 uit verteenwoordigers van die Bondsregering en van die afsonderlike *Länder* saamgestel is en die onderwysbeplanning moes behartig. In 1973 het hierdie liggaam sy komprehensiewe plan vir die periode tot 1985 voorgelê: die sogenaamde *Bildungsgesamtplan*.

39) DEUTSCHER BILDUNGSRAT, *op. cit.*, p. 15.

40) *Ibid.*, p. 28.

41) BECKER, *op. cit.*, p. 94.

42) HEARNDEN, *op. cit.*, p. 71.

Hierdie algemene grondplan vir die onderwys is die eerste gesamentlike poging van die Bondsregering en die afsonderlike *Länder* om riglyne aan te dui vir verdere hervorminge in die onderwys. Dit word om= skryf as "...ein umfassender Bildungsplan, der von der Vorschulerziehung bis zum Hochschulstudium und zur Weiterbildung reicht und auch die Finanzierung einschliesst, von Bund und Ländern gemeinsam beschlos= sen und zur rechtsverbindlichen Grundlage künftiger Reformen erklärt worden".[43] Alhoewel dit miskien inhoudelik nog voltooi sal moet word, is hierdie plan in elk geval meer as "ein Koloss auf tönernen (klei) Füssen".[44]

In hierdie plan word daar voorsiening gemaak vir beter samewerking en koördinasie tussen die verskillende onderwysowerhede (met ander woorde dit is die uitdruk= king van 'n koöperatiewe federalisme), groter demokra= sie wat onderwyssake betref en meer seggenskap vir onderwysers, ouers, leerlinge en studente. Dit is vir die geleidelike ontplooiing van hierdie plan nodig om faktore soos die nasionale ekonomie, die beskik= baarheid van personeel, moontlike finansiële impli= kasies, sowel as die tyd wat benodig word vir die ontwikkeling en implementering van nuwe curricula, onderrigmetodes en hulpmiddels in aanmerking te neem. Die uiteindelike doel moet wees om te verseker dat elke leerling die geleentheid gegun word om sý moont= likhede ten beste te ontplooi. Die *Bildungsgesamtplan*

43) ANWEILER, *et. al., op. cit.*, p. 43.

44) ROTH, *op. cit.*, p. 25.

is dus gebaseer op die beginsel van gelyke onderwysge=leenthede vir almal.[45]

Vir só 'n omvattende beplanning kan daar nie, soos by=voorbeeld vir 'n wet, 'n termyn bepaal word wanneer dit in werking moet tree nie. Die vernuwings moet eer=der op verskillende tye, eers eksperimenteel en daar=na op 'n breër basis, deurgevoer word, voordat dit as reëling vir die hele land kan geld.[46]

### 5.2.2 Wetgewing van die afsonderlike *Länder*

Aangesien die afsonderlike *Länder* vir die onderwys in hulle onderskeie gebiede verantwoordelik gehou word, bestaan daar - afgesien van die genoemde be=palings in die Grondwet - geen algemeen geldende onderwyswet vir die Bondsrepubliek in sy geheel nie. Die besluite van die KMK, die sogenaamde *Länderver=einbarungen* (ooreenkomste tussen *Länder*) is ook niks anders as aanbevelings ter wille van eenvormigheid in die onderwys nie. Hierdie ooreenkomste verkry eers regsgeldigheid as dit ook formeel in die *Land*=wetgewing opgeneem word.[47] Die wetsbepalinge en skoolwette of -ordonnansies van die afsonderlike

45) Vgl. HÖHNE, *op. cit.*, pp. 21 - 31.

46) *Ibid.*, p. 31.

47) HECKEL *und* SEIPP, *op. cit.*, p. 11.

*Länder* is dus telkens beslissend vir die onderwyspo= gings in die afsonderlike *Länder*.[48] Hierdie wet= gewing bepaal die doel van die onderwys, reël die skoolplig, die oprigting en instandhouding van skole, onderwysersopleiding, skooltoesig en -administrasie, die samewerking van die ouers met betrekking tot die skoolaktiwiteite, skoolgeld- en leermiddelvryheid en dies meer. In bykans alle *Länder* word die regspo= sisie van die private skoolwese deur die betrokke staat (*Land*) met behulp van bepaalde wetgewing ge= reël.

Oor die eenheid en indeling van die skoolwese bepaal *das Baden-Württembergischen Schulgesetz* van 5 Mei 1964 onder andere: skole in Baden-Württemberg word, met behoud van die eenheid van die skoolwese wat in die gemeenskaplike opvoedings- en onderwysopdrag gegrond is, in verskillende tipes ingedeel om aan elke jong= mens onderwys ooreenkomstig sy vermoëns moontlik te maak. By die vormgewing, reëling en indeling van die onderwysinrigtings moet sowel met die verskeiden=

48) SEKRETARIAT DER STÄNDIGEN KONFERENZ DER KULTUSMINISTER DER LÄNDER IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND. *Das Bil= dungswesen in der Bundesrepublik Deutschland - Kompetenzen, Strukturen, Bildungswesen*, p. 1.

Volgens die Grondwet word die funksies van die *Länder* en die wetgewingsmag van die *Bund* en die *Länder* soos volg vasge= stel:

Art. 30: "Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.

Art. 70: (1) Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbe= fugnisse verleiht.

(2) Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und der Ländern bemisst sich nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschliessliche und die konkurrierende Gesetzgebung."

heid in begaafdheid, lewens- en beroepstake as met die eenheid van die Duitse onderwys, die organiese samestelling daarvan met genoegsame oorskakelings=moontlikhede vir die leerlinge tussen die skooltipes en die onderhoudskoste daarvan rekening gehou word. As die enkele geringe verskille nie in ag geneem word nie kom die doelstellings van die skoolwette van die *Länder* grotendeels ooreen. Die meeste van die wet=gewing stel 'n "weltbürgerliche, freiheitliche und demokratische Erziehung" as hoofdoel.[49)]

Dit is van belang om daarop te wys dat daar geen staats (*Land*)- of openbare skoolmonopolie in die BRD bestaan nie. Die reg tot oprigting en bestuur van private skole word deur art. 7, Abs. 4 GG en dienoor=eenkomstige bepalings in die *Land*-wetgewings verskans; tog wys juis die feit dat so 'n waarborg in wetgewing vasgelê moes word op die uitsonderlikheid van private skole. Die openbare skool het 'n instelling geword wat geen wetsbeskerming meer nodig het nie. Die ver=antwoordelike persone, instansies of liggame (*Schul=träger*) bepaal of 'n skool 'n private of openbare skool is.[50)]

Die *Schulgesetz der freien und Hansestadt Hamburg* (1973) is in ooreenstemming met die *Bildungsgesamtplan* van 1973 opgestel. Dit is duidelik dat die skoolwet van Hamburg die breë raamwerk moet vorm waarin die skolestelsel volgens die wil van die ouers vergestalt

49) SCHULTZE *und* FÜHR, *op. cit.*, pp. 10 - 11.

50) HECKEL *und* SEIPP, *op. cit.*, p. 25.

moet word. Die hersiene wet van 11 Oktober 1976 lui dat die beheer van en toesig oor die staatskool=stelsel in Hamburg deur die bevoegde instansies, met inagneming van die grondbeginsel in hierdie wet neer=gelê (naamlik outonomie) uitgeoefen moet word. Aan hierdie instansies (die Ministerie van Onderwys en die stadsraad van Hamburg) is die bevoegdheid verleen om oor die algemeen (of in besondere gevalle) sekere bepalings aan die skole voor te skryf en om die no=dige organisatoriese maatreëls ter uitvoering daarvan te tref. Die soewereiniteit van die Senaat (art. 45 van die genoemde wet) bly onaangetas. Die beheer oor die afsonderlike skole word kragtens hierdie wet uitgeoefen deur die skoolhoof en personeelvergadering (*Schulkonferenz*) in samewerking met die ouerraad, die leerlingraad en - in die geval van beroepsge=rigte skole - die adviesraad (*Schulbeirat*).[51]

*Das Landesgesetz über die Schulen in Rheinland-Pfalz* (1974)[52] maak 'n heeltemal nuwe indeling ten opsigte van onderwysinrigtings. Onderwysinstellinge word ingedeel volgens skoolfases en skoolsoorte ten einde beter samewerking en differensiasie tussen hulle te bewerkstellig. Vraagstukke wat bespreek word behels die *Gesamtschule* (komprehensiewe skool), die oriënte=ringsfase en die verpligte tiende skooljaar. Verder word bepaal dat die skool die reg en die plig het om sy besondere aangeleenthede binne die raamwerk van

51) BEHÖRDE FÜR SCHULE, JUGEND UND BERUFSBILDUNG - AMT FÜR SCHULE. *Informationen. Sonderausgabe: Schulgesetz der freien und Hansestadt Hamburg*, p. XI.

52) KULTUSMINISTERIUM RHEINLAND-PFALZ. *Landesgesetz über die Schulen in Rheinland-Pfalz*, p. 2.

bogenoemde wet self te beplan, daaroor te besluit en dit ten uitvoer te bring.[53)]

Staatserkende skole "*in freier Trägerschaft*", dit wil sê skole wat nie deur die *Land* of die betrokke muni=sipaliteit gefinansier word nie, maar deur ander in=stansies of liggame in stand gehou en beheer word en die taak het om as plaasvervangende (waar sodanige skooltipe nie bestaan nie) of aanvullende skole die skolestelsel van die land te "verryk",[54)] moet aan die vereistes wat aan openbare skole gestel word, voldoen waar dit die onderwysersvergaderings, leer=ling- en ouerverteenwoordiging, sowel as die skool=raad (*Schulausschuss*) waarop ouers, leerlinge en onderwysers verteenwoordiging het.[55)]

## 5.3 SENTRALE BEHEER OOR DIE ONDERWYS DEUR DIE *BUND* (BONDSREGERING)

### 5.3.1 Inleiding

Die breë onderwysbeleid en onderwysbeplanning word deur die federale staatstruktuur bepaal. "Die föde=ralistische Struktur der BRD wirkt sich in keinem Be=reich der Gesellschaft so nachhaltig aus wie gerade in der Bildungs- und Kulturpolitik."[56)] Kragtens die Grondwet is aan die *Bund* bepaalde verpligtinge en

53) *Ibid.*, p. 12.

54) *Ibid.*, p. 36.

55) *Ibid.*, p. 18.

56) SIEBERT, H. *Bildungspraxis in Deutschland. BRD und DDR im Vergleich*, p. 23.

verantwoordelikhede met betrekking tot die onderwys opgedra, maar die afsonderlike *Länder* word vir die grootste deel van die onderwys verantwoordelik ge= hou. Aan die *Bund* word veral wetgewingsbevoegdhede toegeken ten opsigte van:[57)]

* die voorskryf van die algemene, breë en rigtinggewende bepalings met betrekking tot die universiteitswese;

* die bevordering van wetenskaplike navor= sing;

* die bevordering van die opvoeding in die algemeen en

* nie-skoolse beroepsopleiding en beroeps= voorligting.

Die toenemende kompleksiteit van die onderwys en op= voeding asook die behoefte aan gesentraliseerde beplan= ning het die instelling van 'n Federale Ministerie van Onderwys noodsaaklik gemaak. Die Sosiaal-demokra= tiese regering wat in 1969 verkies is, het dan ook aan die Ministerie van Wetenskap en Navorsing die ver= antwoordelikheid in verband met onderwyssake opgedra. Hans Leussink is as Federale Minister van Onderwys en Wetenskap (*Bundesminister für Bildung und Wissenschaft*) aangestel. Die Federale Ministerie van Onderwys be= skik oor min gesag betreffende onderwysaangeleenthede en kan slegs met die toestemming en samewerking van

57) RELLER and MORPHET, *op. cit.*, p. 32.

die Ministers van Onderwys van die verskillende *Län=der*, wie se planne heeltemal van dié van die Federale Regering mag verskil, funksioneer. In hierdie verband is die gesprek wat *Der Spiegel* met Leussink gevoer het, baie insiggewend.[58)]

Die Federale Regering is tans besig om 'n mate van doeltreffende kontrole oor tersiêre onderwys te verkry, sodat die oprigting van nuwe universiteite in die vervolg op nasionale vlak (hoewel nog in samewerking met die *Länder*) sal geskied.[59)] Die universiteite en *Hochschulen* is wel staatsinrigtings van die *Länder* met 'n publiekregtelike status, maar wat die ontwik=keling en uitbreiding op tersiêre onderwysvlak betref, het die *Bund* en die *Länder* in die verlede saamgewerk in 'n raad, die sogenaamde *Planungsausschuss für den Hochschulbau*, ter verwesenliking van die gesamentlike taak. Dit is met die oog op eenvormige landswye onderwysbeplanning dat die *Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung* ingestel is. Die KMK sorg ook verder vir die noodsaaklike inter-*Land-Bund*-samewerking.[60)]

58) DER SPIEGEL. Nr. 11, 24. Jg. 1970, pp. 44-45.
"*Spiegel:* Hat der Bund überhaupt die Möglichkeit, einen Bil=dungsplan für den schulischen Bereich zu verabschieden?
*Leussink:* Dafür fehlen uns die rechtlichen Voraussetzungen. Das kann alles nur auf dem Wege der Kooperation geschehen. Wir sind auf die Bereitwilligkeit der Länder angewiesen.
*Spiegel:* Für den gesamten Bereich von der vorschulischen Erziehung bis hin zum Abitur basiert der nationale Bildungs=plan also auf der Gutwilligkeit aller Beteiligten?
*Leussink:* So ungefähr ...
*Spiegel:* ...während für den Hochschulbereich durch die Rah=menkompetenz des Bundes die rechtlichen Möglichkeiten für eine überregionale Planung eher gegeben sind.
*Leussink:* Das ist die Situation."

59) UNESCO, *op. cit.*, pp. 9 - 10.

60) SEKRETARIAT DER KMK(BRD), *op. cit.*, p. 2.

Behalwe die *Kabinettausschuss* (Kabinetsraad of -komi= tee) *für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Techno= logie* en die *Westdeutsche Rektorenkonferenz* (WRK), bestaan daar 'n paar rade en komitees of kommissies wat direk met die onderwys gemoeid is en kortliks hieronder bespreek word.

### 5.3.2 Die *Deutscher Bildungsrat*[61)]

Hierdie raad het die ou *Deutscher Ausschuss* (wat 12 jaar lank bestaan het) in 1965 vervang en is verdeel in 'n *Bildungskommission* en 'n *Regierungskommission*. Dit is juis in die vorming van die twee kommissies, (permanente, statutêre instellings) 'n skeiding tus= sen deskundigheid en politiek, en beplanning en be= slissing, waar die wesentlike verskil in die same= stelling van die vorige *Deutscher Ausschuss* en die nuwe *Bildungsrat* lê.[62)] Die *Bildungskommission* wat die aktiefste van die twee genoemde kommissies is, word saamgestel uit verteenwoordigers van die onderwys= navorsingsektor, sosiale instansies, die kerke, nywer= hede, akademici en onderwyshoofde. Die Federale President wys 18 lede aan uit 'n moontlike 21: die 14 wat deur die Konferensie van Eerste Ministers van die 11 *Länder* genomineer word, 3 wat deur die private sektor benoem en 4 wat deur die Federale Regering benoem word. Die *Regierungskommission* bestaan ook

61) Vgl. SEKRETARIAT DER KMK(BRD). *Handbuch für die KMK 1970*, p. 169 e.v. vir 'n volledige uiteensetting van die ooreenkoms tussen die *Länder* en die *Bund* insake die stigting van die *Bildungsrat*.

62) ROTH, *op. cit.*, p. 19; BECKER, *op. cit.*, p. 67.

uit 18 lede, naamlik die 11 Ministers van Onderwys, 4 staatssekretarisse van federale liggame, en 3 prominente politici van stadsrade of munisipale rade. Laasgenoemde kommissie kan slegs adviserend ten opsigte van die onderwysaanbevelings van die *Bildungskommission* optree.[63]

Dit is aan die *Bildungsrat* opgedra om

* die onderwysbehoeftes in die BRD te peil en die Wes-Duitse onderwysstelsel te help beplan sodat dit in ooreenstemming met die kulturele, ekonomiese en sosiale eise gebring word met inagneming van die toekomstige aanvraag na opgeleide mannekrag;

* planne te formuleer ten opsigte van die struktuur van die onderwysstelsel, om die finansiële behoeftes te bereken en

* aanbevelings vir 'n langtermyn-beplanning van die verskillende vlakke van die skolestelsel te maak.[64]

Die *Bildungskommission* van die *Bildungsrat* werk nóú saam met die *Wissenschaftsrat* wat in 1957 gestig is. Laasgenoemde raad is verantwoordelik vir die beplanning van tersiêre onderwys (met die uitsondering van onderwysersopleiding) en gevorderde tegniese onderwys (op tersiêre vlak). Die *Bildungskommission* het al=

63) UNESCO, *op. cit.*, p. 29; HÖHNE, *op. cit.*, p. 12.

64) UNESCO, *op. cit.*, p. 11; ROTH, *op. cit.*, p. 20.

reeds in die *Strukturplan* (1970) vasgestel dat struk=turele en curriculêre hervormings nie sonder verande=rings in die onderwysbeheer deurgevoer kan word nie, want "den neuen Strukturen müssen neue Formen der Verwaltungsorganisation entsprechen".[65] Die weg van hierdie kommissie lei van die pragmatiese na die sistematiese en nie omgekeerd nie,[66] want met die kommissie se eerste aanbevelings is die sentrale praktiese probleem van alle kwalitatiewe en kwantita=tiewe onderwyshervorming aangeraak deur die samestel=ling van 'n stel maatreëls waarmee die onderwyserste=kort bekamp kon word en onderwysersopleiding vir die beroepsgerigte sektor verbeter kon word. Die *Bildungs=rat* wil dus, naas eksperimentele onderwysprogramme, ook *ad hoc*-oplossings insake dringende onderwysvraag=stukke soos byvoorbeeld finansiële sake, aan die hand doen.[67]

### 5.3.3 Die *Bund-Länder-Kommission*

Kragtens art. 91(b)GG van die Grondwetwysigingswet van 12.5.1969 is aan die *Bund* groter seggenskap ten opsigte van onderwysbeplanning (veral met betrekking tot die oprigting en uitbreiding van universiteite, universiteitsklinieke en -institute) gegee - 'n stap wat die belangstelling van die Bondsregering in onder=wyssake versterk het. Alle samewerking tussen die

65) DEUTSCHER BILDUNGSRAT. Empfehlungen der Bildungskommission. *Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen* : Teil 1, p. 9.

66) DEUTSCHER BILDUNGSRAT. *Strukturplan*, p. 14.

67) BECKER, *op. cit.*, p. 76.

*Bund* en die *Länder* wat vir die verbetering van die volkskultuur bevorderlik is, word deur die Grondwet aangemoedig. Met hierdie doel voor oë is die *Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung* (*Bund-Länder*-komitee vir onderwysbeplanning en die bevordering van navorsing) wat in 1973 'n algemene plan vir die onderwys, naamlik die *Bildungsgesamtplan*, voorgelê het in die lewe geroep.[68]

Hierdie komitee van 18 lede bestaan uit 7 verteenwoordigers van die *Bund* en 11 van die *Länder*. Verteenwoordigers van die *Wissenschaftsrat* en die Raad vir Beroepsopleiding het in 'n raadgewende hoedanigheid sitting op die raad. Die opdragte van die raad is:[69]

* die voorbereiding van 'n eenvormige onderwysplan vir die BRD as geheel (*Bildungsgesamtplan*);
* die opstelling van 'n gemeenskaplike begroting (insluitende die begroting vir navorsing) vir die onderwys;
* die voorbereiding van 'n program waarvolgens die onderwysdoelstellings van die genoemde plan trapsgewyse verwesenlik kan word;

68) HECKEL *und* SEIPP, *op. cit.*, p. 18.

69) STIFTERVERBAND FÜR DEUTSCHE WISSENSCHAFT. *Wissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, p. 14.

* die neem van besluite oor die deurvoering van modelprojekte;
* die beplanning vir die bevordering van navorsing en
* die maak van voorstelle vir die goedkeuring van die begrotingsplanne van die navor= singsinrigtings wat gemeenskaplik gefinan= sier word.

By die uitoefening van sy pligte moet die komitee die aanbevelings van die *Deutscher Bildungsrat* en die *Wissenschaftsrat*, sowel as die besluite en aanbeve= lings van die konferensies van onderwysministers van die *Länder*, in aanmerking neem.[70)]

Die instelling van die *Bund-Länder-Kommission* was die eerste poging om verteenwoordigers van die *Bund* en die *Länder* gesamentlik oor onderwysaangeleenthede te laat beraadslaag. Ten einde die beraadslagings te laat slaag moes 'n gemeenskaplike taal gevind word en die nodige samewerking bewerkstellig word.

### 5.3.4 *Die Ständige Konferenz der Kultusminister (Kultusministerkonferenz)*

In 1948 het die *Land*-Ministers van Onderwys vergader om oor sake van gemeenskaplike onderwysbelang, veral ten opsigte van inligting en samewerking, te beraad= slaag. Die *Kultusministerkonferenz* (KMK) is in die lewe geroep om dié nodige samewerking te bewerkstellig.

70) HÖHNE, *op. cit.*, p. 20.

ŉ Permanente Sekretariaat is in Bonn geopen. Die opdrag van die Sekretariaat was die behandeling van gemeenskaplike onderwysbeleidsake (dit wil sê aangeleenthede wat nie net tot een *Land* beperk is nie) met die doel om eenstemmigheid te bereik en om die algemene onderwysbehoeftes in oorleg met die federale owerheid vas te stel. Deur middel van die KMK poog die *Land*-Ministers van Onderwys om

* die onderwys op nasionale vlak te koördineer;
* die onderwys as ŉ eenheid te organiseer en
* die nasionale onderwysbeleid te formuleer.[71]

Geen uitspraak van die KMK beïnvloed die konstitusionele of administratiewe regsbevoegdheid van óf die Federasie óf die *Länder* nie.[72]

Die voorsitter (ŉ Minister van Onderwys van een van die *Länder*) wissel jaarliks. Senatore van die verskillende *Länder* het ook sitting op die KMK-vergaderings wat elke ses tot agt weke plaasvind en in enige stad gehou mag word. Meer as vyfhonderd besluite met betrekking tot die onderwys is alreeds tydens dusdanige vergaderings geneem. Slegs eenparige besluite van die Konferensie is bindend vir al sy lede. Elke Minister moet egter sodanige besluite eers in sy eie *Land* óf by wyse van regulasie óf by

71) STIFTERVERBAND FÜR DEUTSCHE WISSENSCHAFT, *op. cit.*, p. 13.

72) KNOLL, J. H. *The German educational system*, p. 10.

wyse van wetgewing laat bekragtig voordat dit afge= dwing kan word. Komitees bestaande uit een verteen= woordiger (meestal die mees senior amptenaar) uit elke afsonderlike staats(*Land-*)onderwysdepartement moet die voorbereidingswerk vir sy betrokke Minister doen.

Die administratiewe werk vir die Konferensie asook vir die verskillende komitees word deur die Sekreta= riaat gedoen. Laasgenoemde is egter geen statutêre liggaam nie en het dus geen uitvoerende magte nie. Dit stel die verslae saam oor besondere aspekte van die onderwys en funksioneer as die kontakliggaam tussen die *Länder* en die *Bund*.

Die Sekretariaat is verantwoordelik vir

* inligting en dokumentering,
* die uitruil van leerlinge en onderwysers met die buiteland en
* die evaluering van sertifikate wat in die buiteland verwerf is.[73)]

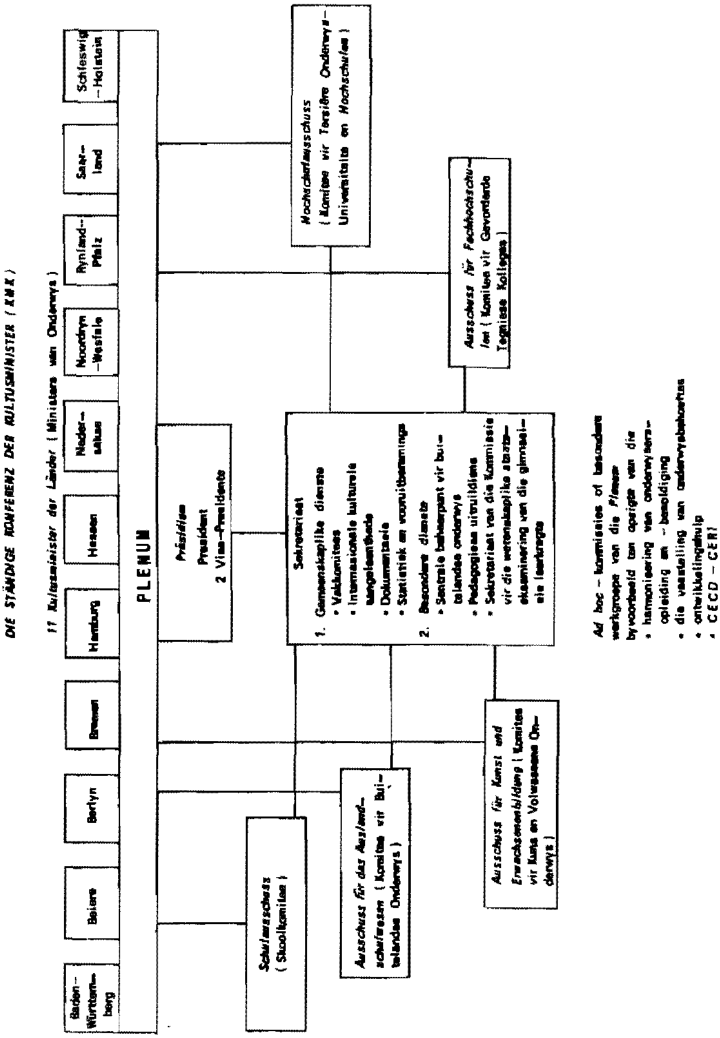
Die uitgawes verbonde aan die Konferensie (byvoor= beeld instandhouding, uitvoering van projekte, en dies meer) word volgens 'n formule deur al die state gedra.

Die struktuur-organisasie van die KMK is soos volg (vgl. figuur 5.1 op volgende bladsy):

73) TRANSVAALSE ONDERWYSDEPARTEMENT. *Verslag van 'n sending na oorsese lande in verband met die grondwetlike beheer oor die onderwys*, p. 41.

FIGUUR 5.1

DIE *STÄNDIGE KONFERENZ DER KULTUSMINISTER* (KMK)[74)]




74) SEKRETARIAT DER KMK(BRD). *Handbuch für die KMK*, p. 239.

PLENUM. Dit word saamgestel uit die Ministers van Onderwys (of Senatore) van die verskillende *Länder*. Deur stemming - elke *Land* het een stem - word besluite geneem wat bloot as aanbevelings aan die *Länder* voorgelê word. Die *Plenum* kies uit eie geledere 'n

* *Präsidium* wat uit 'n president en twee vise-presidente bestaan en wat moet toesien dat eenstemmigheid bereik word oor die publi=kasie van besluite en die aanstelling van die mees senior onderwysamptenare, en

* *Ausschüsse* (komitees) wat die beslissings wat in die *Plenum* bespreek word, moet voor=berei. Vir elke onderwysgebied bestaan daar 'n komitee (*Schulausschuss*, *Hochschul=ausschuss*, en dies meer) waarop een ver=teenwoordiger uit elke *Land* sitting het.[75]

## 5.4 BEHEER DEUR DIE AFSONDERLIKE *LÄNDER*

### 5.4.1 Inleiding

Kragtens art. 7 van die Grondwet, asook art. 91(b)GG van die Grondwetwysigingswet van 12.5.1969, word dit aan elke afsonderlike *Land* opgedra om sy eie onderwys=stelsel te beplan en vir die implementering daarvan voorsiening te maak. 'n Duitse kommentator het by geleentheid beweer dat sy land (Wes-Duitsland) uit elf "Frankryke" of selfvoorsienende, gesentraliseerde

75) ROTH, *op. cit.*, pp. 16 - 17.

eenhede bestaan.[76] Derhalwe word die onderwys in elke *Land* deur die betrokke Minister van Onderwys en Wetenskap, wat aan die hoof van die staats(*Land*-)= onderwysdepartement staan, beheer. Dit is egter reeds jarelank die gebruik dat die *Bund* en die *Länder*, sowel as die *Länder* onderling, saamwerk en poog om hulle onderwysdoelstellings en -programme by mekaar te laat aanpas. Die onderwyssoewereiniteit van die *Länder* - wat deur baie kritici as die grondoorsaak van die "onderwysellende" beskou word - het in die praktyk alreeds tot 'n koöperatiewe onderwysfedera= lisme ontwikkel.[77]

Binne elke *Land* bestaan daar drie vlakke van beheer, naamlik die *Land*-ministerie van Onderwys, die Goewer= mentsdistrik (*Regierungsbezirk*) en die "county"- of graafskapvlak (wat óf plattelands óf stedelik kan wees).

5.4.2 Die eerste vlak van beheer oor die onderwys: die *Land*-ministerie van Onderwys

Die *Land*-ministerie van Onderwys (waarvoor die ver= skillende *Länder* verskillende benaminge het) is ver= antwoordelik vir dié dienste wat spesifiek met die onderwys te make het, soos byvoorbeeld:

* die struktuur van die onderwysstelsel;
* die algemene onderwysbeleid;

76) KING, E. J., MOOR, C. H. *and* MUNDY, J. A. *Post-compul= sory education in Western Europe*, p. 70.

77) ROTH, *op. cit.*, p. 15.

* curriculumbeplanning;
* die opstel van eksamenvoorskrifte;
* verteenwoordiging op die eksamenkomitees;
* die finale sertifisering, aanstelling en besoldiging van onderwysers;
* 'n sekere mate van toesig oor sekondêre onderwys, maar veral die toesig oor ter=siêre onderwys;
* die subsidiëring van die bedryfkoste deur direkte tussenkoms of indirekte hulpverlening en
* die goedkeuring van 'n lys van handboeke waaruit die plaaslike owerhede kan kies.[78)]

Die Ministerie oefen beheer uit oor sowel die administrasie (fisiese geriewe, finansies, en dies meer) as die toesighouding (akademiese aspek) van die totale onderwysprogram. In sommige *Länder* word die beheer oor die landboukundige vakskole deur die be=trokke Minister van Landbou óf met sy medewerking uit=geoefen.[79)] Die staats(*Land*-)onderwysdepartemente delegeer 'n groot deel van hul administratiewe en 'n deel van hulle beherende funksies aan die hoofafde=lings wat vir verskillende sake verantwoordelik is. In Baden-Württemberg is die Ministerie van Onderwys verdeel in onderafdelings vir universiteits- en ander wetenskaplike inrigtings, vir kuns en musiek, kerke,

78) HEARNDEN, *op. cit.*, pp. 14 - 15, 108; CRAMER *and* BROWNE, *op. cit.*, p. 212.

79) HECKEL *und* SEIPP, *op. cit.*, p. 171.

kerklike verenigings en Godsdiensonderrig. Benewens die genoemde afdelings is daar nog afdelings wat met elementêre, sekondêre, beroepsgerigte, tegniese en gevorderde tegniese onderwys, onderwysersopleiding en jeugaktiwiteite gemoeid is.

Die finansiering van die onderwys word deur 'n *Land*-regering en die betrokke plaaslike onderwysowerhede gesamentlik onderneem. Alle onderwysers is staats=amptenare en word gedeeltelik deur die Sentrale Rege=ring en gedeeltelik deur die plaaslike owerhede be=taal.[80)]

### 5.4.3 Die tweede vlak van onderwysbeheer: Goewer=mentsdistrikte (*Regierungsbezirke*)

Hoe belangrik die toename in die samewerking tussen die *Bund* en die *Land*-outoriteite ook al is, is dit steeds 'n vlak van beleidmaking wat ver verwyderd is van die meeste besluite insake alledaagse skoolaange=leenthede. Hoewel die breë onderwysbeleid die onder=wysers en ouers raak, word hulle aandag tog meer in beslag geneem deur die praktiese vraagstukke, soos byvoorbeeld die voorsiening van voldoende en toerei=kende skoolgeboue en die goedkeuring van die aankoop van toerusting.[81)]

Met die oog op doeltreffende beheer is elke *Land* in 'n aantal streke verdeel, elkeen met 'n eie plaaslike bestuur wat sekere aspekte van die onderwys moet be=

80) RELLER *and* MORPHET, *op. cit.*, p. 33.

81) HEARNDEN, *op. cit.*, p. 14.

hartig. Die interne organisasie van die plaaslike besture verskil van *Land* tot *Land*. Die bevoegdhede van die Goewermentsdistrikte is onder andere die volgende:

* Alle instruksies wat van die *Land*-minis= teries verkry word, moet eers deur plaas= like besture goedgekeur word voordat enige veranderinge aan die bestaande skoolwette of -regulasies aangebring mag word.

* Die besture van die Goewermentsdistrikte speel 'n deurslaggewende rol by die aanstel= ling van onderwysers. Die betrokke Minister van Onderwys moet egter die aan= stelling finaal bekragtig omdat onderwysers staatsamptenare is.

* Dit is ook die verantwoordelikheid van die plaaslike besture om dissiplinêre stappe teen onderwysers te neem waar nodig.

* Die verantwoordelikheid vir die inspeksie van alle skooltipes berus by hierdie be= sture.

* Plaaslike besture beplan die opleiding van onderwysers, maar

* mag geen belastings daarvoor hef nie.[82]

82) TRANSVAALSE ONDERWYSDEPARTEMENT, *op. cit.*, p. 42.

Oor die algemeen lê die verantwoordelikheid van die Goewermentsdistrikte meer op die terrein van toesig=houding as op die terrein van administrasie (*Schul=verwaltung*).[83] In Rynland-Pfalz is die Goewerments=distrikte (*Regierungsbezirke*) egter die werklike onderwysbeheerinstansies.[84]

5.4.4 Onderwysbeheer op die "county"- of graaf=skapvlak

Die Goewermentsdistrikte (*Regierungsbezirke*) word ver=der in kleiner gebiede opgedeel, elkeen met 'n eie onderwysowerheid. Die stedelike gebiede word *Stadt=kreise* genoem en die plattelandse streke *Landkreise*. Laasgenoemde bestaan uit 'n aantal kommunes of muni=sipaliteite, naamlik die *Gemeinden*. In Bonn is die stadsraad die verantwoordelike stadsonderwysowerheid wat moet sorg vir die oprigting van die skoolgeboue en die voorsiening van alle onderwysgeriewe. Die stadsraad is voorts vir alle onderwysuitgawes verant=woordelik. Die *Land*-ministerie dra by tot die besol=diging van die onderwysers omdat hulle staatsampte=nare is.[85]

Die professionele beheer ("inner control") oor die plaaslike onderwyseenhede berus by 'n ervare onderwys=man, die Inspekteur van Onderwys (*Schulrat*), wat deur die Minister van Onderwys aangestel word. Inspek=teurs is direk (of via intermediêre toesighoudende

83) RELLER *and* MORPHET, *op. cit.*, p. 33.

84) KULTUSMINISTERIUM RHEINLAND-PFALZ, *op. cit.*, p. 30.

85) RELLER *and* MORPHET, *op. cit.*, p. 33.

instansies) aan die Minister verantwoording verskul=
dig.

Die administratiewe beheer ("outer control") staan in noue verband met die "county"- of kommune-owerhede - die direkteurs van die "county"-bestuur (*Landrat*) - en die burgemeester van die stede of kleiner gemeen=
skappe (*Oberbürgermeister*).[86] Beheer word in die praktyk uitgeoefen deur 'n professioneelopgeleide en ervare amptenaar. Laasgenoemde persoon is vir die verskaffing van onderwysfasiliteite en onderwysper=
soneel verantwoordelik. Hy het geen sê by die aan=
stelling van onderwysers nie maar hy mag sekere aan=
bevelings maak.

In Hessen rig die *Land*-regering tans groot sentrale intermediêre skole op in gebiede waar daar voorheen geen middelbare onderwysgeriewe was nie. Die *Land* aanvaar die volle verantwoordelikheid vir die finan=
siering van die oprigting en instandhouding van die sentrale intermediêre skole omdat die kleiner platte=
landse gemeenskappe (*Landkreise*) dit nie kan bekostig nie.[87]

Die verantwoordelikhede en bevoegdhede van die derde vlak van beheer kan soos volg saamgevat word:

- Besture (waaronder munisipaliteite) is saam met die Goewermentsdistrikte verant=
woordelik vir die oprigting, instandhouding

86) *Loc. cit.*

87) TRANSVAALSE ONDERWYSDEPARTEMENT, *op. cit.*, p. 42.

en toerusting van individuele primêre skole, dit wil sê vir die voorsiening van fisiese geriewe, plaaslike administrasie en toesighouding.

* Hierdie besture sien toe dat die skoolre= gulasies in primêre en intermediêre skole uitgevoer word.

* Onderwysers word met raad bedien en indiens= opleiding word aan jong onderwysers ver= skaf.

* Die lisensiëring van private onderwysers maak deel van dié besture se pligte uit.

* Skoolbegrotings moet opgestel en die nodige fondse ten behoewe van die onderwys inge= samel word.

Verantwoordelikheid hou dus verband met finansiële steun, maar wie verantwoordelik is vir finansiële ver= pligtinge is nie so duidelik nie. Die finansiële aspek van die onderwysvoorsiening word in paragraaf 5.6 bespreek.

## 5.5 PLAASLIKE BEHEERLIGGAME

### 5.5.1 Beheer oor individuele skole

Die *Strukturplan* van 1970 het gespruit uit die behoef= te om hoofde van individuele skole meer beweegruimte toe te laat wat die onderwysuitgawes vir hul skole

betref. Ten einde meer verantwoordelikheid aan die individuele skole te gee is meer verantwoordelikheid vanaf die *Land*- en streeksregerings na die skole ge= delegeer sodat die individuele skole onafhanklik kon optree en besluite neem. In die huidige opset het dit bykans onmoontlik geword om so 'n komplekse sosiale instelling soos die skool sentraal te beheer. Die demokratiese gemeenskap vereis dat die skool self besluite moet kan neem oor sy eie interne aangeleent= hede.[88)]

Die groter verantwoordelikheid waarmee skole beklee word, vereis dat onderwysers, leerlinge en ouers by die skoolaktiwiteite betrek moet word. 'n Onderwysin= rigting kan nie besluite neem onafhanklik van diegene wat by die bedrywighede daarvan betrokke is nie. Die kern van die saak is dus dat skoolonderwys in 'n toenemende mate as die verantwoordelikheid van die gemeenskap beskou moet word, en derhalwe behoort plaaslike besture steeds meer by die administrasie van hulle skole betrek te word. Dit is ook noodsaak= lik dat die skool hom met die gemeenskap moet iden= tifiseer.[89)]

Die *Deutscher Bildungsrat* het dan ook in 1973[90)] die verhouding in die onderwyswese tussen sentrale en ge= desentraliseerde beheer, tussen sentrale beplanning

88) DEUTSCHER BILDUNGSRAT. Empfehlungen der Bildungskommission. *Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen;* Teil I, p. 5.

89) HEARNDEN, *op. cit.*, pp. 16 - 17.

90) DEUTSCHER BILDUNGSRAT, *op. cit.*, pp. 16 - 17.

en gedesentraliseerde verwesenliking van die beplan= ning, tussen maatskaplik-gemeenskaplike doelstellinge en skoolse gegewens ondersoek en 'n nuwe reëling in hierdie verband voorgestel. Volgens die nuwe reëling behoort daar op sentrale vlak breë beleidvoorstelle opgestel te word waarbinne die individuele skole self oor die besonderhede op grond van hulle ervaring en bevoegdheid kan besluit. Die *Bildungskommission* beveel dit sterk aan dat individuele skole groter selfstandigheid moet ontvang.[91] Die skole moet self die geld wat aan hulle oorbetaal word, beheer; trouens, groter skole behoort volle seggenskap oor hulle eie onderwysuitgawes te hê, terwyl die kleiner skole hulle finansies in oorleg met die *Schulträger* moet behartig.[92]

Die skole in die BRD is òf openbare òf private skole. Laasgenoemde kom redelik algemeen voor. Openbare skole word deur die *Land*-regering of 'n kommune-ower= heid (munisipaliteit) opgerig. Alle ander skole word *Schulen in freier Trägerschaft* genoem en is pri= vate skole wat deur ander instansies of liggame opge= rig en in stand gehou word.[93]

'n Gebruik wat slegs in Baden-Württemberg geld, is die aanstelling van 'n sogenaamde besturende skoolhoof (*Geschäftsführende Schulleiter*). Die skoolkomitee (*Schulafusichtsbehörde*) kan vir die skole van een

91) HECKEL *und* SEIPP, *op. cit.*, p. 64.

92) ROTH, *op. cit.*, p. 110.

93) KULTUSMINISTERIUM RHEINLAND-PFALZ, *op. cit.*, par. 17 (2), (3), p. 11.

spesifieke (of ook verskeie) skooltipe(s) in 'n be= paalde gebied of streek so 'n besturende skoolhoof aanstel. Sy taak is veral om te sorg vir aangeleent= hede wat met die oog op die eenheid van die plaaslike skoolwese eenvormige behandeling vereis.[94)]

In verskillende *Länder*, onder andere in Rynland-Pfalz, word soms sogenaamde skoolsentra gevorm waarin skole op sekondêre vlak opvoedkundig en organisatories saamwerk, veral met die oog op die verhoging van die oorskakelingsmoontlikhede van die leerlinge (*Durch= lässigkeit*) tussen die saamwerkende skole. Die uit= ruil van onderwysers, die gemeenskaplike uitvoering van beheer en die onderlinge benutting van skoolfasi= liteite word daardeur moontlik gemaak.[95)] In Ryn= land-Pfalz werk die skole ook, kragtens die bepalinge van die Grondwet en ooreenkomstig *Land*-wetgewing met die verskillende kerke en geloofsgenootskappe saam ten opsigte van die aanbieding van Godsdiensonderrig in die skole.[96)]

Eksamens word intern deur die afsonderlike skole ge= reël en beheer. Selfs die *Abitur*-eksamen (skooleind= eksamen) is 'n meer informele en huishoudelike aange= leentheid as wat dit byvoorbeeld in Frankryk is. Die onderwysers stel die eksamenvraestelle op, terwyl die senior *Land*-inspekteur dit modereer en die reg het om sekere vrae uit 'n aantal vrae wat voorgelê word te

94) HECKEL *und* SEIPP, *op. cit.*, p. 78.

95) KULTUSMINISTERIUM RHEINLAND-PFALZ, *op. cit.*, par. 11(2), p. 10.

96) *Ibid.*, par. 2(2), p. 8.

kies vir beantwoording deur die kandidate.[97]

5.5.2 Ouerrade

Tradisioneel is die plaaslike gemeenskap verantwoor=delik vir die opvoeding van die kinders in die ge=meenskap. Die klem val veral op die verantwoorde=likheid van die ouers vir die opvoeding en onderwys van hulle kinders. Opvoeding begin by die geboorte van die kind en die invloed van die ouerhuis is bepa=lend vir die toekomstige opvoeding van die kind. Die skool kan ook net sy opvoedingstaak suksesvol vervul as daar samewerking met die skoolouers bestaan, met ander woorde as daar kommunikasie tussen die ouerhuis en die skool plaasvind. Sodoende kan die onderwysers meer van die kinders te wete kom en die ouers op die hoogte bly met die skoolbedrywighede. Dit handel ook nie net "um eine Elternberatung durch Lehrer, sondern gleichermassen um eine Lehrerberatung durch Eltern".[98]

Dit is veral by die *Gymnasium* waar daar 'n gesonde tra=disie van ouerbelangstelling in die akademiese aange=leenthede van die skool bestaan. Ouers en onderwy=sers ontmoet mekaar periodiek om oor die vordering van die kinders te praat. Gedurende die weeklikse *Sprechstunden* kan die ouers die vakonderwysers oor die kind se akademiese vordering spreek. Of hierdie ge=leenthede ten volle benut word, hang grootliks van

97) HEARNDEN, *op. cit.*, p. 108.

98) DEUTSCHER BILDUNGSRAT, *op. cit.*, p. 29.

die houding van individuele onderwysers af. Dit is egter 'n formele erkenning van die professionele rol van die onderwysers.[99]

Die *Schulordnung* (skoolwet) (1968) van Beiere bepaal uitdruklik in art. 38(1) dat *Sprechstunden* weekliks moet plaasvind. Die tyd en plek van sulke ontmoe= tings moet op die kennisgewingborde in die skoolgebou aangedui word. Ouervergaderings moet ten minste een keer per jaar plaasvind.[100]

Daar bestaan egter soms probleme ten opsigte van ouer= deelname aan die toesighouding oor die huiswerk van die kinders. Daar word soms gevoel dat leerlinge uit 'n beter sosiale of akademiese milieu in hierdie verband 'n voordeel het bo hulle minder gegoede maats. Daar word dus al hoe meer tot skoolgaan op 'n heeldag-basis oorgegaan waar die leerlinge namiddae onder toe= sig van die onderwysers hulle huiswerk doen. Namate onderwysmoontlikhede verbeter en die ouers meer by die skoolaktiwiteite betrek word, neem die belangstel= ling van die skoolouers in die onderwys in sy geheel ook toe. "In turn this increasing interest appears to have brought to light some dissatisfaction with the formal provision made for parental participation. This dissatisfaction derives from the reluctance of the teaching profession to grant parents a major say in matters which directly affect the teacher's pro= fessional performance. The latter do not expect to

99) HEARNDEN, *op. cit.*, p. 18.
Vgl. ook NEWCOMBE, N. *Europe at school*, p. 183.

100) BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM, *op. cit.*, p. 62.

be told how to do their job any more than would law=yers or oxyacetylene welders ... The core of the con=flict is then the question of how far and in what precise ways the participation of parents can be for=malised in order to effect a reconciliation between the demands of decentralisation of authority and pro=motion of grass-roots democracy, on the one hand, and protection of the esoterism of teaching against violation on the part of the uninitiated, on the other."[101]

Vir die begeerde koördinasie en samewerking tussen die skool en ouerhuis is 'n georganiseerde vorm van ouerverteenwoordiging op skoolkomitees 'n vereiste. Met die *Bildungsgesamtplan* (1973) is daar verbeteringe in hierdie verband aangebring. Ook verskillende *Land*-wetgewings, soos byvoorbeeld die Skoolwet van die Hansestad Hamburg (1977) [102] maak voorsiening vir meer ouerverteenwoordiging en -seggenskap. Die ouers kan kies na welke sekondêre skooltipe hulle hul kinders wil stuur. Hulle kan (behalwe die gewone sekondêre skole) ook besluit of hulle hulle kinders ná die *Grundschule* eers 'n oriënteringsfase van twee jaar wil laat deurloop, of na 'n *Gesamtschule* (kompre=hensiewe sekondêre skool) wil stuur. Waar die ori=ënteringsfase of *Gesamtschul*-klasse nog nie aan be=staande sekondêre skole ingerig is nie moet voortaan voorsiening daarvoor gemaak word, ook al sou die skool=

101) HEARNDEN, *op. cit.*, p. 19.

102) BEHÖRDE FÜR SCHULE, JUGEND UND BERUFSBILDUNG - AMT FÜR SCHULE. *Informationen. Sonderausgabe: Schulgesetz der Freien und Hansestadt Hamburg*, p. I.

personeel teen so 'n verandering gekant wees. Die owerhede sal hulle egter daarvoor beywer om tot 'n verstandhouding met dié skole te kom waar 'n vyfde klas vir *Gesamtschüler* of leerlinge wat die oriënte=ringsfase wil volg ingerig moet word. Die bogenoemde Skoolwet bepaal dat so 'n inruiming selfs nie deur die skoolpersoneelvergadering (*Schulkonferenz*) ver=hinder sou kon word nie, "denn es darf nicht sein, dass das neue Recht der Eltern von Vertretungsorganen einzelner Schulen gegen die Eltern und gegen den Staat blockiert wird".[103] Hierdie toename in ouer=seggenskap kon eers in 1979 in die praktyk toegepas word omdat die ouers tyd nodig gehad het om hulle nuwe regte op te eis. Die Senator belas met onder=wyssake in Hamburg, Senator Apel, het in die voor=woord tot die Skoolwet van Hamburg (1977) geskryf: "Sie, die Eltern, werden von nun an durch Ihre Ent=scheidungen für die von Ihnen bevorzugte Schulform den Gang der schulpolitischen Entwicklung (onderwys=beleidontwikkeling) in Hamburg bestimmen - insbe=sondere ihr Tempo". Die plaaslike onderwysontwik=keling hang dus grootliks van die ouers af.[104]

*Die Landesgesetz über Schulen in Rheinland-Pfalz* be=paal dat die ouers die reg en plig het om saam te werk ten opsigte van hulle kinders se skoolopvoeding. Deur ouerverteenwoordiging word die ouers by die skoolaktiwiteite betrek. Omdat Rynland-Pfalz 'n tipiese voorbeeld van 'n Duitse *Land* is, word ouerver=

103) *Ibid.*, p. II.

104) *Loc. cit.*

teenwoordiging in dié betrokke *Land* hieronder volle=
diger uiteengesit. Ouerverteenwoordiging en -ver=
antwoordelikheid word in verskeie vlakke verdeel,
naamlik:

* Die klas-ouerkomitee *(Klassenelternversammlung)*

Die klas-ouerkomitee moet sorg vir die samewerking tussen die klasouers en -onderwysers deur middel van advies en steun. Die voorsitter word vir hoogstens twee skooljare uit hul midde benoem.[105)]

* Die skool-ouerkomitee *(Schulelternbeirat)*

Alle skole moet 'n skool-ouerkomitee hê wat uit ten minste drie en hoogstens twintig lede bestaan en vir 'n tydperk van twee skooljare verkies word. Hierdie komitee moet die onderwysaangeleenthede van die hele skool bespreek. (Hierdie komitee se funksie kom grootliks ooreen met dié van skoolkomitees aan Suid-Afrikaanse skole.) Vir enige skool-"proefneming" of verandering ten opsigte van byvoorbeeld die onder= rigtyd moet hierdie komitee se goedkeuring eers ver= kry word. Vir *Grund-* en *Hauptschulen* (primêre en intermediêre skole) wat organisatories 'n eenheid vorm, asook vir skoolsentra, moet 'n gesamentlike komitee benoem word. Die skoolhoof neem aan die besprekings deel.[106)]

105) KULTUSMINISTERIUM RHEINLAND-PFALZ, *op. cit.*, art. 34, p. 16. Vgl. ook HECKEL *und* SEIPP, *op. cit.*, p. 87.

106) KULTUSMINISTERIUM RHEINLAND-PFALZ, *op. cit.*, art. 35, pp. 16 - 17.
Vgl. ook BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM, *op. cit.*, art. 38, pp. 62 - 63.

* Die distrik-ouerkomitee *(Bezirkselternbeirat)*

Hierdie komitee word vir 'n hele distrik benoem en moet die werk van die skool-ouerkomitee ondersteun en koördineer. Dit moet ook die skoolowerheid insake algemene vraagstukke met betrekking tot onderwys, onderrig en skoolorganisasie adviseer. In sekere goewermentsdistrikte, soos byvoorbeeld in Koblenz, bestaan die komitee uit 17 lede: 4 verteenwoordigers van openbare *Grundschulen*, 3 verteenwoordigers van openbare *Hauptschulen*, 2 verteenwoordigers elk van openbare *Realschulen* (tegniese of semi-akademiese sekondêre skole), *Gymnasien* (akademiese sekondêre skole), beroepsgerigte skole en skole vir besondere onderwys. Die raad word uit die verteenwoordigers van die verskillende skool-ouerkomitees verkies. In ander goewermentsdistrikte word die lede van die distrik-ouerkomitee vir 3 skooljare verkies en word saamgestel uit 3 stemgeregtigdes vir die *Grund-* en *Hauptschulen* uit elke streek en die voorsitters van die skool-ouerkomitees van openbare *Realschulen*, *Gymnasien*, beroepsgerigte skole en skole vir beson= dere onderwys.[107] In Rynland-Pfalz is hierdie komitees vir die eerste keer gedurende die 1975/76-skooljaar verkies.[108]

* Die *Land*-ouerkomitee *(Landeselternbeirat)*

Hierdie komitee adviseer die Minister van Onderwys oor beginselvrae wat vir die hervorming van die onder=

107) KULTUSMINISTERIUM RHEINLAND-PFALZ, *op. cit.*, art. 36, p. 17.

108) *Ibid.*, art. 104, p. 34.

wysstelsel in die *Land* van algemene belang is. Die funksie van die *Land*-ouerkomitee is onder andere:

- ** die vasstelling van die grondbeginsels insake die inhoud van die onderwys;
- ** die bepaling van die duur van die skool=jaar en -vakansies;
- ** die uitoefening van beheer oor die invoer van skoolhandboeke en
- ** hulpverlening by die opstel van skool- en eksamenreëls.

Die *Land*-ouerkomitee word saamgestel uit 27 lede en word vir 'n termyn van 3 skooljare verkies. Die voorsitter verteenwoordig die komitee by die Minister van Onderwys wat sy goedkeuring aan alle besluite moet heg. Hy mag ook aan die vergaderings van hier=die komitee deelneem.[109)]

* Die *Bund*-ouerkomitee *(Bundeselternrat)*

Die *Bund*-ouerkomitee is in 1952 uit 18 kleiner orga=nisasies saamgestel en verteenwoordig sedert 1968 die ouers van al die *Länder* in die Bondsrepubliek. Hierdie ouerkomitee is invloedryk genoeg om onderhan=delings op hoë vlak met beleidmakende liggame, soos byvoorbeeld die Bondsministerie en die *Bund-Länder-Kommission*, te hê. Hierdie invloed is veral voel=

109) *Ibid.*, art. 37, pp. 17 - 18.

baar by die hersiening van die eksamenstelsel vir die senior sekondêre fase en universiteitstoelatings=vereistes.[110)]

5.5.3 Leerlingdeelname of -verteenwoordiging *(Schülermitverwaltung)*

"Zur Vorbereitung auf das Leben persönlicher Mitver=antwortung des mündig gewordenen Bürgers für die öffentlichen Dinge sollen sie schon auf der Schule sich üben durch das, was heute 'Schülermitverantwor=tung' heisst. Sie sollen gemeinschaftliche Aufgaben übernehmen, in Zusammenkünften diskutieren, beraten und Entschlüsse fassen in bezug auf die Dinge, die ihnen in der Schule begegnen und ihre Sache sind."[111)]

Net soos dit in die meeste Engelse skole die geval is, word daar in Wes-Duitsland ook vir die leerlinge deur middel van komitees 'n forum geskep om hul gedagtes te lug, maar dit geskied op 'n meer formele en gestruk=tureerde wyse.[112)]

Die skoolregulasies van Rynland-Pfalz wy etlike blad=sye aan 'n gedetailleerde uiteensetting van hierdie tipe beheeruitoefening, beginnende by die verkiesing van die *Klassensprecher* (klaskaptein) vir elke klas deur die *Klassenversammlung* (die leerlinge van die klas). Die verskillende *Klassensprecher* vorm dan

110) HEARNDEN, *op. cit.*, p. 19.

111) JASPERS, K. *Wohin treibt die Bundesrepublik?*, p. 205.

112) NEWCOMBE, *op. cit.*, p. 96.

weer 'n komitee (*Klassensprecherversammlung*) waarvan die voorsitter *ex-officio* die *Schülersprecher* (hoof= seun of -dogter) is. Die doel van die leerlingkomi= tee is om adviserend op te tree waar dit aangeleent= hede raak waarby die leerlinge besondere belang het. Leerlingverteenwoordiging is vir die eerste keer in 1975/76 in Rynland-Pfalz ingevoer.[113] *Landesschüler= beiräte* (adviserende leerlingkomitees op die *Land*-vlak), bestaande uit 15 lede, word vir elke skooltipe van die junior sekondêre fase (*Sekundarstufe I*) en senior sekondêre fase (*Sekundarstufe II*) saamgestel. Hulle mag ten opsigte van algemene of beginselvraagstukke rakende die onderwys stelling inneem en deur hul voor= sitter met die Minister van Onderwys skakel.[114] Leer= lingverteenwoordiging as instelling by skole is tot partypolitieke neutraliteit verplig.[115]

## 5.6 SAMEWERKING TUSSEN DIE *BUND* EN DIE *LÄN= DER* MET BETREKKING TOT DIE BEHEER OOR DIE ONDERWYSFINANSIES

### 5.6.1 Finansiële behoeftes en uitgawes

Die begrip *onderwysbegroting* met betrekking tot die *gesamentlike* finansiering van die *Bund*, *Länder* en *Gemeinden* (munisipaliteite of kommunes), is iets nuuts in die Wes-Duitse onderwyswese. Dit was vir die *Bund-Länder-Kommission* (BLK) duidelik dat omvattende onderwysbeplanning moeilik buite 'n gemeenskaplike onderwysbegroting kan geskied. Derhalwe is daarop

113) KULTUSMINISTERIUM RHEINLAND-PFALZ, *op. cit.*, artt. 26-31 en 104, pp. 14 e.v.

114) *Loc. cit.*
Vgl. ook HECKEL *und* SEIPP, *op. cit.*, pp. 80 - 82.

115) DEUTSCHER BILDUNGSRAT, *op. cit.*, p. 27.

aangedring dat die *Bildungsgesamtplan* (1973) 'n volledige uitgewerkte onderwysbegroting tot 1985 moes insluit wat die beraamde finansiële behoeftes ten opsigte van die verskaffing van die nodige onderwysgeleenthede deur die *Bund*, *Länder* of *Gemeinden* uiteengesit.[116)]

Die werklike toename van die gesamentlike onderwys= uitgawes gedurende die jare 1963 tot 1973 toon duide= lik die omvang van die som geld aan wat vir die onder= wysbehoeftes in die begrotingsverdeling ingeruim moes word. Die gesamentlike skooluitgawes in die BRD het byvoorbeeld van 7,8 miljard DM in 1963 tot 27,5 mil= jard DM in 1973 gestyg. Dit beteken 'n totale toe= name van 253 persent en 'n gemiddelde jaarlikse toename van 13,4 persent. Daarteenoor het die totale open= bare begroting (vgl. figuur 5.2, p. 235) vir die *Bund*, *Länder* en *Gemeinden* (munisipaliteite) gedurende dieselfde tydperk met 140 persent gestyg, naamlik 'n gemiddelde jaarlikse toename van 9,2 persent. Indien die toename van onderwysuitgawes met dié van die to= tale openbare uitgawes vergelyk word, word die toename van die aandeel wat die skooluitgawes van die totale openbare begroting uitmaak, naamlik van 6,7 persent in 1963 tot 9,8 persent in 1973, duidelik - 'n toe= name wat buite verhouding tot die res van die volks= besteding is.[117)]

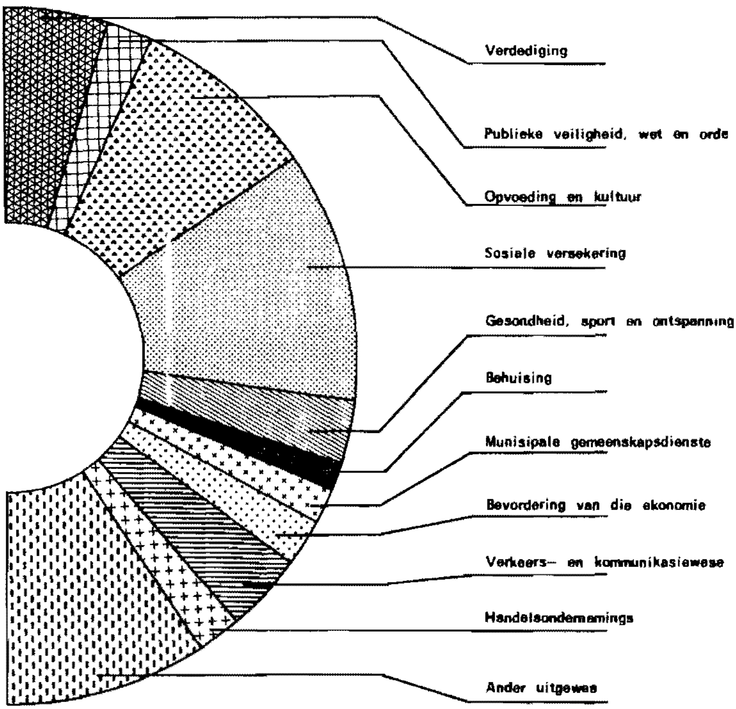
By 'n bespreking van die onderwysuitgawes moet daar onderskei word tussen die sogenaamde *Personalkosten*

116) HÖHNE, *op. cit.*, p. 107.

117) DEUTSCHER BILDUNGSRAT. *Bericht '75*, p. 381.

FIGUUR 5.2

BEGROTINGSVERDELING VIR DIE BRD, 1975[118)]




118) BUNDESREGIERUNG. Statistisches Bundesamt, *op. cit.*, p. 399.

("personeelkoste") en die *Sachkosten* (instandhoudings=koste). *Personalkosten* het betrekking op die sala=risse en pensioene van die onderwysers en word gewoon=lik deur die *Land* gedra. *Sachkosten* het betrekking op die oprigting en instandhouding van die skole, maar dit sluit ook die salarisse van die administra=tiewe personeel in en word deur die *Schulträger* (meest=al die munisipaliteite of private instansies) gedra.[119] Die *Schulträger* is die instansies, organe of liggame wat sorg vir die oprigting, organisasie, beheer en administrasie van 'n skool of skooltipe. Hierdie instansies dra dus met betrekking tot die instandhou=ding ook sorg dat die finansies oordeelkundig aange=wend word en toereikend is om in die onderwysbehoef=tes van die skool te voorsien.[120]

By die verdere bespreking van die finansiering van die onderwys moet dit in gedagte gehou word dat die verskillende uitgawes in 'n groeiende ekonomie nie eenvormig ontwikkel nie. Personeelkoste kan byvoor=beeld veel skerper styg as onderhoudskoste. Die *Bildungsgesamtplan* het met hierdie feit rekening ge=hou deur 'n drievoudige berekening te maak van die uitgawes, naamlik uitgawes ten opsigte van

* die *konstante* pryse wat op 'n bepaalde "basisjaar", naamlik 1970, gegrond word,

* die *relatiewe* pryse waar verskille in die pryspatroon van die verskillende gebiede

119) SCHULTZE *und* FÜHR, *op. cit.*, p. 96.

120) HECKEL *und* SEIPP, *op. cit.*, p. 96.

(personeelkoste, onderhoudskoste, en dies meer) in aanmerking geneem en sover as moontlik vooruit beraam word en

* die *heersende* pryse wat reeds die algemene jaarlikse prysverhoging insluit.[121]

In werklikheid word daar baie meer aan die onderwys bestee as die bedrae wat in syfers verstrek word, aan= gesien die steun van private instansies, soos byvoor= beeld kerke, die *Bundesanstalt für Arbeit* (arbeids= buro) en vakunies, nie bygereken is nie.[122] Die fenomenale vermeerdering van die onderwysuitgawes (in persentasies uitgedruk) in verhouding tot die BRD se totale openbare uitgawes vir die jare 1963 en 1973, word hieronder in tabel 5.1 aangetoon.

TABEL 5.1

SKOOLUITGAWES EN TOTALE OPENBARE UITGAWES VIR DIE BRD IN DIE JARE 1963 EN 1973 VOLGENS DIE HEERSENDE PRYSE[123]

| | 1963 DM* in miljard | 1973 DM in miljard | Toename in per= sentasie uitgedruk |
|---|---|---|---|
| Skooluitgawes | 7,8 | 27,5 | 253 |
| Totale openbare uitgawes | 116,5 | 280,1 | 140 |

* Die stand van DM teenoor R word soos volg bereken

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1963: 5,55 | 1970: 5,15 | 1974: 4,13 | 1979: 2,13 |
| 1967: 5,53 | 1973: 4,02 | 1975: 2,68 | |

121) HÖHNE, *op. cit.*, p. 108.

122) *Loc. cit.*

123) DEUTSCHER BILDUNGSRAT. *Bericht '75*, p. 381.

Sedert 1970 was die toename van die uitgawes vir on=derwys op voor-tersiêre vlak meer as dié op tersiêre vlak. Dié toename is hoofsaaklik die gevolg van die intensiewe bouprogram gedurende 1970 en 1971. Sedert 1970 het die uitgawes vir skoolonderwys met 63 per=sent gestyg teenoor die 56 persent met betrekking tot die tersiêre onderwys (vgl. tabel 5.2).[124]

TABEL 5.2

VERDELING VAN DIE ONDERWYSUITGAWES IN DIE BRD VIR 1970 EN 1973 VOLGENS DIE HEERSENDE PRYSE[125]

| ONDERWYSUITGAWES | | JAAR 1970 | JAAR 1973 |
|---|---|---|---|
| Totale uitgawes vir die onderwys | | 27,3 | 45,8 |
| Skoolvlak | DM | 16,9 | 27,5 |
| | Persent* | 62 | 60 |
| Tersiêre vlak | DM | 7,0 | 10,9 |
| | Persent* | 26 | 24 |
| Onderwysbevordering | DM | 0,7 | 2,2 |
| | Persent* | 2,6 | 4,8 |

* Met betrekking tot die hele onderwyswese

Die toename van skooluitgawes geld nie in dieselfde mate vir alle skooltipes nie. Die swaartepunt van die onderwysuitgawes verskil ook onderling in die onder=skeie *Länder* (vgl. tabel 5.5, p. 241), wat die skooluitgawes vir Baden-Württemberg verstrek). Oor die algemeen het daar 'n aansienlike uitbreiding van die *Realschulen* en *Gymnasien* as gevolg van die groot toe=name in leerlinggetalle plaasgevind. Daarteenoor het

124) *Ibid.*, p. 384.

125) *Ibid.*, p. 385.

die *Grundschulen* (primêre skole), die *Hauptschulen* (algemene middelbare skole) en die *Sonderschulen* (skole vir buitengewone onderwys) nie in dieselfde mate vermeerder nie.[126)]

Vanaf 1970 is daar steeds groter bedrae geld aan die *Gesamtschulen* (komprehensiewe skole) bestee, naamlik 200 miljoen DM in 1970 teenoor die 885 miljoen DM in 1973, wat 'n vermeerdering van 340 persent verteen= woordig. Tabel 5.3 toon die personeeluitgawes per leerling vir die jare 1963 en 1973 aan en tabel 5.4 die totale skooluitgawes per leerling vir dieselfde jare. (Geen data vir die *Gesamtschulen* is beskikbaar nie.)

TABEL 5.3

PERSONEELUITGAWES PER LEERLING VOLGENS SKOOLTIPES IN DIE BRD VIR DIE JARE 1963 EN 1973 VOLGENS DIE HEERSENDE PRYSE[127)]

| S K O O L T I P E | 1963 DM | 1973 DM | Toename in persentasie uitgedruk |
|---|---|---|---|
| *Grund-, Haupt-* en *Sonderschulen* | 451 | 1 282 | 184 |
| *Realschulen* | 638 | 1 441 | 126 |
| *Gymnasien* | 1 077 | 1 920 | 78 |
| *Berufliche Schulen* (beroeps= gerigte skole)* | 319 | 939 | 194 |
| * Deeltyds sowel as voltyds | | | |

126) *Loc. cit.*

127) *Ibid.*, p. 387.

Uit hierdie data is dit duidelik dat die aanwending van finansiële middele met betrekking tot personeel aan die beroepsgerigte skole die minste was. Dit moet egter in gedagte gehou word dat hierdie leer=linge die skool slegs vir ongeveer agt periodes per week besoek. Aan die *Gymnasien* was die personeel=koste die hoogste. Die hoër uitgawe in 1973 dui nie noodwendig op 'n verbetering nie - dit moet onthou word dat lewenskosteverhogings in berekening gebring is.

TABEL 5.4

SKOOLUITGAWES PER LEERLING VOLGENS SKOOLTIPES IN DIE BRD VIR DIE JARE 1963 EN 1973 VOLGENS DIE HEERSENDE PRYSE[128)]

| S K O O L T I P E | 1963 DM | 1973 DM | Toename in persentasie uitgedruk |
|---|---|---|---|
| *Grund-*, *Haupt-* en *Sonderschulen* | 840 | 2 194 | 161 |
| *Realschulen* | 1 132 | 2 478 | 119 |
| *Gymnasien* | 1 717 | 3 373 | 96 |
| *Berufliche Schulen* | 517 | 1 460 | 182 |

Uit statistiese gegewens blyk dit dat die finansiële "krag" van die stadstate (Berlyn, Bremen, Hamburg) bo die gemiddelde finansiële vermoë van die BRD is. Die skole in hierdie state is derhalwe ook beter toege=rus.[129)] Van die ander *Länder* het Baden-Württemberg in 1973 die meeste per leerling aan *Gymnasien* en be=

128) *Ibid.*, p. 396.

129) *Loc. cit.*

roepskole gespandeer (vgl. tabel 5.5). Hoewel daar sedert 1970 meer aandag aan die *Grund-*, *Haupt-* en *Sonderschulen* geskenk is, was die uitgawes vir Baden-Württemberg nog ietwat onder die gemiddelde uitgawes vir die BRD. Die swaartepunt van die uitgawetoename gedurende 1963 tot 1973 het by die beroepskole gelê. Daarna het die *Realschulen* en die *Gymnasien* eers ge= volg (vgl. tabel 5.5).

TABEL 5.5

SKOOLUITGAWES PER LEERLING VOLGENS SKOOLTIPES IN BADEN-WÜRTTEMBERG VIR DIE JARE 1963 EN 1973 VOLGENS DIE HEERSENDE PRYSE[130]

| S K O O L T I P E | 1963 DM | 1973 DM | Toename in persentasie uitgedruk |
|---|---|---|---|
| *Grund-, Haupt-* en *Sonderschulen* | 976 | 2 108 | 116 |
| *Realschulen* | 961 | 2 384 | 148 |
| *Gymnasien* | 1 530 | 3 519 | 130 |
| *Berufliche Schulen* | 621 | 1 715 | 176 |

In 1972 was die toename by die meeste skooltipes ten opsigte van die vermeerdering in onderhoudskoste per leerling onder die normale. In 1973 het die onder= houdskoste egter met 'n gemiddeld van ongeveer 50 per= sent per leerling gestyg. Die toename in die uit= gawes aan die onderwys is grotendeels te wyte aan die feit dat die finansiering van die onderwys deur open= bare instansies oorgeneem is.[131]

130) *Ibid.*, p. 397.

131) *Loc. cit.*

Volgens 'n beheerooreenkoms tussen die *Bund* en die *Länder* het die *Bildungskommission* in die *Bildungs=gesamtplan* 'n gemeenskaplike onderwysbegroting uitge=werk.[132] Daarvolgens is beraam dat die uitgawes verbonde aan die onderwys teen 1980 67,0 miljard DM en teen 1985 90,5 miljard DM sal beloop. Die heer=sende pryse sal waarskynlik hoër wees.[133] In 1978 is byvoorbeeld reeds 463 miljoen DM (130 miljoen DM of 39 persent méér as die vorige jaar) vir beroeps=gerigte skooltipes beskikbaar gestel en 950 miljoen DM vir die oprigting van universiteite. Aan onder=wysbeplanning is in 1978 90,5 miljoen DM bestee.[134] Die beraamde onderwysuitgawes vir 1985 word in tabel 5.6 uiteengesit.

Uit tabel 5.6, p. 243,kan afgelei word dat daar na beraming teen 1985 ongeveer 49,8 miljard DM (rela=tiewe pryse) vir alle skooltipes (dit wil sê van die elementêre vlak tot en met die *Sekundarbereich II*) beskikbaar sal moet wees teenoor die 26,2 miljard DM vir tersiêre onderwys (insluitende tersiêre inrigtings met beroepskwalifiserende opeleidingskursusse, onder=wysersopleiding en studentebehuising). Vir vernuwings in die onderwys sal 1,6 miljard DM en vir die alge=mene bevordering van die navorsing 5,4 miljard DM be=nodig word.

132) BUND-LÄNDER-KOMMISSION (BLK). *Bildungsgesamtplan;* Band I, p. 12.

133) HÖHNE, *op. cit.*, p. 112.

134) GÖBEL, H. *ed.* Education and science in the Federal Republic of Germany. *Bildung und Wissenschaft*, No. 3-78(e), p. 66.

TABEL 5.6

ONTLEDING VAN DIE ONDERWYSUITGAWES VIR DIE TYD=PERK 1970 TOT 1985 IN MILJARD DM[135]

| AARD VAN DIE UITGAWES | 1970 (Konstante pryse) | 1975 | 1980 | 1985 | 1985 (Relatiewe pryse) |
|---|---|---|---|---|---|
| Elementêre vlak | 0,8 | 1,1 | 1,1 | 1,0 | 1,6 |
| Primêre vlak | 4,2 | 4,6 | 6,2 | 8,5 | 12,9 |
| *Sekundarbereich I* | 9,0 | 12,0 | 12,8 | 11,9 | 18,1 |
| *Sekundarbereich II* Voltyds | 2,6 | 3,9 | 5,0 | 6,1 | 9,3 |
| Deeltyds | 1,5 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 2,5 |
| *Sonderschulen* | 1,2 | 1,4 | 1,4 | 1,5 | 2,4 |
| Opleidingsentrums buite die bedryf | | 0,1 | 0,3 | 0,3 | 0,5 |
| Bykomstige koste aan *Ganz=tagsschulen* | | 0,1 | 0,7 | 1,5 | 2,5 |
| Tersiêre vlak | 7,1 | 9,8 | 13,4 | 16,9 | 24,5 |
| Ander tersiêre inrigtings met beroepskwalifise=rende opleidingskursusse | | | 0,5 | 0,6 | 0,8 |
| Onderwysersopleiding | | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,4 |
| Studentebehuising | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,5 |
| Bevordering van die onder=wys | 0,7 | 1,8 | 3,6 | 4,5 | 4,5 |
| Verdere (volwassene) onder=wys | 0,2 | 0,3 | 0,5 | 0,5 | 0,7 |
| Buiteskoolse jeugopleiding | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,8 |
| Vernuwings in die onderwys=wese | | 0,4 | 0,8 | 1,3 | 1,6 |
| Onderwysvoorligting | | 0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,5 |
| Algemene navorsingsbevorde=ring | 1,1 | 1,7 | 2,7 | 3,7 | 5,4 |
| Biblioteke | 0,3 | 0,4 | 0,6 | 0,7 | 1,1 |

135) BUND-LANDER-KOMMISSION (BLK). *Bildungsgesamtplan;* Band II, pp. 117, 119.

### 5.6.2 Bydraes van die *Bund*, *Länder* en *Gemeinden* met betrekking tot onderwysfinansiering

Die *Länder* en *Gemeinden* (munisipaliteite) dra die meeste by tot die onderwysuitgawes, naamlik ongeveer 90 persent. Slegs in uitsonderlike gevalle is die *Bund* self verantwoordelik vir die oprigting en in=standhouding van onderwysinrigtings. Die *Bund* is egter heeltemal of deels verantwoordelik vir die op=rigting en instandhouding van universiteite.[136] Die *Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Länder* (ooreen=koms tussen die *Bund* en *Länder* rakende die administra=sie van en beheer oor die onderwys) het in Februarie 1968 bepaal dat die koste vir die oprigting van nuwe *Wissenschaftliche Hochschulen* deur beide partye gedra moet word.[137] Die *Bund* het veral in 'n toenemende mate tot die finansiering van die algemene bevordering van onderwysnavorsing bygedra.[138] Die volgende syfers toon aan in watter mate die verskillende be=trokkenes vir die uitgawes ten opsigte van die *skool=wese* (die ander onderwysgebiede uitgeslote) in 1970 verantwoordelik was:[139]

| | | |
|---|---|---|
| *Bund* | : | 148 miljoen DM |
| *Länder* | : | 12 329 miljoen DM |
| *Gemeinden* | : | 5 769 miljoen DM |
| TOTAAL | : | 18 246 miljoen DM |

136) HÖHNE, *op. cit.*, p. 111.

137) SEKRETARIAT DER KMK (BRD). *Handbuch für die KMK 1970*, p. 157.

138) BUND-LÄNDER-KOMMISSION. *Bildungsgesamtplan*; Band I, p. 12.

139) HÖHNE, *op. cit.*, p. 111.

Wat die verspreiding en uitgawe van openbare fondse binne elke *Land* betref, word die verantwoordelikheid daarvoor deur drie vlakke gedra naamlik

* die onderwysministerie van die betrokke *Land*,
* die *Gemeinden* of plaaslike bestuur (soms georganiseer op 'n distriks- en kommune=basis) en
* die individuele skole.

Die probleem bly egter nog om die optimumgraad van desentralisasie van beheer te bepaal.[140] Verant=woordelikhede ten opsigte van onderwysbeheer hou ver=band met die finansiering van die onderwys. Die skei=ding ten opsigte van finansiële verpligtinge is egter nie so duidelik afgebaken nie. Die *Land*-owerhede subsidieer die bedryfskoste wat deur die plaaslike besture aangegaan word op twee maniere: deur direkte hulpverlening word bygedra tot bepaalde bou- of toe=rustingsprogramme of andersins word indirekte hulp verleen deur 'n "gelykmakende" stelsel, dit wil sê deur die minder welvarende gemeenskappe te subsidieer en sodoende 'n redelik eenvormige voorsiening van plaaslike onderwysdienste te verseker.[141] Daar dien op gelet te word dat, wat die onderwysuitgawes betref, die *Personalkosten* (wat betrekking het op die sala=risse en pensioene van die onderwysers) gewoonlik

140) HEARNDEN, *op. cit.*, p. 15.

141) *Loc. cit.*

deur die *Land* gedra word, terwyl die *Sachkosten* (dit wil sê die instandhoudingskoste van die skole en ook die salarisse van die administratiewe personeel) deur die *Schulträger* (meestal die *Gemeinden*) verhaal word. Die verdeling van hierdie uitgawes moet deur die onderskeie *Länder* self gereël word.[142)]

In terme van finansiële ondersteuning word daar tus= sen *openbare* en *privaatskole* onderskei. Openbare skole kan weer in drie kategorieë geklassifiseer word, naamlik staatsondersteunde skole, kommunale of munisipale skole en skole wat deur sowel die staat (*Land*) as die munisipaliteit (*Gemeinde*) ondersteun word.[143)] Daar word geen skoolgeld aan openbare algemeen-vormende en beroepsgerigte skole in die BRD betaal nie. In sommige *Länder* is die onderwys aan *Berufsfach-* en *Fachschulen* ook gratis.[144)] Waar privaatskole die funksie van die openbare skole (in die afwesigheid van laasgenoemde) moet oorneem, is hulle op finansiële ondersteuning van die *Land* gereg= tig. Dit word so deur *Land*-wetgewing gereël. Proefskole en skole vir buitengewone onderwys (*Sonder= schulen*) is ook op bykomstige finansiële hulp gereg= tig.[145)]

Volgens die beginsel van "afsonderlike steun" kan 'n skool volledig die verantwoordelikheid van die *Land*

142) DEUTSCHER BILDUNGSRAT. Empfehlungen der Bildungskommission. *Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen;* Teil I, pp. A85 - A86.

143) RELLER *and* MORPHET, *op. cit.*, p. 34.

144) SCHULTZE *und* FÜHR, *op. cit.*, p. 96.

145) *Ibid.*, p. 97.

of die *Gemeinde* (munisipaliteit of kommune) wees.[146] Die verantwoordelike instansie moet dan al die koste daaraan verbonde dra. In Baden-Württemberg, byvoor= beeld, geld vir die openbare skole (met die uitson= dering van 'n paar staatskole), die beginsel van "ge= kombineerde" steun. Die *Land* dra die personeelkoste, en die munisipaliteite finansier 30 persent van die personeelkoste vir elementêre skole en 32,5 persent vir alle ander skole, uitgesonderd die staatskole. Verder betaal die munisipaliteite ook alle instand= houdingskoste. Onderwys en handboeke word gratis aan die leerlinge verskaf. Die onderrigfooi wat aan tegniese skole gehef word, gaan na die munisipali= teite. Die *Land* vergoed die munisipaliteite vir die verlies aan skoolgeld by algemeen-vormende skole, maar nie vir die gratis handboeke nie. Waar die betrokke munisipaliteit dit nie kan bekostig nie help die *Land* met die oprigting van skoolgeboue. Die *Land* dra al die koste verbonde aan die oprigting en in= standhouding van staatskole.[147]

Die *Bildungskommission* het in 1973 reeds aanbeveel dat die beheer oor die finansies aan die individuele skole oorgedra moet word om sodoende aan hulle meer selfstandigheid en deelname aan finansiële besluite te gee. Die *Schulträger* moet egter die moontlikheid van beheer behou.[148]

146) HECKEL *und* SEIPP, *op. cit.*, p. 97.

147) RELLER *and* MORPHET, *op. cit.*, p. 35.
Vgl. ook HECKEL *und* SEIPP, *op. cit.*, p. 103.

148) DEUTSCHER BILDUNGSRAT. Empfehlungen der Bildungskommission. *Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen;* Teil I, pp. A75, A85.

By staatskole tree die staat as die werkgewer van onderwysers op. By munisipale (kommunale) skole is die betrokke instansies (munisipaliteite, private instansies) verantwoordelik vir die instandhouding van die skole sowel as vir die aanstelling en besol=diging van die onderwysers (meestal met behulp van staatstoelaes).[149] In sommige *Länder* vul die plaaslike besture die bedrae wat deur die *Land* voor=sien word aan deur die heffing van spesiale skoolbe=lastings, gedeeltelik met die oog op die besoldiging van onderwysers.[150]

By beroeps- en verdere onderwys, waar die *Bund, Länder* en *Gemeinden* net vir 'n bepaalde gedeelte van die uitgawes verantwoordelik is, word die oorblywende kostes deur ander instansies, byvoorbeeld die *Bundesan=stalt für Arbeit* (arbeidsburo) of deur privaat instan=sies, gedra.[151]

Elke *Land* is vir die finansiering van sy eie univer=siteite verantwoordelik. Elke afsonderlike univer=siteit stel jaarliks 'n begroting op wat aan die *Land*-regering voorgelê word. Hierna volg onderhandelings tussen die betrokke partye oor die verskillende uit=gaweposte en as die regering tevrede gestel is, word die nodige voorsiening vir die uitbetaling daarvan deur die *Landtag* (*Land*-parlement) gemaak.[152]

149) HECKEL *und* SEIPP, *op. cit.*, p. 98.

150) HEARNDEN, *op. cit.*, p. 15.

151) BUND-LÄNDER-KOMMISSION. *Bildungsgesamtplan;* Band I, p. 92.

152) THOM, H. B. Universiteite nie net vir bevoorregtes. *Die Burger*, 31 Maart 1972, p. (?).

Die ingewikkeldheid van onderwysfinansiering in die BRD maak dit uiters moeilik om vas te stel in watter mate die twee hoofbronne, naamlik die *Land* en die *Gemeinden*, tot die onderwys bydra. Oor die algemeen lyk dit of daar 'n besliste toename is in die aandeel wat die *Land* in die uitgawes neem, met 'n dienooreen=komstige afname in die aandeel van die plaaslike ower=hede. Hierdie neiging mag op sy beurt weer 'n soort=gelyke sentraliseringsneiging op 'n nog hoër vlak weerspieël want saam met die totstandkoming van die *Bundesrat* (1965), die nuwe Federale Ministerie van Onderwys (1969) en die *Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung* (1970) is daar ook 'n groter gewillig=heid aan die kant van die Bondsregering te bespeur om die onderwysuitgawes van die verskillende *Länder* te subsidieer.[153)]

## 5.7 PERSPEKTIVIESE OORSIG

In hierdie hoofstuk was die aandag veral op die beheer en finansiering van die onderwys in die BRD toege=spits. Met 'n demokratiese benadering ten opsigte van beheer oor die onderwys het Wes-Duitsland gepoog om die regte van die lidstate van die Bondsrepubliek oor hulle eie onderwysaangeleenthede te beskerm, ter=wyl die individuele state (*Länder*) op hulle beurt probeer het om deur middel van die Konferensie van Onderwysministers (*Kultusministerkonferenz*) kompromieë tussen die administrasies van die onderskeie state tot die voordeel van die algemene volkskultuur te be=reik.

153) HEARNDEN, *op. cit.*, p. 15.

Die *Bildungsbericht*[154] stel dit duidelik dat die toets vir 'n federasie (wat nie bloot koöperatief nie, maar ook gekoördineerd funksioneer) daarin lê dat *Bund* en *Länder* ook

- * op die gebied van die onderwysbeleid ge=koördineerd moet kan beplan,
- * oorkoepelende take gesamentlik moet kan ondersoek en, sover moontlik,
- * eie gesigspunte in die gemeenskaplike beplanning moet kan inweef.

Omdat die *Bund* se bevoegdheid veral op maatskaplik-staatkundige terrein geld,[155] moet hy daarteen waak om nie onderwys*beleid*sake te verwaarloos nie. Die *Länder* (wat hoofsaaklik vir die onderwyswese verant=woordelik is) mag nie op hulle eie só selfstandig en onafhanklik beplan en besluite neem dat daar nie op die inter-*Land*-samehang, -omstandighede en -ontwik=kelinge gelet word nie; trouens, toenemende interna=sionale vervlegting in die onderwyswese moet meer as ooit tevore in aanmerking geneem word. Daarom is die Bondsregering beslis in sy standpunt dat onderwys=beleidsake, -hervormings en -finansiering deur die *Bund*, die *Länder* en die *Gemeinden* (plaaslike besture) *gesamentlik* beplan moet word.[156]

154) BUNDESREGIERUNG (BRD). *Der Bildungsbericht '70. Die bil=dungspolitische Konzeption der Bundesregierung*, pp. 17 - 18.

155) DEUTSCHER BILDUNGSRAT. Empfehlungen der Bildungskommission. *Strukturplan für das Bildungswesen*, p. 276.

156) SEKRETARIAT DER KMK (BRD). *Handbuch für die KMK. Auszüge aus dem Grundgesetz für die BRD*, art. 91(b), p. 142.

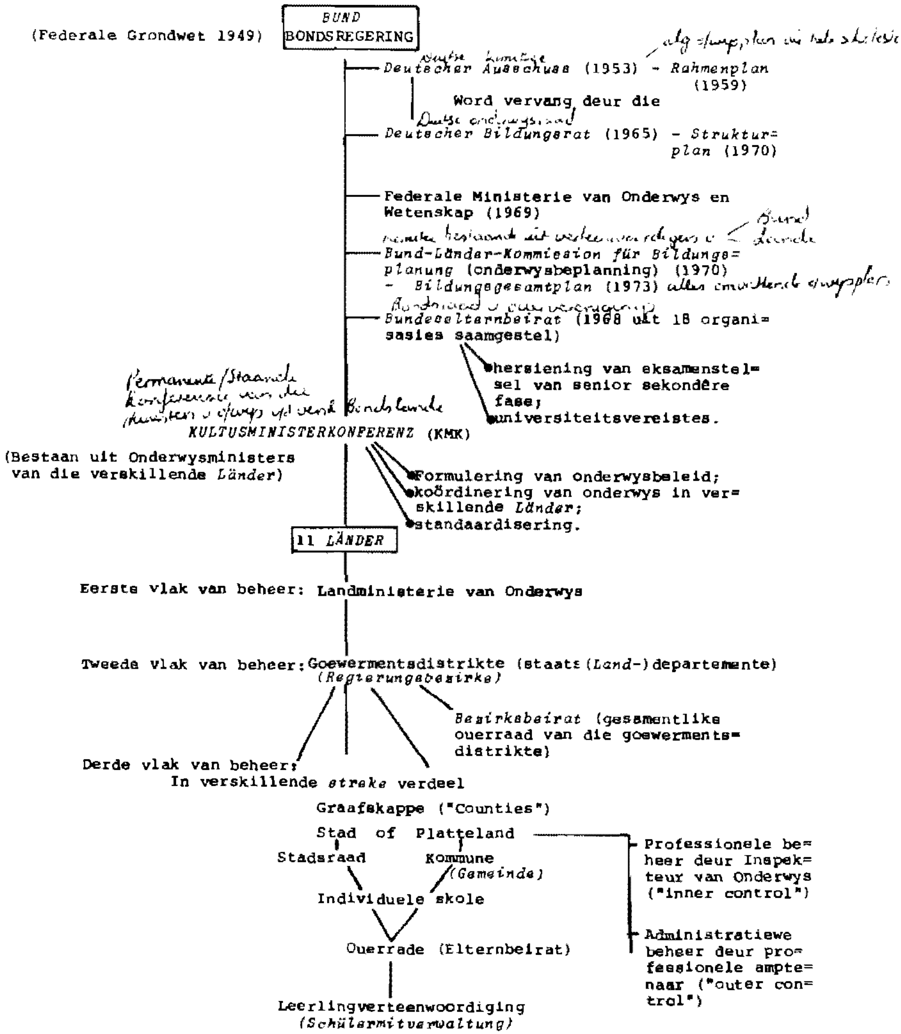
Dit lyk of die feit dat die Bondsregering en die *Land*-regerings deur verskillende politieke partye met verskillende samelewingsdoelstellings (en daarom ver=skillende prioriteite) gevorm word 'n onoorbrugbare struikelblok in die weg van hierdie eenheidstrewe is. Daarteenoor blyk dit egter by nadere ondersoek dat, omdat onderwystoestande dwarsdeur die federale gebied dieselfde is, die vrae en probleme rondom die onderwys ook neig om dieselfde te wees. Dat die oplossings en antwoorde op onderwysvraagstukke van *Land* tot *Land* mag verskil, is een van die voordele van 'n federale stelsel, hoewel dit soms ook 'n nadeel mag wees. Op 'n gebied soos die onderwysbeleid bly die ontwikkeling in die verskillende *Länder* grootliks in ooreenstemming met mekaar. Die verklaring hier=voor lê onder andere in die kompetisie wat daar tus=sen die verskillende *Länder* heers.[157] Daar *word* egter nie na algehele eenvormigheid van die onderwys dwarsdeur die Bondsrepubliek gestrewe nie, maar eer=der na gelykwaardigheid gebaseer op 'n gesentraliseerde *Land*-stelsel.

Die ontwikkeling van onderwysbeheer sedert die einde van die Tweede Wêreldoorlog (1945) kan met 'n diagram soos die volgende voorgestel word:

157) SCHÄFER, F. Aspects of the Federal System of the Federal Republic of Germany. *Sonderdienst* SO 3-75(e), p. 11.

FIGUUR 5.3

SKEMATIESE VOORSTELLING VAN DIE ONTWIKKELING VAN DIE BEHEER OOR DIE ONDERWYS IN WES-DUITSLAND SEDERT DIE EINDE VAN DIE TWEEDE WÊRELDOORLOG



Dit het onder meer geblyk dat dit vir die *Bund-Länder-Kom=mission* moeilik was om omvattende onderwysbeplanning buite 'n gemeenskaplike onderwysbegroting te doen. Om hierdie rede is die *Bildungsgesamtplan* (1973) so opgestel dat dit ook 'n volledig uitgewerkte onderwysbegroting tot 1985 kon insluit. Daarin is die beraamde finan=siële behoeftes ten opsigte van die verskaffing van onderwysgeleenthede deur die *Bund*, *Länder* of *Gemein=den* (munisipaliteite) uiteengesit. Dit het ook ge=blyk dat daar in die algemene begroting van die BRD besonder baie geld vir die onderwys afgesonder word. 'n Opvallende trek van die onderwysfinansies sedert 1970 was die toename van die uitgawes vir onderwys op voor-tersiêre vlak, meer as wat dit op tersiêre vlak was. Daar word ook steeds groter bedrae geld aan die *Gesamtschulen* (komprehensiewe skole) bestee. Die *Länder* en *Gemeinden* dra die meeste tot die onder=wysuitgawes by, naamlik ongeveer 90 persent. Binne elke *Land* dra die *Gemeinden* die hooflas van die onder=wysuitgawes, terwyl die *Land* vir die besoldiging van die onderwysers (wat staatsamptenare is) verantwoorde=lik gehou word. Die verdeling van laasgenoemde uit=gawes word egter deur die onderskeie *Länder* self ge=reël. Die *Land* is self ook vir die finansiering van die universiteite verantwoordelik.

Nadat die beleid van en beheer oor die onderwys in Wes-Duitsland en die samewerking tussen die *Bund* en die *Länder* met betrekking tot die beheer oor die onder=wysfinansies in hierdie hoofstuk bespreek is, volg daar nou in hoofstuk 6 'n indringende ontleding van die Wes-Duitse skolestelsel.