

# ZEICHEN DER ZEIT

## Bildung als Dienstleistung in öffentlicher Verantwortung

Spätestens seit der vielbeachteten Rede von Bundespräsident Roman Herzog mit dem bezeichnenden Titel »Aufbruch in der Bildungspolitik« ist das Thema Bildung in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerückt. Auch die politischen Parteien haben es für den Bundestagswahlkampf entdeckt. In der Rezeption dieser Rede ist immer wieder betont worden, Bundespräsident Herzog habe gefordert, die Schule müsse wertorientierter, praxisbezogener und leistungsorientierter werden.

Es scheint jedoch weitgehend aus dem Blickfeld zu geraten, daß Herzog mit seinem Plädoyer, das Bildungswesen in die Freiheit zu entlassen, gleichzeitig ein vielgestaltiges Schulwesen gefordert, daß er dem die Schulverfassung in Deutschland prägenden Glauben, »das beste Bildungssystem könne nur vom Staat kommen«, eine Absage erteilt und zur Ermutigung privater Initiativen aufgerufen hat. Hierbei hat Herzog die Schulen in freier Trägerschaft ausdrücklich als Bestandteil und Voraussetzung eines »guten öffentlichen Bildungssystems« benannt. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen, doch es bleiben auch Fragen offen bzw. sind Details kritisch zu hinterfragen.

So gilt es, nicht allein die Forderung nach einer wertorientierten Erziehung zu stellen; vielmehr erfordert dies in einer pluralistischen Gesellschaft eine Vielfalt pädagogischer Profile, und gerade in diesem »wertorientierten Unterricht in Plura-

lität« liegt die Herausforderung des Bildungswesens. Insofern kommt den Schulen in freier Trägerschaft eine besondere Vorbildfunktion zu, die es stärker als in Herzogs Rede zu verdeutlichen gilt. Gleichzeitig muß dem Ruf des Marktes nach Praxisbezug und effektiveren Bildungsstrukturen in Zeiten der Globalisierung entgegengehalten werden, daß Bildung keine Ware, sondern ein öffentliches Gut ist, welches zuvörderst der Entfaltung der Persönlichkeit des Kindes dient. Bildung darf nicht zum Anhängsel der Wirtschaftspolitik werden. Und schließlich sind »Schulen ohne Noten« keinesfalls – wie von Herzog behauptet – Ausdruck fehlender Leistungsbereitschaft, sondern tragen der Erkenntnis Rechnung, daß Selektion und Leistungsdruck durch Noten bis zu einem gewissen Alter für die Persönlichkeitsentfaltung des Kindes nicht fördernd, sondern hemmend wirken können.

Erst wenn diese Perspektiven verstärkt Eingang in die öffentliche Bildungsdiskussion finden, wird ein Aufbruch zu neuen Ufern der Schulverfassung gelingen.

In diesem Kontext gewinnen in der erziehungswissenschaftlichen, bildungsrechtlichen und bildungsökonomischen Diskussion die Aspekte der Entstaatlichung von Bildungsprozessen zunehmend an Bedeutung und lassen die Notwendigkeit neuer Bildungsstrukturen erkennen. Diese Diskussion über eine Neuorientierung der Bildungspolitik ist kei-

neswegs national begrenzt, sondern findet in allen europäischen Ländern, in den USA und Kanada statt.

Die damit verbundene Diskussion um »Autonomie« oder »Selbstgestaltung« von Schule dreht sich im wesentlichen um drei Kernbereiche:

1. die Diskussion um pädagogische Autonomie im engeren Sinne,
2. die verwaltungstheoretische und -praktische Frage nach Möglichkeiten der Selbstverwaltung der Einzelschule,
3. die demokratietheoretische und rechtswissenschaftliche Diskussion um die Rolle der Schulaufsicht.

### Der Staat als Dienstleister

Dabei hat die Schulforschung festgestellt, daß es für die Persönlichkeitsentfaltung der Kinder gute oder weniger gute Schulen in *jeder* Schulform gibt. Der Schulerfolg und die Schulqualität hängen demnach nicht nur von äußeren Sozialisationsbedingungen wie Elternhaus, sozialer Umgebung etc. ab. Vielmehr haben die verschiedenen Untersuchungen – deren Ergebnisse von der OECD länderübergreifend in einer Studie<sup>1</sup> über Schule und Schulqualität bestätigt wurden – gezeigt, daß dem Schul- und Lernklima an der konkreten Schule eine wesentliche Rolle für eine erfolgreiche pädagogische Arbeit

1 Schule und Qualität: ein internationaler OECD-Bericht, Frankfurt 1991. Ulrich Steffens/Timo Bargel, Erkundungen zur Qualität von Schule, Neuwied 1993

2 Jürgen Pfister/Horst Weishaupt: Schulische Autonomie – Organisatorische Aspekte der Schulqualität, in: Steffens/Bargel (Hrsg.): Schulleben und Schulqualität, Wiesbaden 1988, S. 123 ff.)

3 Achim Leschinsky: Dezentralisierung im Schulsystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Peter Posch/Herbert Altrichter: Schulautonomie in Österreich, 2. Aufl. Wien 1993, S. 236

zukommt. Mit anderen Worten: Die Qualität einer Schule hängt in erster Linie von einer ihr zuzurechnenden unverwechselbaren Identität im Sinne einer eigenen Profilbildung ab, die von einer selbstbestimmten und kommunikativen Ethik getragen wird. Weitere Untersuchungen zeigen, daß mit der Profilbildung keine soziale Selektivität einhergehen muß, die über die soziale Selektion von Stadtteilschulen hinausgeht.<sup>2</sup>

Allerdings ist es bei der Freigabe von schulischen Handlungsräumen unerlässlich, daß zuvor ein verbindlicher, rechtlich normierter und prozeduraler Rahmen geschaffen wird, in dem die jeweiligen Aktivitäten zuverlässig verortet sind.<sup>3</sup>

Die bildungspolitische Debatte ist Bestandteil einer allgemeinen Diskussion über die öffentliche Verwaltung als »Dienstleistungsunternehmen«. D. h. der Bürger wird nicht mehr als Objekt staatlichen Handelns und Wohlwollens begriffen, sondern umgekehrt: Staatliches Handeln richtet sich an den vom Bürger selbst definierten Interessen aus; der Staat wird zum Dienstleister, der die Nachfrage der Bürger befriedigt (public choice).

Diese Diskussion ist in europäischer Perspektive im wesentlichen ausgegangen von den skandinavischen Ländern, England und den Niederlanden. In diesen Ländern wurden jedoch nicht nur die Möglichkeiten der Umsetzung dieser Zielvorgaben durch »Neue Steuerungsmodelle« für die Verwaltung diskutiert, sondern in unterschiedlicher Weise Bildung als Dienstleistung in öffentlicher Verantwortung auf der einen oder aber als marktfähiges Gut auf der anderen Seite definiert.

## Effizienz oder Persönlichkeitsentfaltung?

So wird die bildungspolitische Diskussion über die Autonomie von Schule vor allem international nicht von einem gemeinsamen Basiskonsens getragen, sondern ist – kategorisierend gesprochen – zu unterscheiden in eine eher marktorientierte und eine mehr demokratietheoretisch begründete Sichtweise. Den marktorientierten Befürwortern für mehr Autonomie der Einzelschule geht es vor allem um eine Effizienz- und Qualitätssteigerung durch marktwirtschaftliche Mechanismen (Wettbewerb und Konkurrenz, organisationssoziologische Erkenntnisse, wonach selbststeuernde Einheiten eine höhere Identifikation und damit eine höhere Effizienz bewirken); dies ist auch auf der Basis eines allgemeinverbindlichen Curriculums möglich. Beispiele für diese Sichtweise sind die Entwicklung in England, wie sie sich mit dem Reform Act von 1988 darstellt, einerseits, und unter parteipolitischen Aspekten etwa die in Österreich in der Diskussion um eine verstärkte Autonomie der Schule vertretene Position der Österreichischen Volkspartei.<sup>4</sup> Auch die bundesdeutsche Diskussion wird wesentlich von diesem Verständnis getragen. Dagegen geht die demokratietheoretische Sichtweise der Autonomie von Schule von weitergehenden Überlegungen aus: Die Betroffenen sollen als mündige Bürger möglichst selbst über ihre Angelegenheiten entscheiden, und es sollen unterschiedliche pädagogische Konzepte für die umfassende Entfaltung der Persönlichkeit des Kindes angesichts gewandel-

4 Michael Sertl: Kurze Geschichte der Autonomiediskussion in Österreich, in: Peter Posch/Herbert Altrichter: Schulautonomie in Österreich, 2. Aufl. Wien 1993, S. 89 ff.

ter Wertvorstellungen (Individualisierung und Pluralisierung) miteinander konkurrieren. Die Schule soll befähigt werden, sich vor dem Hintergrund verschiedenster Sozialstrukturen der jeweils konkreten Lebenswelt der Schüler anzupassen. Nicht zuletzt sollen hegemoniale Ansprüche der jeweils herrschenden politischen Mehrheit strukturell verhindert werden. Bezogen auf den pädagogischen Prozeß könnte man sagen, daß die demokratietheoretische Sichtweise von Autonomie eher kindzentriert ist, die marktorientierte dagegen eher »out put«-orientiert.

Die Erkenntnis, daß Bildungsaufgaben effektiver durch selbständig verwaltete, nichtstaatliche Träger wahrgenommen werden können, wird angesichts der Unzufriedenheit weiter Teile der Bevölkerung mit dem staatlichen Schulwesen zu erheblichen Veränderungen des staatlichen Schulwesens in seiner traditionellen Form und zu einem Anstieg nichtstaatlicher Schulen führen.

Allerdings entsteht die Gefahr pädagogischer Vereinheitlichung, wenn der Staat seine Verwaltungsreformen nur auf Effizienzmaßnahmen durch alternative Trägerstrukturen beschränken würde. Erst wenn er die volle Wahlfreiheit der Eltern zwischen verschiedenen pädagogischen Optionen anerkennt und hierfür die sozialstaatlichen Rahmenbedingungen sichert, wird Bildungsfreiheit realisiert.

## Die bürgerschaftliche Schule

Die neue Schule hat eine Zukunft nur als bürgerschaftlich verfaßte Schule. Schulen können den heute an sie gestellten Anforderungen in einer pluralistischen Gesellschaft nur gerecht werden, wenn anerkannt wird, daß die Gesellschaft mehr

denn je eine Verhandlungs-, denn eine Befehlsgesellschaft ist. Damit wandelt sich aber auch zwangsläufig der Rahmen, den man »Schlüsselqualifikation« nennt. Verhandlungsgesellschaften brauchen Persönlichkeiten, die gestalterisch tätig und sozialfähig sind. So bezeichnen Erziehungswissenschaftler wie Hurrelmann die Aufgabe der Schule heute als die Wahrnehmung pädagogischer Dienstleistung, die darin besteht, intellektuelle und soziale Lern- und Entwicklungsprozesse anzustoßen und zu begleiten. Hierbei verweist Hurrelmann als exponierter Befürworter einer stärkeren Gestaltungsautonomie des staatlichen Schulwesens auf die besondere Vorbildfunktion der Schulen in freier Trägerschaft für eine Schulreform, weil diese aufgrund der bestehenden pädagogischen, personellen und ausstattungsbezogenen Freiräume wesentlich stärker »kundenorientiert und kundenfreundlich« arbeiten können als staatliche Schulen bisher.

### Positive Entwicklungen in Skandinavien

Besonders beachtenswerte positive Entwicklungstendenzen sehe ich international aus westeuropäischer Perspektive vor allem nordwärts in den skandinavischen Ländern. Während Dänemark traditionell auf eine liberale Schulverfassungstradition mit großen Freiheitsräumen zurückblicken kann, waren die skandinavischen Nachbarländer, insbesondere Finnland und Schweden, lange Zeit als Musterbeispiel uniformer sozialstaatlicher Bildungspolitik zentralistisch geprägt und darum bemüht, nichtstaatliche Schulen in freier Trägerschaft unter dem Schlagwort scheinbarer »Chancengleichheit« in ein Schattendasein zu verbannen. Solchen

Schulen wurden in den reformpädagogischen Ansätzen zwar gewisse Sympathien entgegengebracht, gesellschaftspolitisch artikuliert und umgesetzt wurde dies wegen der verbrämten »privaten« Trägerschaft aber nicht. Hier hat sich nun ein bemerkenswerter Sinneswandel vollzogen, der in den 80er Jahren durch das Volksschulgesetz in Norwegen eingeleitet wurde und zu Beginn der 90er Jahre auch in Finnland und Schweden zu einer umfassenden Reform des Bildungswesens geführt hat, wobei sich in Schweden nach dem erneuten Regierungswechsel die Frage der Kontinuität der eingeleiteten Entwicklung stellt. Diese Reformen betreffen sowohl den Grundsatz der Gründungsfreiheit als auch den der Bezuschussung.

In Finnland sind Schulen, die auf einem international anerkannten pädagogischen System basieren, wozu der Gesetzesentwurf zur Novellierung des finnischen Schulgesetzes 1991 in seiner Begründung ausdrücklich die Freinet-, Montessori- und Waldorfpädagogik zählt, den staatlichen Schulen gleichzustellen und haben das Recht, einen eigenen Lehrplan zu verfolgen.

Hinsichtlich der Bezuschussung wurde den Eltern ein umfassendes Wahlrecht zwischen den staatlichen und freien Schulen auch in materieller Hinsicht ermöglicht. So wurden in Schweden, Norwegen und Finnland die Zuschüsse, die früher bei maximal 30 Prozent der vergleichbaren Kosten für einen Staatsschüler lagen und höchst unterschiedlich gehandhabt wurden, generell auf 85 Prozent der Kosten für einen staatlichen Schüler angehoben, wobei allerdings in Schweden nach dem erneuten Regierungswechsel beschlossen wurde, die Zuschüsse von 85 auf 75 Prozent zu senken.

Entscheidend an diesen neueren Ent-

wicklungen in Schweden, Norwegen und Finnland ist nicht, ob jetzt in diesen Ländern ein Idealzustand erreicht wurde. Dies ist sicher nicht der Fall, weil die Anwendung der Gesetze diverse Probleme aufwirft: z. B. welches ist die Bezugsgröße für die Kosten der staatlichen Schulsysteme? Schulen erhalten die Zuschüsse nur, wenn sie mit der Gemeinde einen Vertrag schließen und die Gleichwertigkeit des Unterrichts mit staatlichen Schulen sichergestellt ist – wer legt dies fest? Werden alternative Schulen oder andere Schulen in freier Trägerschaft, die nicht einer international anerkannten Pädagogik folgen, dadurch nicht benachteiligt?

Für entscheidender als diese noch zu klärenden Probleme halte ich, daß diese Länder in der Ausgewogenheit liberaler Freiheitsgedanken und sozialstaatlicher Verpflichtungen Vorbildfunktion für jene Länder übernehmen können, die bisher unter dem Vorwand der Chancengleichheit Bildungsvielfalt verhindert haben. Mit der neuen Form und Höhe der Zuschussung und ihrer Begründung, den Eltern ein volles Wahlrecht zu ermöglichen, ist es für diese Schulen möglich geworden, durch eine Senkung bzw. Streichung des Schulgeldes in neuer Form in das soziale Leben zu treten und sich für die gesamte Gesellschaft zu öffnen.

Die Diskussion über neue Formen der staatlichen Daseinsvorsorge, die zur euro-

paweiten Diskussion über »Autonomie von Schule« geführt hat, wurde in Ländern wie Schweden nicht auf eine halberzige Deregulierungs- und Dezentralisierungsdebatte beschränkt, sondern um die Diskussion über die Rechte der Bürger, insbesondere ein wirkliches Wahlrecht zwischen staatlichen und freien Schulen, erweitert: jenen Punkt, der in den Reformdebatten etwa in Deutschland, Österreich und der Schweiz im Zusammenhang mit den zarten Bemühungen, die Autonomie der Einzelschule zu stärken, sträflich vernachlässigt wird. In der Erweiterung der öffentlichen Diskussion um diesen Gesichtspunkt liegt die Perspektive dieser Entwicklung.

Bildung als Dienstleistung in öffentlicher Verantwortung erfordert nicht Abgrenzung und Ausgrenzung von Schulen verschiedener Träger, sondern rechtliche und materielle Harmonisierung.

*Frank-Rüdiger Jach*

*Autorennotiz:* Frank-Rüdiger Jach, Jahrgang 1956, nach Tätigkeit als Rechtsanwalt Redakteur in der Schriftleitung eines juristischen Fachverlages. 1990-1995 Leitung eines Forschungsprojekts über »Schulverfassung und europäische Integration« am Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen. 1994 Berufung zum Professor für Staats- und Europarecht an der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung, Hamburg. Seit 1996 Leiter des Instituts für Bildungsforschung und Bildungsrecht e.V., Hannover.