

Die Selbständigkeit der Schule liegt im Speckpolster des Staates

Plädoyer für eine selbständige Schule in einem schlanken Staat

Zusammenfassung:

In diesem Artikel entwickle ich im Anschluss an eine Analyse des bestehenden Schulsystems das Modell eines demokratischen, effektiven und dabei kostengünstigen Systems für die Zukunft. Dabei plädiere ich für

- *ein überschaubares allgemeinbildendes Schulsystem mit staatlichen und privaten Schulen für die Klassen 1 bis 10; darauf aufbauend ein Zwei-Säulen-Modell mit weiterführenden Schulen,*
- *die einphasige Lehrerbildung mit hohen Praxisanteilen bereits an der Universität; universitäre Abschlussprüfung,*
- *eine Reform der Schulverwaltung im Zusammenhang mit einer allgemeinen Verwaltungsreform; kleine Schulaufsicht, die wenige vorgegebene Standards kontrolliert; davon unabhängiges Beratungssystem; Aufgaben des Staates: Entwicklung von Teilen des Curriculums, Definition der Schulabschlüsse, Regeln für die Verteilung der öffentlichen Gelder,*
- *eine teilautonome Schule mit eigenem Programm.*

Kaum zu glauben: Die alte Dame ist schon weit über hundert Jahre alt. Dabei ist sie noch sehr gut beieinander. Im Laufe der Zeit hat man der alten Lady immer mehr Aufgaben aufgehalst - sie hat es akzeptiert. Eigentlich ist sie ziemlich träge, für rasche Veränderungen nicht zu haben. Offen gesagt, hinkte sie ihrer Zeit immer ein bisschen hinterher. Dafür und für manches andere hat man sie zeitlebens immer wieder kritisiert, aber so richtig ausgemacht hat ihr das nie etwas: Sie hat sich eben ein bisschen angepasst und weiter ging es. Alles in allem ist sie bisher sehr erfolgreich gewesen - die staatliche Institution Schule.

Ihre Grundregeln sind seit Anbeginn die gleichen. Ein staatlich legitimierter Lehrer trifft vormittags auf eine Klasse von annähernd gleichaltrigen Schülern und arbeitet mit ihnen innerhalb eines festen Zeitrahmens an einem vorgegebenen Stoff. Der Lehrer wurde speziell für dieses Fach ausgebildet und darf kein Fach unterrichten, für das er keinen Berechtigungsschein hat.

All diese Charakteristika der Schule haben sich über viele Jahrzehnte, in denen sich Staat und Gesellschaft enorm gewandelt haben, nur geringfügig verändert. Mit althergebrachten Lernformen werden große Schülermengen gleichzeitig beschult und dabei wurde im Laufe der Zeit immer mehr Wissen vermittelt. Fazit: Die staatliche Schule hat hinlänglich bewiesen, dass sie ein stabiles, funktionierendes und konservatives System ist. Sie zeigt sich als außerordentlich resistent gegenüber gesellschaftlichen Entwicklungen.

Woher kommt diese Widerstandskraft? Offensichtlich ist es die Allianz mit dem Staat, die die Schule stark macht. Wie es zu dieser Allianz kam, soll ein kurzer geschichtsphilosophischer Exkurs zeigen.

Jedes Schulsystem steht bewusst oder unbewusst in einer Tradition. In Deutschland ist dies der Glaube, dass Fortschritt in erster Linie durch eine Veränderung des Bewusstseins - Bildung und Erziehung also - erzeugt wird. Auf diese Weise können, so die Überzeugung, Defizite der Gesellschaft ausgeglichen werden. Bewusstseinsveränderung: In Deutschland ist sie traditionell eine Angelegenheit der Obrigkeit. Fast alle Errungenschaften unseres Bildungssystems gehen auf Impulse von oben zurück. Am Anfang stand vor über 250 Jahren die staatlich erzwungene Schulpflicht, die die Untertanen verpflichtete sich zu bilden. Diese Pflicht führte gegen Ende des 19. Jahrhunderts zu einer weitgehenden Beseitigung des Analphabetentums und ermöglichte ein relativ hohes Niveau allgemeiner und beruflicher Bildung durch leistungsfähige Institutionen.

Diese Errungenschaften verdanken die Deutschen einer bedeutenden Strömung der Aufklärung. Eine der zentralen Fragen der Aufklärer war die nach dem Naturzustand des Menschen. Während die einen die Urgesellschaft als Gemeinschaft einträchtig zusammenlebender Individuen sahen, trauten die anderen dem Naturmenschen wenig Gutes zu. Nach Überzeugung dieser Fraktion war der Naturmensch nur zu einem Leben in Zwietracht fähig, zu einem Leben, in dem einer des anderen Wolf ist. Solche Menschen aber brauchen unbedingt Gesetze, um einigermaßen friedlich miteinander umgehen zu können. Bildung und Erziehung sollen die Menschen dazu bringen, die Gesetze zu befolgen.

Die zweite Fraktion war hingegen der Ansicht, dass der Mensch prinzipiell gut sei. Unter dieser Annahme muss man nur geduldig darauf warten, dass das Gute sich entfaltet. Bildung und Erziehung schaffen lediglich den Rahmen für diese Entfaltung.

Beide Positionen haben sich fortan als dämonische Doppelgänger erwiesen. Zwar hat die Idee vom unsozialen Naturzustand des Menschen das Bildungswesen hierzulande geprägt, doch das andere Konzept drängt sich als Provokation immer wieder auf. Generationen von Bildungsexperten stritten über die Frage, ob Unterricht eher naturgemäß oder formal, das heißt von der Natur des Menschen bestimmt oder aber kulturgemäß beziehungsweise Material sein soll, also ausgerichtet an den gesellschaftlichen Erfordernissen der Zeit. Bezogen auf die Form der Wissensvermittlung lautet die Frage: Sollte der Lehrer hauptsächlich die Rolle des Beraters und Anregers einnehmen oder hat er primär die Aufgabe, Wissen, Gesetze und Regeln im Frontalunterricht zu vermitteln?

In Deutschland neigte man selbst in den liberalsten Phasen, etwa in der Weimarer Republik, zu der kulturgemäß-materialen Theorie. Deren Ausrichtung an Gesetz und Obrigkeit passte hervorragend zu dem Zweck, den die Schulen hauptsächlich erfüllen sollten: die Regeneration der Stände. Für die Unterschicht wurde die Volksschule/Hauptschule eingerichtet, für die Mittelschicht die Realschule und für die Oberschicht das Gymnasium. Schule war bis weit in die sechziger Jahre hinein Ausleseschule: ständisch, elitär und antisozial.

1945 hätte es die Chance gegeben, das deutsche Schulsystem zu verändern, etwa nach den Vorbildern in deren Siegerstaaten oder nach reformpädagogischen Ansätzen der zwanziger Jahre. Jede Besatzungsmacht hatte eigene Bildungskonzeptionen und begann diese in ihrem Sektor zu entwickeln. Die Russen setzten auf die zentralistische Einheitsschule, die Franzosen auf ein Auslesesystem mit Zentralabitur, die Amerikaner versuchten es mit einem Reeducation-Programm, allerdings ohne klare Vorstellung von

einer zukünftigen Schulstruktur. Und die Briten? Sie hatten gar keine speziellen Ideen, sondern ließen alles zu, von Vorböten der Gesamtschule in Niedersachsen bis hin zur Konfessionsschule im Rheinland. Als einzige unter den Siegermächten konnten die Russen ihr Konzept durchsetzen. Die zentralistische Einheitsschule überlebte in der DDR bis 1990 - allerdings mit etlichen Modifikationen über die Jahre hinweg.

Die drei anderen Alliierten setzten letztlich doch auf die Reste der deutschen Schulbürokratie und damit auf Kontinuität statt Neuanfang. Diese Entwicklung verlief Hand in Hand mit der Wiedereinführung des Berufsbeamtentums. Die Konsequenz? Der traditionelle Verwaltungsapparat wurde wiederaufgebaut und althergebrachtes Laufbahndenken wiederbelebt. Verwaltungstechnisch war das sicherlich sehr pragmatisch. Man vereitelte jedoch einen mutigen Neuanfang und schuf erneut eine Grundlage für die Umklammerung der Schule durch die staatliche Verwaltung.

Eine zweite Chance zum Neuanfang bot sich in Deutschland 1989, als die DDR aus eigener Kraft zusammenbrach. Zu diesem Zeitpunkt war auch kritischen Beobachtern des bundesrepublikanischen Schulsystems klar, dass es so wie bisher auch im Westen nicht weitergehen konnte. Das System war schon damals eigentlich zu teuer und mit seiner inzwischen viergliedrigen Struktur anachronistisch. Seine Form passte schon längst nicht mehr zum Inhalt: Ursprünglich dazu gedacht, den Ständestaat über die Generationen hinweg zu erhalten, war das Schulsystem seit den sechziger Jahren ein Mittel zur Überwindung der ständischen Struktur geworden. Als Symbol für diesen Aufstieg stehen die katholischen Bauernmädchen, die trotz aller sozialen Benachteiligungen - weiblich, ländlich-konservative Herkunft - den Sprung in höhere Gesellschaftsschichten schafften: Heute sind sie Ärztinnen, Journalistinnen und Designerinnen.

Eltern aller Schichten versuchen seither, ihre Kinder aufs Gymnasium zu schicken und ihnen damit den Weg nach oben zu ebnen. Besuchten bis in die frühen sechziger Jahre nur rund zehn Prozent aller Schüler das Gymnasium, so ist dieser Anteil mittlerweile auf bis zu 40 Prozent angewachsen.

1989 hätte also die Chance bestanden, aus zwei unzulänglichen Systemen ein neues zeitgemäßeres zu entwickeln. Und was ist daraus geworden? Zunächst nichts. Der Osten wurde zu den Konditionen des Einigungsvertrags beigetreten - nach dem Willen der Wählermehrheit aus Ost und West. Was das Schulsystem anbelangt, so hat man in den neuen Ländern im Wesentlichen dasjenige der Bundesrepublik kopiert. Für Kontinuität sorgten die Beamten aus dem Westen, die zu Tausenden in die neuen Ministerialbürokratien strömten und Schlüsselstellungen besetzten. Ihnen ist es zu

verdanken, dass Modelle aus den siebziger Jahren zum Teil eins zu eins in den Osten implantiert wurden. Selbst hohe Beamte und Wissenschaftler, die sich in den siebziger und achtziger Jahren im Westen einen Namen als Reformers gemacht hatten, kupferen, kaum dass sie im Osten Verantwortung übernommen hatten, konventionelle Westmodelle ab.

Hie und da duldeten man kleine Abweichungen. Aber selbst die sächsische Mittelschule und die thüringische Regelschule stellen keine wirklichen Neuerungen dar; sie sind höchstens als Modifikationen westlicher Schulformen zu bewerten. Seine entscheidenden Steuerungsmechanismen im System Schule aber hat sich der Staat auch im Osten erhalten: die Aus- und Fortbildung von Lehrern, die Festlegung ihrer Wochenstundenzahl, ihre Zuweisung zu Schulen, die Verbeamtung und Besoldung, den Klassenteiler, die Schulabschlüsse, die Curriculumentwicklung und die Schulaufsicht. Selbst auf Nebenschauplätzen wachte die Kultusministerkonferenz eifersüchtig darüber, dass keiner aus der Reihe tanzt. So mussten sich alle neuen Bundesländer in die Sommerferientafel des wiedervereinigten Deutschlands einfügen. Die Bayern sind also weiterhin die einzigen, die in dieser Angelegenheit Sonderrechte haben. Wie sich Staat und Gesellschaft jedoch verhalten, wenn die neuen Bundesländer mit einer fundamentalen Neuerung kommen, zeigen die Ereignisse um das Fach "Lebensgestaltung, Ethik und Religionskunde" im Land Brandenburg.

Auch im Westen verstrich die Gelegenheit, sich eines nicht mehr passenden Kleides - des ständisch gegliederten Schulsystems nämlich - zu entledigen.

Seit Mitte der neunziger Jahre ist die Situation eine ganz andere. Die öffentlichen Kassen sind leer und es wird allenthalben überlegt, was der Staat einsparen kann, was er überhaupt leisten muss. "Sparpaket" wird zum Wort des Jahres 1996. Weite Teile des öffentlichen Dienstes geraten unter erheblichen Legitimationsdruck. Die Spardiskussion macht auch vor dem staatlichen System Schule nicht halt.

Zum ersten Mal drängen Methoden und Begriffe aus der Marktwirtschaft in das Schulsystem. Da ist von Lean Management, Lean Production, Controlling, Qualitätskontrolle und Dezentralisierung die Rede - Vokabeln, die bisher Unternehmen der freien Wirtschaft vorbehalten zu sein schienen. Aber was ist die Schule eigentlich anderes als ein großes Unternehmen? Eine Firma, in der jeden Morgen an 53000 Standorten in Deutschland rund zwölf Millionen Kunden auf über eine halbe Million Beschäftigte treffen.

Dass dieses Aufeinandertreffen nicht ganz freiwillig geschieht und dass dabei keine einzige Mark Gewinn erwirtschaftet wird, macht den entscheidenden Unterschied zu Wirtschaftsunternehmen im üblichen Sinn aus. Ein weiterer bedeutender Unterschied: Die Manager des Unternehmens Schule, also die Schulaufsichtsbeamten, arbeiten heute noch nach fast den gleichen Ritualen wie ihre Urgroßväter. Dabei ist ihre Zahl überproportional zur Anzahl der Kunden und der Beschäftigten gewachsen. Auf circa zehn mit Unterrichtsaufgaben Beschäftigte kommt heute eine Person, die nicht unterrichtet.¹ Zu deren wichtigsten Aufgaben gehört u. a. die Qualitätskontrolle.

Dennoch ist das Management nicht in der Lage, die Leistungsfähigkeit des Unternehmens umfassend zu beurteilen. Es weiß ebenso wenig über die Zufriedenheit seiner Kunden wie über die Arbeitsqualität der Beschäftigten. Bislang einziger Maßstab für die Qualitätsprüfung sind Kriterien von vorgestern: Zensuren, Notendurchschnitte und Dienstzeugnisse der Beschäftigten. Fazit: Gemessen an modernen betriebswirtschaftlichen Kriterien ist das System Schule ziemlich veraltet.

Hinzu kommen immer mehr Klagen von außen. Zwar wurde die Schule zu allen Zeiten kritisiert, aber noch nie hagelte es derart Vorwürfe von allen Seiten. Eltern wollen mehr Mitspracherechte, sie wollen, dass ihre Kinder individueller gefördert werden oder dass die Schule auch Nachmittagsbetreuung anbietet. Universitäten monieren die unzureichende Grundausbildung ihrer Studienanfänger. Die Wirtschaft wünscht sich, dass Jugendliche in der Schule auch Schlüsselqualifikationen wie Teamfähigkeit oder Techniken zur Konfliktlösung lernen. Politiker fordern, dass in der Schule wieder verstärkt Werte wie Disziplin und Toleranz vermittelt werden. Die Öffentlichkeit hält den Lehrern vor, sie unternähmen zu wenig gegen die Gewalt unter Kindern und Jugendlichen. Zudem zeigen wissenschaftliche Untersuchungen, dass viele Schulabgänger nicht richtig lesen, schreiben und rechnen können.

Ein Indiz für die wachsende Unzufriedenheit mit der staatlichen Schule ist der Trend zu Privatschulen. Während 1960 mit 277000 Schülern nur zwei Prozent der Schulpflichtigen Bekenntnisschulen, Waldorfschulen oder andere Schulen in freier Trägerschaft besuchten, sind es heute mit fast 500000 Schülern etwa fünf Prozent aller

¹ Diese Aussage soll am Beispiel des Landes Brandenburg kurz illustriert werden. So arbeiten dort Lehrerinnen und Lehrer in der Grundschule 27 Lehrerwochenstunden (LWS), in der Sekundarstufe I 26 LWS und in der Sekundarstufe II 25 LWS. Zu 1,6 LWS werden sie für Schulleitungsaufgaben gebraucht, 0,5 LWS fließen in die Fort- und Weiterbildung und 0,4 LWS werden anderweitig verwendet. Daraus folgt, dass 9 % der LWS insgesamt außerunterrichtlich verbraucht werden. Darüber hinaus arbeiten 280 Personen im Ministerium, 250 als staatliche Angestellte in den Kreisen, 105 als Schulräte und etwa 200 in nachgeordneten Einrichtungen. Diese ca. 850 Personen bilden einen Anteil von ca. 3 % am gesamten Beschäftigungsvolumen.

Schulpflichtigen. Im Vergleich zu vielen anderen westlichen Ländern ist das zwar immer noch ein relativ geringer Anteil; die wachsende Beliebtheit von Privatschulen aber muss als Signal für eine Akzeptanzkrise der öffentlichen Bildungseinrichtungen angesehen werden.

Was tun in einer derart schwierigen Situation? Soll der Staat die Schule nach dem Vorbild der Telekom privatisieren? Werden uns demnächst im öffentlich-rechtlichen Fernsehen Schulaktien angeboten, etwa von Robert Atzorn, alias Lehrer Specht? Wohl kaum. Denn zum einen liefe eine solche Aktion Grundgesetz-Artikel 7 zuwider. Zum anderen würde der Staat seine Definitionsmacht über die Lehrinhalte an die neuen Finanziere verlieren. Das aber widerspräche dem Gesellschaftsvertrag unseres demokratischen Gemeinwesens. Demnach muss der Staat zumindest die Voraussetzungen für eine Chancengleichheit seiner Bürger schaffen. Es ist schlecht vorstellbar, dass ein vollständig privatisiertes Schulsystem diesen Anspruch einlösen könnte.

Wie aber wäre es mit dem seit langem populären Modell der vergesellschafteten Schule? Dieses Konzept sieht vor, dass die Beteiligten, vorrangig also Lehrer, Schüler und Eltern, selbst über die Lehrinhalte und -methoden bestimmen. Es wäre zum Beispiel möglich, dass in einer Schule X der Unterricht in modernen Fremdsprachen zugunsten des regionalen Dialekts abgeschafft wird. Diesem Modell steht nicht nur Artikel 7 Grundgesetz entgegen, es unterminiert zudem ebenso wie die Privatisierungsidee die Grundlage des Staates. Im Übrigen gibt es derzeit ohnehin keine ernstzunehmende politische Kraft, die sich für die vollständig vergesellschaftete Schule einsetzen würde.

Wenn also Privatisierung und Vergesellschaftung von Schule als Lösungsmöglichkeiten ausscheiden, was bleibt dann noch an Methoden, das Unternehmen Schule effizienter zu machen? Das Zauberwort der vergangenen Jahre dafür heißt Schulautonomie (vgl. dazu Tillmann in diesem Band). Der Einzelschule soll damit mehr Entscheidungsspielraum gegeben werden. Dies entspricht einem allgemeinen Trend in der Verwaltungsreform, Entscheidungen von oben nach unten zu delegieren, dorthin, wo die Probleme entstanden sind.

Autonomie bedeutet dem Wortsinn nach: Leben nach selbstgegebenen Gesetzen. Das schließt den Staat tendenziell aus, ist also derzeit nicht realistisch. Was bleibt, ist eine Teilautonomie, bei der sich der Staat die Aufsicht einschließlich der Qualitätskontrolle vorbehält. Inzwischen ist der Autonomiebegriff, der sich als stärkste Provokation des Systems Schule seit der Reformpädagogik erwiesen hat, längst durch moderatere

Vokabeln abgelöst worden: heute spricht man in den Schulverwaltungen lediglich von erhöhter Selbständigkeit von Schulen.

Zwei Dinge sind an dem Konzept der teilautonomen Schule besonders interessant. Erstens: Auch dieser Reformimpuls kommt von oben, aus den Ministerialbehörden. Zweitens: Die meisten Lehrer und Schulleiter wehren sich dagegen.

Zunächst zu den Lehrern. Viele von ihnen sehen nicht ein, was das Gerede von der teilautonomen Schule soll. Eine weitgehende pädagogische Autonomie empfinden sie jeden Tag im Klassenzimmer, sobald sie die Tür hinter sich zumachen. Eine Autonomie, die sich zwischen ihrer Verpflichtung gegenüber dem Rechtsstaat als dem Garanten konstitutioneller Normen einerseits und dem Selbstbestimmungsrecht des Schülers andererseits entfalten kann. Nicht wenige Lehrer misstrauen daher den Reformvorschlägen, weil sie keine Vorteile, dafür aber mehr Arbeit auf sich zukommen sehen. Letztlich ist es ihnen egal, ob der Kopierer auf dem Gang von ihnen selbst oder von der Schulverwaltung ausgesucht wurde. Das Angebot der teilautonomen Schule interpretieren sie als Trick der Schulverwaltung, den Mangel von oben nach unten durchzureichen. Dieses Misstrauen ist bislang durchaus berechtigt.

Es stellt sich nämlich die Frage, warum Bildungspolitiker das Autonomie-Konzept gerade in dieser Zeit so vehement anpreisen. Ihre Behörden betonen, dass es beileibe nicht nur um Einsparungen gehe, sondern vielmehr um eine notwendige Verwaltungsreform. Die Einsicht aber, dass kleinere Organisationseinheiten mit viel Eigenverantwortung effizienter sind als zentral gesteuerte Großunternehmen, ist so neu ja nicht. Warum hat man sich zum Beispiel nicht schon 1989 darauf besonnen? Wenn sich die Schulbürokratie jetzt so heftig für eine solche Reform einsetzt, liegt es nahe zu vermuten, dass der Hauptgrund dafür eben doch Finanznot ist.

Halten wir also fest: Weder das Emanzipationsbegehren der 68er noch die deutsche Wiedervereinigung von 1989 haben ausgereicht, um einen wirklichen Strukturwandel des Schulsystems in Gang zu setzen. Aller Voraussicht nach wird nun ein weitaus profaner Grund die Reform des öffentlichen Dienstes einleiten: die allgemeine Finanznot.

Im Grunde ist es jedoch unerheblich, warum sich ein unzeitgemäßes System verändert. Hauptsache, es verändert sich. Allen Beteiligten sollte möglichst schnell klar werden, dass nichts so bleiben wird, wie es war. Das System muss sich von den Ministerien bis hin in die einzelnen Schulen verändern. Genau daran aber hapert es bei den derzeit diskutierten Vorschlägen zur Teilautonomie.

Adressat der zahlreichen Veränderungskonzepte aus jüngster Zeit - angefangen bei der NRW-Denkschrift bis hin zu den Verlautbarungen der Länderministerien - ist in erster Linie die einzelne Schule. Von ihnen wird allerhand verlangt. Sie sollen:

- ein Schulprogramm entwickeln, orientiert an den Basislehrplänen ihres Bundeslandes;
- ein Organisationsstatut erstellen;
- ihre Personalentwicklung selbständig und zielgerichtet planen;
- über die Schulleitung das Personal führen und auch dienst- und fachaufsichtlich tätig werden;
- die ihnen zugewiesenen Mittel eigenständig verwalten und selbst Mittel einwerben;
- die Arbeitsergebnisse und das soziale Klima selbst evaluieren;
- Evaluationsverfahren entwickeln und ständig weiterentwickeln.

Kaum vorstellbar, dass die Schulen bei der gegenwärtigen Form der Lehrerbildung und den derzeitigen Angeboten der Lehrerfortbildung in der Lage sind, diesen Katalog von neuen Pflichten auch nur annähernd zu erfüllen. Wenn überhaupt, wäre ein solcher Qualifikationssprung höchstens langfristig zu erwarten.

Mittelfristig muss das Know-how also von woanders kommen. Für freiberufliche Organisationsentwickler, Erziehungswissenschaftler, Finanzberater und Supervisoren aber ist kein Geld da. Also ist man auf die Ressourcen des Bildungssystems angewiesen. In Frage kommen vor allem die Institutionen der staatlichen Schulaufsicht in oberen, mittleren und unteren Behörden sowie die zahlreichen nachgeordneten Einrichtungen dieser Ämter. Deren Kompetenzen und zum Teil auch deren Arbeitsplätze könnten an einzelne Schulen oder in das Unterstützungs- und Servicesystem von Schulen verlagert werden. Zwar verfügen die Beamten und Angestellten der Schulaufsicht heute auch noch nicht über alle Qualifikationen für die notwendigen Reformen. Sie könnten sich aber rascher als viele Lehrer fortbilden, weil sie nicht zusätzlich mit Unterrichtspflichten belastet sind.

Dieser Idee steht allerdings ein riesiges Hindernis im Wege: die klassische Struktur der deutschen Verwaltung. Zum besseren Verständnis hier ein kurzer historischer Exkurs. Der deutsche Staat vor 1914 war wie eine auf den Kopf gestellte Pyramide konstruiert. Auf der oberen Ebene der Landesregierung differenzierte sich der Staat vielfältig aus und holte sich tausende Experten aller möglichen Fachrichtungen in die Ministerien, um dort das politisch Notwendige und Wünschenswerte im Detail festzulegen. Tat sich ein neues Problem im Staate auf, wurde dafür ein neuer Beamter eingestellt. Die heute noch übliche Erstfrage eines deutschen Staatsdieners, wenn er mit einem "Vorgang"

konfrontiert wird - "Bin ich zuständig?" - hat ihre Wurzeln in dieser Zeit. In einem derart ausdifferenzierten Spezialistensystem ist diese Frage verständlich und sinnvoll.

Die mittlere Stufe der Verwaltung, die Regierungspräsidien, war schon wesentlich dünner besetzt. Für die Bearbeitung und Weiterleitung dessen, was sich im Ministerium mehrere Fachleute ausgedacht hatten, war eine Stufe tiefer nur noch ein Beamter zuständig.

In den unteren staatlichen Behörden regierte dann oftmals nur noch ein Landrat oder Oberbürgermeister mit wenigen Mitarbeitern. Am Sockel der Machtpyramide bestimmte also ein einzelner darüber, wieviel Staat sich tatsächlich ereignete.

Diese eigentümliche Verwaltungspraxis ist vergleichbar einem umgekehrten Blick durch ein Fernrohr: Der Staat bildet seine Interessen vollständig auf der Ministerialebene ab, minimiert sie auf der Mittelstufe und projiziert sie punktuell auf das Einmannunternehmen der unteren Verwaltungsebene. Was ein Landrat vom Schrifttum aller Regierungsräte über ihm gelesen und in die Tat umgesetzt hat, gehört zu den ewigen Geheimnissen der Geschichte. Er war der für alle Gebiete zuständige Generalist, der wohl oder übel nach dem Motto leben musste: "Es gibt nichts, was ein deutscher Landrat nicht kann". In der einzelnen Kommune fand deshalb höchstwahrscheinlich weit weniger Staat statt, als man mit Blick auf die oberen und mittleren Behörden vermuten würde.

In den fünfziger Jahren veränderte sich im Gefolge des wirtschaftlichen Aufschwungs auch die Verwaltung: Sie wandelte sich allmählich in eine dicke Säule. Die Regierungspräsidenten stellten mehr Personal ein, um den Anforderungen der Oberbehörde gewachsen zu sein. Es entstanden sogenannte Spiegelreferate. Die Landratsämter und Bürgermeistereien "rüsteten" entsprechend nach. Auf diese Weise verdoppelte oder verdreifachte sich der Staat in seiner öffentlichen Verwaltung.

Etwas modifiziert gibt es diese Säule immer noch. Ministerien regieren nicht nur oder bereiten Politikentscheidungen der Parlamente vor, sie haben auch immer mehr damit zu tun, die vielen ihnen untertanen Beamten zu beaufsichtigen. Ähnlich einer Gouvernante glauben sie darauf achten zu müssen, dass "Kindchen Staat" in den unteren und mittleren Behörden immer schön pariert und sich das Kleidchen nicht schmutzig macht.

Die "Säulenverwaltung" ist nicht geeignet, eine Verwaltungsreform im Allgemeinen oder eine Schulreform im Besonderen durchzusetzen. Tendenziell beschäftigt sie sich

nämlich überwiegend mit sich selbst. Und weil sie nach obrigkeitsstaatlichem Prinzip organisiert ist, kann sie es kaum verwinden, dass sich an der Basis etwas regt, wofür sie nicht zuständig ist.

Das Konzept der teilautonomen Schule wird sich nur durchsetzen können, wenn es parallel dazu eine Verwaltungsreform gibt.

Dabei müssten die vorhandenen Kompetenzen aus oberen Bereichen der "Säule" in die Schulen oder in Serviceeinrichtungen - Assessment Centers, Lehrerfortbildungs- und Schulentwicklungsinstitute - verlagert werden. Diese Entwicklung entspräche der klassischen Pyramidenform mit einer kleinen Spitze und einer breiten Basis.

Die Ministerien haben in diesem Modell lediglich die Aufgabe, pädagogische und organisatorische Leitlinien zu entwickeln und für deren Umsetzung zu sorgen. Überdies müssen sie den Bildungsetat mit dem Parlament aushandeln. Die mittlere und untere Stufe der Schulverwaltung muss ihre Legitimation entsprechend der Bevölkerungsstruktur und der Größe des jeweiligen Bundeslandes neu definieren.

Wenn der Staat einerseits seinen Grundgesetzauftrag weiterhin erfüllen will, gleichzeitig aber der Einzelschule mehr Kompetenzen überantworten will, muss er genau definieren, welche seiner bisherigen Kompetenzen er zu dezentralisieren gedenkt. Trotz jahrelanger Diskussionen um Schulautonomie sind die Länder in diesem Punkt noch sehr zurückhaltend. Und so gut wie nirgendwo wurden in den obersten Landesbehörden Referate oder gar Abteilungen aufgelöst, weil eine Dezentralisierung sie überflüssig gemacht hätte. Das äußerste, zu dem die höchsten Beamten sich bereit erklärt haben, ist das behutsame Abschmelzen der Ministerialzulage.

Alle bis jetzt vollzogenen Reformen beschränken sich überwiegend auf Mitwirkungsrechte. Bei der Teilautonomie geht es aber um mehr: um Selbstbestimmungsrechte nämlich. Wenn sich unter diesen Vorzeichen die Begeisterung der Lehrer in Grenzen hält, ist das nur allzu verständlich.

Vor der Diskussion darüber, welche seiner Funktionen der Staat ganz oder teilweise abgeben könnte, hier zunächst einmal eine Bestandsaufnahme. Bisher nimmt der Staat seine Pflicht der Schulaufsicht wahr, indem er folgende Bereiche kontrolliert:

- Lehrerausbildung, besonders in der zweiten Phase;
- Staatsprüfungen;
- Einstellung des Personals;
- Arbeitszeit der Lehrer;
- Besoldung;

- Fächerkanon und Stundentafel;
- Curriculumentwicklung;
- Klassenteiler;
- Schulabschlüsse (Berechtigungswesen);
- Fort- und Weiterbildung;
- Zeittakte, in denen der Unterrichtsstoff vermittelt wird;
- Zugangsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit;
- Zuweisung von Geldmitteln.

Jeder der genannten Bereiche müsste in den Ministerien daraufhin untersucht werden, ob, wie und unter welchen Bedingungen eine Dezentralisierung möglich ist. Damit der Staat den Verfassungsauftrag erfüllen kann, Chancengerechtigkeit für alle Bürger zu gewährleisten, sollte er zumindest vier Felder weiterhin zentral steuern. Zum einen die Lehrerausbildung, die allerdings einphasig sein sollte - mit hohen Praxisanteilen bereits in der Studienzeit, an deren Ende eine universitäre Abschlussprüfung stehen sollte. Zum anderen die Curriculumentwicklung, wobei nur ein Kernteil des Lehrplans von oben bestimmt werden sollte - was sonst gelehrt wird, bestimmt die einzelne Schule. Darüber hinaus sollte der Staat festlegen, welche Schulabschlüsse es geben soll und nach welchen Regeln die Prüfungen abgehalten werden. Und schließlich ist es Sache des Staates, die Finanzmittel gerecht unter den Schulen zu verteilen. Alle anderen staatlichen Funktionen könnten Einzelschulen übernehmen, wenn sie entsprechend qualifiziert werden.

Welche Rolle aber würde in diesem Szenario die Schulaufsicht übernehmen? Grundsätzlich werden derzeit zwei unterschiedliche Entwicklungsmodelle diskutiert. Das eine sieht vor, dass die Schulaufsicht pädagogische Beratung anbietet und dabei weiterhin Kontrollfunktionen im Rahmen der Fach- und Dienstaufsicht wahrnimmt. Dieses Modell wird heute von vielen deutschen Erziehungswissenschaftlern und Bildungspolitikern vornehmlich aus den SPD-regierten Ländern favorisiert. Dahinter steht die sicherlich ehrenwerte Absicht, Aufsichtsbeamte und Lehrer für gemeinsame Aufgaben zu begeistern. Triftige Gründe sprechen jedoch gegen dieses Modell. Erstens gibt es ohnehin nicht genügend Aufsichtspersonal, um allen Lehrern die notwendige pädagogische Beratung zu bieten. Zweitens ist von Fachkollegen möglicherweise ohnehin eine weit bessere Beratung zu erwarten. Der Haupteinwand aber ist ein moralischer. Es ist nämlich schwer vorstellbar, dass Beratung, Kontrolle und Beurteilung langfristig effektiv von einer Instanz wahrgenommen werden können. Zu vermuten ist vielmehr, dass die Lehrer sich noch mehr als bisher schon ihren Aufsichtsbeamten gegenüber verschließen, weil ihre Äußerungen aus den Beratungsgesprächen in die Dienstbeurteilungen einfließen könnten.

Mir erscheint ein anderes Modell realistischer. Es schließt die Dopplung von Beratung und Kontrolle grundsätzlich aus. Das Konzept sieht nur wenige Beamte für Kontrollfunktionen vor. Die anderen arbeiten in Unterstützungssystemen, zum Beispiel in Landesinstituten, Schulpsychologischen Diensten, Servicezentren, medienpädagogischen Einrichtungen oder aber in Schulen. Dort beraten sie einzelne Lehrer oder Lehrerkollegien.

Die verbleibenden Aufsichtsbeamten sind nach wie vor zuständig für Organisation, Planung und Beaufsichtigung des Schulwesens. Dabei müssen sie darauf achten, dass die oben genannten Grundfunktionen des Staates im Bereich Schule gesichert sind. Was sich bei ihnen ändert, sind einzelne Zuständigkeiten und vor allem ihre Arbeitsweise. Der Kontrollbeamte ist nur noch Dienstvorgesetzter des Schulleiters und vereinbart mit den einzelnen Schulleitungen geeignete Methoden, wie er über die Einhaltung der Bildungsstandards informiert werden kann. Nur noch in Konfliktfällen besucht er die Einzelschule, die ansonsten eigenverantwortlich arbeitet. Die Beratung von Schulen überlässt er qualifizierten Spezialisten oder den Kollegien selbst.

Parallel zur Veränderung der Schulaufsicht erhält die Einzelschule nunmehr Aufgaben, die ihre Teilautonomie eigentlich ausmachen. Der Schulleiter wird Dienstvorgesetzter, damit gewinnt die Schule Personalhoheit; sie bekommt Etathoheit und wird kontraktfähig.

Wenn der Staat sich so weit aus der Einzelschule zurückzieht, wer übernimmt dann die bisherigen Aufgaben der Schulämter? Die NRW-Denkschrift sieht dafür folgende Gremien vor:

- den Schulbeirat der Einzelschule
- die kommunale Schulkommission
- die regionale Bildungskommission
- einen Pädagogischen Dienst, der die Selbstevaluation der Schule durch externe Evaluation ergänzt.

Die Autoren der Denkschrift gehen davon aus, dass alle Entscheidungen zwischen der Einzelschule und diesen Gremien diskursiv ausgehandelt werden können. Sie unterstellen - wohl in Anlehnung an Habermas, Apel und Klafki - eine prinzipielle Konsensfähigkeit von Gruppen. Kaum vorstellbar, dass diese diskursive Ethik auch in Zeiten massiver Mittelkürzungen und großer Interessenunterschiede trägt. Es ist zu befürchten, dass es in extremen Konfliktsituationen, wie zum Beispiel bei der Diskussion um eine Schulschließung, zu endlosen Debatten kommt und letztlich keine

Entscheidung gefällt werden kann. Denn es darf nicht vergessen werden, dass die diskursive Problemlösung eine schwierige Methode ist. Vorurteile, Eigeninteressen, Terminnöte, unterschiedliche intellektuelle und rhetorische Voraussetzungen können die Diskussion stark beeinflussen.

Meiner Ansicht nach sollte man auf jeden Fall versuchen, nach den Prinzipien der diskursiven Ethik zu kooperieren und dabei die kommunikativen und institutionalisierten Formen des Ausgleichs anstreben. Bei den extremen demographischen Entwicklungen in den neuen Bundesländern (z. B. beträgt der durchschnittliche Einzugsbereich für eine Grundschule in den alten Bundesländern 17,6 qkm, im Bundesland Brandenburg 51,7 qkm) wird es allerdings verstärkt um institutionalisierte Formen der Schlichtung von Interessenunterschieden gehen müssen.

Wenn nun jede Schule sich ein eigenes Profil geben darf, wenn der Staat nur noch wenige Standards vorgibt und deren Einhaltung kontrolliert, wenn der Schulleiter Dienstvorgesetzter wird, wenn ... - was hindert den Staat dann eigentlich noch, das ständische Schulsystem abzuschaffen? Es ist ohnehin nur noch das zerlöchernte Transparent einer Gesellschafts- und Schulidee, die der Realität nicht mehr entspricht. Inzwischen funktioniert und selektiert das Gemeinwesen nach ganz anderen Kriterien. In einem konsequent weitergedachten System teilautonomer Schulen könnten Eltern in Zukunft gemeinsam mit ihren Kindern eine Schule nach deren Profil aussuchen und nicht mehr nach einem Etikett, das den Gehalt ohnehin nicht mehr korrekt anzeigt.

Wie könnte die neue äußere Schulstruktur aussehen? Ich plädiere für eine allgemeine Schule, in der jeder Heranwachsende zehn Schuljahre verbringen muss und die sich durch ihr besonderes Programm sowie durch örtliche Besonderheiten von anderen Schulen unterscheidet. Ob eine Schule alle Jahrgangsstufen von eins bis zehn anbietet, ob sie einzelne Jahrgangsstufen an andere Standorte ausgliedert, ob sie ein- oder vielzünftig ist, all dies können die Verantwortlichen in Kommunen und Regionen selbst entscheiden. Sie sind dabei nicht mehr an staatliche Vorgaben gebunden, sondern an die Erfordernisse ihrer Region sowie an die pädagogischen Schulprogramme.

Mit diesen staatlichen Schulen konkurrieren Privatschulen. Diese müssen sich an die gleichen Standards halten wie die öffentlichen Schulen. Am Ende der zehnjährigen Schulzeit steht für Absolventen beider Schultypen eine vom Staat definierte Abschlussprüfung.

Erst nach zehn Jahren gehen die Schüler getrennte Wege. Es gibt grundsätzlich zwei Schulformen. Die eine steht denjenigen Schülern offen, die schon konkrete

Vorstellungen über ihren künftigen Beruf haben. Ziel dieses Bildungsgangs ist eine Berufsausbildung oder aber eine Berufsausbildung mit Abitur. Den Abiturienten steht der Weg zu Fachhochschulen und Universitäten offen. Die anderen können nach ihrem Abschluss weiterführende Bildungseinrichtungen besuchen.

Die zweite Schulform ist für Schüler mit unbestimmten Berufsvorstellungen geeignet oder für solche, die eine allgemeine akademische Laufbahn anstreben. Ziel ist es, studierfähig zu werden. Das Abitur stellt aber nicht automatisch eine Hochschulzugangsberechtigung dar. Diese gibt es erst nach erfolgreichem Abschluss eines Probehalbjahres an den Universitäten und Hochschulen.

Auch Privatschulen können diese beiden Formen weiterführender Ausbildungen anbieten.

Ganz bewusst wurde bei diesem Struktorexpose auf Namen für die Schultypen verzichtet. Die derzeit gebräuchlichen Bezeichnungen für allgemeinbildende Schulen lösen sofort einschlägige Assoziationen aus, die neue Ideen kaum aufkommen lassen. Deshalb sollte man völlig neue Namen für die Schulen der Zukunft erfinden.

Nach den vielen verpassten Chancen für eine grundlegende Schulreform ist jetzt die Gelegenheit, die Schule nicht nur ein bisschen, sondern von Grund auf zu verändern. So wie es Edison vorgemacht hat. Hätte er die Kerze reformieren wollen, hätte er vermutlich einen neuen Docht erfunden oder die Zusammensetzung des Wachses verändert. Er hat aber die Glühlampe erfunden. Und wer sagt denn, dass alte Damen aus dieser Geschichte nichts lernen könnten?

Literatur:

Adam, Konrad: Zu viel vom Gleichen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.4.1996

Becker, Helmut: Kulturpolitik und Schule - Probleme der verwalteten Welt, Stuttgart 1956

Beinke, Lothar, et. al.: Zukunft der Bildung - Schule der Zukunft? - Zur Diskussion um die Denkschrift der Bildungskommission NRW, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Sankt Augustin 1996

Benner, Dietrich/Tenorth, Heinz-Elmar: Bildung zwischen Staat und Gesellschaft, in Zeitschrift für Pädagogik, 1/96, S. 3 - 14

Bildungskommission NRW: Zukunft der Bildung - Schule der Zukunft, Luchterhand, Neuwied 1995

Brockmeyer, Rainer: Auf dem Weg der Entstaatlichung, in: Pädagogische Führung, Heft 2/1996, S. 52 - 59

Buhren, Claus G.: Schulautonomie - drei grundlegende Fragen, in: Praxis Schule, Heft 6, 1996, S. 58 - 605

Statistisches Bundesamt: Allgemeinbildende Schulen 1994 und 1995; Berufliche Schulen 1994 und 1995; Wiesbaden

Bunk, Gerhard P.: Vom Bankrott der Erziehung, in: Pädagogische Rundschau, Bd. 49, S. 323 - 329, 1995

Ellwein, Thomas: Verwaltungsreform in Brandenburg, unveröffentlichtes Manuskript, Staatskanzlei Brandenburg, Potsdam 1996

Habermas, Jürgen: Theorie des kommunikativen Handelns, 2. Bd., Frankfurt am Main, 1988

Hebborn, Klaus: Die Schulreform und die Städte, in: Schulverwaltung NRW, 5/96, S. 131 - 135

Hofmann, Jan, in: Chancen und Probleme der gymnasialen Oberstufe (Hrsg: Elisabeth Fuhrmann), Raabe Verlag, Stuttgart 1995

Hofmann, Jan: Pädagogik in der DDR auf dem Weg zu einer Theorie der Erziehung und Bildung. In: Benner, D./Lenzen, D. (Hrsg.): Erziehung, Bildung, Normativität. Weinheim/München 1991, S. 31 - 57

Holzappel, Hartmut: Vor Ort richtige Antworten finden, in: Rheinischer Merkur, 26.5.1995

Hurrelmann, Klaus: Das Deutsche Schulsystem privatisiert sich, in: Pädagogik 9/96, S. 35 - 39

Klafki, Wolfgang: Kann Erziehungswissenschaft zur Begründung pädagogischer Zielsetzungen beitragen? In: Richtungsstreit in der Erziehungswissenschaft und pädagogische Verständigung, Röhrs, Hermann/Scheuerl, Hans (Hrsg.), Frankfurt/M., Bern, New York, Paris, 1989, S. 155

Klafki, Wolfgang Klafki: Neue Studien zur Bildungstheorie und Didaktik: Zeitgemäße Allgemeinbildung und kritisch-konstruktive Didaktik, wesentl. erw. u. überarb. Aufl. – Beltz Verlag, Weinheim/Basel 1991

Oelkers, Jürgen: Was können Schulen für die Schulentwicklung leisten? Dimensionen der Entwicklung öffentlicher Bildung, in: BLK – Was können Schulen für die Schulentwicklung leisten? 1994, OECD/CERI-Seminar 1993, Einsiedeln (Schweiz)

Pöggeler, Franz: Autonomie der Schule?, in: Katholische Bildung 3/1995, S. 97 - 109

Priebe, Botho et.al.: Fortbildungsdidaktische Analyse: Planung, Durchführung und Auswertung von Lehrerfortbildung, LSW-Soest, 1996

Rolff, Hans-Günter: Autonomie als Gestaltungs-Aufgabe, in: Schulautonomie - Chancen und Grenzen (Hrsg: Daschner, P., Rolff, H. G. und Stryck, T.), Weinheim/München 1995

Rolff, Hans-Günter: Autonomie kann die Obrigkeit nicht schenken, in: Frankfurter Rundschau, 1.6.1995

Schlaffke, Winfried/Westphalen, Klaus (Hrsg.): Denkschrift NRW - Hat Bildung in Schule Zukunft? - Ein Symposium von Wissenschaft und Wirtschaft, Deutscher Instituts-Verlag, Köln 1996

Thillmann, Klaus-Jürgen: Autonomie der Schule, in: Pädagogik, Heft 11, 1993, S. 6 - 8

Wilhelmi, Jutta: Eine schulpolitische Stunde Null hat es 1945 nicht gegeben, in: Frankfurter Rundschau, 24.8.1995

Winter, Helmut: Mehr Selbstverantwortung an öffentlichen Schulen - ein Mythos?, in: Schulverwaltung, Nr. 7/8/96, S. 195 - 202