

- perschaften wie der Staat, sondern Körperschaften eigener Art (Fauser 1986).
3. Die Grenzen der rechtsstaatlichen Verfassung des Bildungswesens scheinen erreicht; Gesetzgebung und Rechtsprechung werden im Bildungswesens in Zukunft vermutlich eher eine geringere Rolle spielen als in einigen Ländern in der unmittelbaren Vergangenheit (Staupe 1986).

Die Zukunft könnte möglicherweise eine Hinwendung zum „Vertragsmodell“ bringen. Mit dem Verschwinden einheitlicher Ideologien und mit der zunehmenden Differenzierung der gesellschaftlichen Ansprüche an das Bildungswesen verliert das „Verwaltungsmodell“ zunehmend seine Legitimation. Das „Verfassungsmodell“ hat sich mit seinen egalitären und demokratischen Ansprüchen nicht durchgesetzt, seine rechtsstaatlichen Ausprägungen scheinen auf Grenzen gestoßen zu sein, und seine freiheitlichen Aspekte begründen eine Pluralisierung, die dem unitaristischen und zentralistischen Ansatz des Verfassungsmodells widerstrebt. So stellt sich die Frage, ob denn das „Vertragsmodell“ mit seiner marktwirtschaftlichen und korporativistischen Struktur die derzeitigen bildungspolitischen Probleme Westeuropas lösen kann.

[...]

Literatur

- Bourdieu, Pierre/Passeron, Jean-Claude: Die Illusion der Chancengleichheit. Stuttgart 1971.
- Fauser, Peter: Pädagogische Freiheit in Schule und Recht. Frankfurt/M. 1986.
- Halls, W.D.: Education, Culture and Politics in Modern France. Oxford 1976.
- Hentig, Hartmut von: Die Schule neu denken. München 1993.
- Liket, Theo: Freiheit und Verantwortung. Gütersloh 1993.
- Mann, John: Education. London 1979.
- Staupe, Jürgen: Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis. Berlin 1986.
- Willmann, Bodo: Bildungswesen, Chancengleichheit und Beschäftigungssystem. Vergleichende Daten und Analysen zur Bildungspolitik in Schweden. München 1980.

HORST WEISHAUPt

Die Situation des Schulwesens im Kontext der veränderten Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch den Staat

Von der zentralen Steuerung des Schulwesens zur dezentralen Gestaltung

Seit Anfang der 90er Jahre gibt es in mehreren Ländern – über Änderungen der Schulgesetze oder Versuchsprogramme – Ansätze, den Spielraum der einzelnen Schulen zur Selbstgestaltung zu erhöhen. Den Hintergrund dieser Entwicklung bildet eine Neubewertung der zentralen Steuerungsfähigkeit

des Schulsystems. Die Kultusminister mußten erkennen, daß die zentral geplanten Schulstrukturreformen weitgehend gescheitert sind. Beispielhaft dafür ist die geplante Einführung der Gesamtschule, die sich aus politischen und rechtlichen Gründen nicht als Alternative zum dreigliedrigen Schulsystem verwirklichen ließ (Heckel/Avenarius 1986: 305). Im viergliedrigen Schulsystem wurde sie zur Schule für Schüler mit „spezifischer Indikation“ (Baumert). Auch das sozialpolitische Ziel verbesserter Chancengleichheit wurde durch sie nicht erreicht. Gegen den Willen der Eltern und der unmittelbar Beteiligten lassen sich offensichtlich keine schulpolitischen Absichten durchsetzen.

Dies löste einen Umdenkungsprozeß aus, der zusätzlich von internationalen Tendenzen unterstützt wurde. An die Stelle zentraler Steuerung der Schulen tritt zunehmend die Bereitschaft, den Schulen eine begrenzte Selbstbestimmung zur Profilierung der einzelnen Schule und für den Wettbewerb zwischen den Schulen einzuräumen. Nicht mehr vom Kultusministerium wahrgenommene Regelungskompetenzen werden an die Schulträger und die einzelnen Schulen delegiert (vgl. Zedler/Fickermann 1997). Die naturwüchsige Herausbildung eines „Bildungsmarktes“ wird nicht mehr als Versagen der Politik verstanden, sondern zum Programm erhoben. Es wird so versucht, die Legitimation des politisch-administrativen Systems zu erhalten, indem auf die fehlende Durchsetzbarkeit zielorientierter Maßnahmen mit der Politik einer stärkeren Entkoppelung von Administration und öffentlicher Willensbildung geantwortet wird. Die Aktivierung eines nichtstaatlichen Steuerungspotentials führt aber zur Verschiebung von parlamentarischen Zuständigkeiten auf Verhandlungssysteme. Damit werden schulpolitische Fragen einem durch Verfassungsnormen festgelegten Entscheidungsmodus entzogen, der darauf verpflichtet ist, alle jeweils berührten Interessen gleichmäßig zu berücksichtigen (s. Habermas 1985: 154). Es ist bemerkenswert, daß gerade rot-grüne Landesregierungen (Leschinsky 1992: 30) sich dieser international dem Neokonservativismus zuzurechnenden Politik verpflichtet fühlen (Boyd 1993).

Dieses gewandelte Verständnis von Schulentwicklung, die nicht mehr von zentralen politischen Vorgaben ausgehen soll, sondern von den Entwicklungszielen der einzelnen Schule, formuliert auch die Bildungskommission Nordrhein-Westfalen:

„Im Mittelpunkt eines an Selbstgestaltung und Selbstverantwortung orientierten Steuerungskonzepts für den Schulbereich soll die Einzelschule stehen. Sie muß als relativ eigenständige Handlungseinheit gestärkt und rechtlich anerkannt werden. ... Größere Selbständigkeit der Einzelschule und erweiterte Gestaltungsmöglichkeiten der Träger und regionalen Gremien müssen aber in einem definierten Rahmen zum Tragen kommen, durch den eine Balance zwischen eigenverantworteten Entscheidungen vor Ort und weiterhin bestehender staatlicher Gesamtverantwortung hergestellt wird“ (Bildungskommission NRW 1995: XXIV).

Die in dem zweiten Satzes des Zitates zum Ausdruck kommende Einschränkung zeigt aber recht deutlich, daß der Umfang und die Bereiche der Selbstgestaltung nicht von den einzelnen Schulen gewählt werden sollen, sondern sich nach staatlichen Vorgaben bestimmen. So bleibt die einzelne Schule weiterhin abhängig von den Vorgaben des Kultusministeriums; der Handlungsrahmen wird nur rechtlich klarer abgesteckt als in der Vergangenheit. Schulorganisatorische Varianten, die in der Vergangenheit als Schulversuche beantragt werden mußten, werden nun schulgesetzlich ermöglicht.

Während der Deutsche Bildungsrat Möglichkeiten und Grenzen der Eigenverantwortung der Schule bei der Organisation von Lernprozessen von Rahmenrichtlinien neuer Art abhängig machte, die von den Kultusministrien erlassen werden und die herkömmlichen Lehr- und Rahmenpläne ersetzen sollten (Deutscher Bildungsrat 1973: 18), bleibt das Verhältnis von zentralen curricularen Vorgaben und dem Gestaltungsraum der Schule in dem Empfehlungstext der Bildungskommission NRW unbestimmt. Schulqualität soll nach diesen Überlegungen über eine situationsangemessene Gestaltung des Lehr- und Lernprozesses erreicht werden (Schule als „Lebens- und Erfahrungsraum“). Gesehen wird jedoch die Möglichkeit, daß sich dadurch Schulen unterschiedlich profilieren können und die Einheitlichkeit des Schulwesens und die Chancengleichheit der Schüler gefährdet ist (Magotsiu-Schweizerhof 1996).

Sowohl die politischen als auch die wissenschaftlichen Bestrebungen zur Verstärkung der Eigenverantwortlichkeit der einzelnen Schulen stehen vor dem Problem, daß sich die einzelnen Lehrer und Schulen diese Überlegungen zu eigen machen müssen, um wirksam werden zu können, denn Autonomie läßt sich nicht verordnen (s. Döbert 1997). Schon in einer Protokollerklärung zur Empfehlung des Bildungsrates von 1973 bemerkte Theodor Dams, daß die Empfehlung ohne eine Analyse und Diagnose der Situation an den Schulen beschlossen wurde und es offensichtlich „nicht unerhebliche Kompetenzen auf Schulebene zu geben scheint, die entweder nicht ausgenutzt bzw. zu stark beansprucht oder aber auszudehnen sind.“ (Deutscher Bildungsrat 1973: A-149, s. auch: Bessoth 1974) Auch die gegenwärtigen politischen Bestrebungen beruhen nicht auf einer Situationsanalyse an den Schulen. Für die Lehrer bedeutet der Koordinationsaufwand, der mit Projekten der Schulgestaltung verbunden ist, in jedem Fall Mehrarbeit. Die Autonomie, die die Schule darüber gewinnt, geht mit einem Verlust an individueller Autonomie des Lehrers bei der Unterrichtsgestaltung einher (zu möglichen rechtlichen Konsequenzen für die Lehrer s. Stock 1997). Insofern ist für Lehrer der Nutzen schulgestalterischen Engagements nicht eindeutig. Zu denken sollte auch geben, daß Untersuchungen zu Lehrerbio graphien zum Ergebnis hatten, daß die älteren Lehrer, die sich für Reformprojekte engagiert hatten, oft verbittert und resigniert waren, während die „Herumbastler“, die sich immer wieder Neues für ihren Unterricht vornahmen und sich „sehr konstant um klassenrauminterne Un-

terrichtsexperimente bemühten“, auch nach über 20 Unterrichtsjahren noch mit Spaß ihren Beruf ausübten (Huberman 1993: 262). [...]

Schule und neue Steuerungsmodelle in der Kommunalverwaltung

Durch die zwischen Land und Schulträger geteilte Verantwortung für die Schulen ist mit der Dezentralisierung von Verantwortung durch das Kultusministerium auch eine Stärkung des Handlungsspielraums der Schulträger verbunden.

Von ihnen gehen ebenfalls neue Anforderungen an die Schulen aus, die aber völlig andere Ursachen haben. Die seit mehr als zehn Jahren zunehmende Finanznot der Städte und Gemeinden zwang sie zu immer weitreichenderen Leistungseinschränkungen, zugleich aber auch zu Überlegungen, wie die verfügbaren Mittel effizienter eingesetzt werden können. Ausgehend von einem Konzept der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) für ein neues Steuerungsmodell der Kommunalverwaltungen bemühen sich die Städte und Gemeinden in den letzten Jahren zunehmend, wieder Gestaltungsspielraum zu gewinnen. Drei Prinzipien sind mit der Neuorientierung der Kommunalverwaltungen verbunden:

„Voraussetzung für die neue Steuerung ist die Kundenorientierung. Dem Bürger werden nur noch die Leistungen angeboten, die er von der Verwaltung tatsächlich erwartet. Die Verwaltung sucht eine vertrauensvolle Zusammenarbeit, die alte Kontrollfunktion wird deutlich eingeschränkt. Wichtig ist die Leistungsorientierung. Die als Produkte beschriebenen Leistungen werden dazu genau beschrieben. „Alte Zöpfe“ werden abgeschnitten, und es werden nur die Leistungen erbracht, die kein anderer besser oder billiger erbringen kann. Deshalb gehört hierzu auch eine Kostenorientierung. Sie stellt sicher, daß die Leistungen wirtschaftlich erbracht werden. Durch Kostenermittlung lassen sich Leistungsumfang und Mittelbereitstellung koordinieren. Sie ermöglicht auch einen internen und externen Leistungsvergleich.“ (Stotz 1996: 134)

Mit der neuen Steuerung der Kommunalverwaltungen ist eine Dezentralisierung der Verantwortung für die Verwaltung der Haushaltssmittel verbunden. Die früher zentrale Verwaltung wird nun den einzelnen Fachressorts übertragen, die ihrerseits die Verantwortung über die Mittelverwendung und teilweise auch deren Verwaltung an einzelne Einrichtungen weitergeben. Dadurch sollen die Mittel zweck- und bedarfsorientiert ausgegeben werden. Im Rahmen dieser Bestrebungen gehen immer mehr Schulträger dazu über, den Schulen die eigenverantwortliche Bewirtschaftung einzelner Budgets zuzubilligen. Durch den Bericht der KGSt „Neue Steuerung im Schulbereich“ vom Herbst 1996 wird diese Tendenz in nächster Zeit weitere Impulse erhalten. Für die Schulen ist mit diesem Steuerungs- und Budgetierungsmodell der Vorteil verbunden, daß die Haushaltstitel zu gegenseitig deckungsfähigen Sammelpositionen zusammengefaßt werden, und sie die Mittel entsprechend ihren Prioritäten ausgeben können. Eingesparte Mittel werden nicht in den folgenden Jahren gekürzt und Mittelübertragun-

gen in das folgende Jahr sind möglich, um für größere Ausgaben Mittel anzusparen. Dadurch können die Schulen pädagogische Programme gezielter finanziell unterstützen. Insofern ist die eigenverantwortliche Verwaltung der Haushaltsmittel durch die Schulen ein wirkungsvoller Ansatzpunkt zur Verbesserung der Effizienz des Mitteleinsatzes, der zugleich aber auch auf die pädagogische Programmentwicklung ausstrahlen kann. Allerdings sind damit auch zusätzliche Belastungen und ein spezifischer Qualifizierungsbedarf für die Schulen verbunden. Wenn diese Bedingungen nicht ausreichend berücksichtigt werden, kann dies die Akzeptanz dieses Ansatzes durch die Schulen stark beinträchtigen. [...]

Literatur

- Bessoth, R.: Schulaufsicht und Partizipation. Eine pragmatische Kritik der Bildungsratsempfehlungen „Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern“. In: Zeitschrift für Pädagogik 20 (1974), H. 6, S. 865-886.
- Bildungskommission NRW: Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft. Denkschrift der Kommission „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft“ beim Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen. Neuwied 1995.
- Boyd, W. L.: Die Politik der freien Schulwahl und marktorientierte Schulreform in Großbritannien und den Vereinigten Staaten. Wie erklären sich die Unterschiede? In: Zeitschrift für Pädagogik 39 (1993) H. 1, S.53-69.
- Deutscher Bildungsrat: Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen. Teil I. Bonn 1973.
- Döbert, H.: „Schulen in erweiterter Verantwortung.“ Bericht über einen Modellversuch in Berlin. In: Zedler, P./ Fickermann, D. (Hg.): Pädagogik und Recht. Rechtliche Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume für eine erweiterte Selbständigkeit von Einzelschulen. Erfurt 1997, S. 59-74.
- Habermas, J.: Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien. In: Ders.: Die Neue Unübersichtlichkeit. Kleine politische Schriften V, Frankfurt/Main 1985, S. 141-163.
- Heckel, H./Avenarius, H.: Schulrechtskunde. Neuwied 1986.
- Huberman, M.: Der berufliche Lebenszyklus von Lehrern: Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. In: Terhart, E. (Hrsg.): Unterrichten als Beruf. Neuere amerikanische und englische Arbeiten zur Berufskultur und Berufsbiographie von Lehrern und Lehrerinnen. Köln 1991, S. 249-267.
- Leschinsky, A.: Dezentralisierung im Schulsystem der Bundesrepublik Deutschland. In: Arbeitsgruppe Entwicklung des Bildungswesens der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft: Strukturprobleme, Disparitäten, Grundbildung in der Sekundarstufe I, Weinheim 1992, S. 21-40.
- Magotsiu-Schweizerhof, E.: Die Debatte um die Schulautonomie und die Folgen für die Chancengleichheit von Migrantenkindern. Eine Literatursynopse. (Beiträge zur erziehungswissenschaftlichen Migrations- und Minderheitenforschung 4). Frankfurt/Main 1996.
- Stock, M.: Autonomie von Schule und ihre Bedeutung für die rechtliche Stellung des Lehrers. In: Zedler, P./ Fickermann, D. (Hg.): Pädagogik und Recht. Rechtliche Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume für eine erweiterte Selbständigkeit von Einzelschulen. Erfurt 1997, S. 75-108.
- Stotz, H.: Dezentrale Ressourcenverantwortung und Eigenverantwortung der Schule – zwei Seiten einer Medaille. In: Pädagogische Führung 7 (1996) H. 3, S. 132-137.

Zedler, P./Fickermann, D. (Hg.): Pädagogik und Recht. Rechtliche Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume für eine erweiterte Selbständigkeit von Einzelschulen. Erfurt 1997

PIERRE BOURDIEU

Die rechte und die linke Hand des Staates

Interview mit R. P. Droit und T. Ferenczi, erschienen in *Le Monde* am 14. Januar 1992. Aus dem Französischen von Jörg Ohnacker

Frage – Eine der letzten Nummern von *Actes de la Recherche*, der Zeitschrift, die Sie herausgeben, hatte das Leiden zum Thema.⁸ Es finden sich dort mehrere Gespräche mit Menschen, die in den Medien nicht zu Wort kommen: Jugendliche aus benachteiligten Vorstädten, Kleinbauern, Sozialarbeiter. Der Direktor einer weiterführenden Schule berichtet zum Beispiel über seine bitteren persönlichen Erfahrungen: anstatt für die Vermittlung von Wissen zu sorgen, ist er gegen seinen Willen zu einer Art Polizeikommissar geworden. Glauben Sie, daß solch individuelle und anekdotenhafte Zeugnisse das Verständnis eines kollektiven Unbehagens ermöglichen?

P. B. – Bei unserer Untersuchung über das Leiden an der Gesellschaft treffen wir auf viele Menschen, die, wie dieser Schuldirektor, den Widersprüchen der gesellschaftlichen Welt ausgesetzt sind, die sie als persönliche Dramen erleben. Ich könnte ebenso den Projektleiter zitieren, der mit der Koordination aller Maßnahmen in einem „schwierigen Viertel“ einer nordfranzösischen Kleinstadt beauftragt ist. Er ist mit Widersprüchen konfrontiert, die das Extrem derer darstellen, denen momentan all diejenigen ausgesetzt sind, die man als „Sozialarbeiter“ bezeichnet: Familienhelfer, Erzieher, kleine Beamte und auch, in steigendem Maße, die Lehrer der verschiedenen Schultypen. Sie stellen das dar, was ich als die linke Hand des Staates bezeichne, die Gesamtheit der Bediensteten der sogenannten kostenverursachenden Ministerien, die innerhalb des Staates aus den gesellschaftlichen Auseinandersetzungen der Vergangenheit hervorgegangen sind. Sie stehen in Opposition zum Staat der rechten Hand, zu den Absolventen der Kaderschulen im Finanzministerium, in den öffentlichen oder privaten Banken und den ministeriellen Kabinetten. In vielen sozialen Bewegungen, die wir miterleben (und miterleben werden), kommt die Revolte des niederen Staatsadel⁹ zum Ausdruck.

Frage – Wie erklären Sie diese Erbitterung, diese Formen von Hoffnungslosigkeit und diese Auflehnung?

8 „La souffrance“, *Actes de la recherche en sciences sociale*, 90, Dezember 1991. Vgl. auch P. Bourdieu u.a., *Das Elend der Welt*, Konstanz, UVK Universitätsverlag Konstanz, 1997.

9 Anspielung auf Pierre Bourdieus Buch *The State Nobility. Elite Schools in the Field of Power*. Cambridge, Polity Press, 1996.