

Modernisierung von Sozialstaaten

Kommentar (Brüsemeister)

Ein Thema, dass die gegenwärtige Schulmodernisierung offensichtlich mit vorbereitet hat, ist die Modernisierung von Sozialstaaten. Hierzu haben wir vier Texte ausgewählt.

Ingo Richter, ehemals Direktor des Deutschen Jugendinstituts München, eröffnet den Themenblock „Modernisierung von Sozialstaaten“. Sein Text dient weniger dazu, die Herkunft von Diskussionen über schulische Modernisierung schon konkret zu erörtern, als vielmehr eine der möglichen Grundlagen für solche Debatten anzugeben. Richter weist hier auf rechtliche Rahmenbedingungen der jeweiligen Nationalstaaten hin, welche bei den Debatten über die Modernisierung von Schulsystemen selten berücksichtigt werden – obwohl sie die eingeschlagenen Modernisierungspfade wesentlich beeinflussen.

Mit dem Titel seines Beitrages „Entscheidungsstrukturen für Bildungsfragen in offenen Gesellschaften“ legt der Autor dar, dass im Gegensatz zu früheren theokratischen oder aus anderen Gründen geschlossenen Gesellschaften die Gegenwartsgesellschaften als offene zu bezeichnen sind. Es lässt sich für moderne Gesellschaften unterstellen, dass sie in der Vergangenheit darüber entschieden haben, wie das Verhältnis zwischen Staat, Recht und Bildung aussehen soll. Gesellschaften tun dies nach Richter auch gegenwärtig, insofern neue Modelle des Sozialstaates und der sozialstaatlichen Verankerung von Bildungssystemen, man kann sagen: neue Governance-Modelle, überlegt werden. Stichworte einer Umorientierung sind nach seiner Auffassung „De-Institutionalisierung, Effizienzerwartung, Multikulturalität, Wahlfreiheit, Beteiligung“. Wie also, fragt der Autor, soll gegenwärtig angesichts einer Krise des Sozialstaates das Verhältnis zwischen Recht, Staat und Erziehung aussehen?

Diese Frage behandelt Richter, indem er drei historische Verhältnisse zwischen Recht, Staat und Schulsystem anspricht, wie sie sich in einzelnen Ländern herausgebildet haben, nämlich das Verwaltungsmodell, das Verfassungsmodell und das Vertragsmodell. Wie immer auch die drei Modelle für sich genommen oder in einem Mischungsverhältnis die Realität einzelner Länder abbilden, Richters Beitrag hält dazu an, über die Verhältnisse zwischen Recht, Staat und Schulsystem nachzudenken. Es ist zu vermuten, dass sich allein aus rechtlichen Kontextbedingungen der einzelnen Länder unterschiedliche Möglichkeiten und Grenzen für Modernisierungen des schulischen Systems ergeben. Zum Beispiel benötigt ein Schulmodell, welches in das *Verwaltungsmodell* eingebettet ist, zuerst eine Verwaltungsmodernisierung, damit sich auch die Schulorganisation ändern kann. Es würde

bei einem Teil der Modernisierung also gar nicht primär um Schulen, sondern um die staatliche Verwaltung gehen, die verändert werden soll.²

Mit Richter kann man zudem vermuten, dass in einem Vertragsmodell die Bürger ganz andere Möglichkeiten haben, über Modernisierungen der Schule mitzuentcheiden, denn in diesem Modell werden Bildungsorganisationen im Prinzip als von Bürgern und nicht als vom Staat gegründete gedacht. Wenn dann Staat und Politik Bildungseinrichtungen verändern wollen, müssen sie mit größeren Einflussnahmen, alternativen Vorschlägen, Widerständen der Bürger rechnen.

Hieran anschließend lassen sich zwei grundverschiedene Prozessverläufe von Modernisierung unterscheiden, zum einen eine *top-down*-Modernisierung, die von Staat und Politik ausgeht und den am Bildungsprozess Beteiligten selbst wenig Mitsprachemöglichkeit bei der Modernisierung gibt – etwa wenn Politik und Bildungsverwaltung beschließen, dass alle Schulen ein Schulprogramm haben sollen, ohne schulische Akteure vorher einzubeziehen. Die andere Prozessvariante verläuft *bottom-up*, in der das Neue von den Beteiligten selbst „an der Basis“ initiiert wird, etwa wenn sich Lehrer und Eltern an einer Schule zu einem Förderprogramm entschließen und dieses Modell dann landesweit übernommen wird.

Grundsätzlich, so kann man in Anlehnung an Richter vermuten, beinhaltet ein Vertragsmodell relativ große Einflussmöglichkeiten innerhalb lokaler Schulkulturen, eine Modernisierung *bottom-up* selbst zu beginnen. Dagegen scheinen in Verwaltungs- und Verfassungsmodellen viele Akteure, insbesondere Lehrkräfte (vgl. Arnold u.a. 1999: 119ff.), auf Modernisierungen „von oben“ zu warten. Traditionell wird ein regulierender Staat für Bildungspolitik und -struktur verantwortlich gemacht, Wohingegen die Logik des Vertragsmodells besagt, dass Akteure (Bürger) bei der Modernisierung selbst aktiv werden. Aus den verschiedenen rechtlichen Verankerungen von Schule ließen sich also unterschiedliche Szenarien und Pfade der Modernisierung extrapolieren.³

Der zweite Text stammt von *Horst Weishaupt* (Universität Erfurt) und behandelt das Themenfeld „Modernisierung von Sozialstaaten“ im engeren Sinne. Ähnlich wie Richter und auch viele weitere Beiträge dieses Bandes bemerkt der Autor ein Umschwenken, weg von einer rein staatlichen Steuerung von Schulsystemen hin zu mehr Selbstbestimmung, Autonomie, Profilierung der einzelnen Schule und mehr Wettbewerb zwischen Schulen. Dabei geht es um Veränderungen der politische Steuerung bzw. der Governance. Eine der zentralen Thesen von Weishaupt ist, dass die gegenwärtige

2 Siehe die zusammenfassenden Bemerkungen zur neuen Governance zu Beginn unserer Einleitung.

3 Wollte man den Einfluss des Rechtssystems auf Schulsysteme konkreter untersuchen, müssten für ein Land eine Vielzahl rechtlicher Institutionalisierungen betrachtet werden. In Deutschland wäre insbesondere das Dienstrecht einzubeziehen, das bei einer Modernisierung umgestaltet werden muss, und über das Akteure ihre Interessen wahren können.

„Entkoppelung von Administration und öffentlicher Willensbildung“ durch „Aktivierung eines nicht-staatlichen Steuerungspotentials“ und die „Verschiebung von parlamentarischen Zuständigkeiten auf Verhandlungssysteme“ zu beobachten sei. Legitimiert wird ein solches Vorgehen, so Weishaupt, mit der Behauptung, dass sich zielorientiertere Maßnahmen für Schulen im bisherigen staatlichen System nicht durchsetzen ließen. Die Kritik des Autors setzt daran an, dass eine solche gravierende Änderung des Verhältnisses zwischen Staat und Schule stillschweigend – an Gesetzgebung und Öffentlichkeit vorbei – als interne Verwaltungsmodernisierung durchgeführt wird. Man muss also fragen, ob die Schulmodernisierung nur die Spitze des Eisbergs einer viel tiefer gehenden Umgestaltung des Politischen ist, welche die Administration und die politisch-demokratische Willensbildung in ein neues Verhältnis setzt. Es taucht die Frage auf, inwieweit der Umbau des Verhältnisses von Politik, Verwaltung und Schule überhaupt öffentlich diskutiert wird, oder inwieweit Politik und Bildungsverwaltung die Öffentlichkeit vor vollendete Tatsachen stellen, in dem sie eine neue Governance einfach einführen.

Am Ende seines Beitrages, den wir hier nicht abdrucken, sondern lediglich zusammenfassen wollen, verweist Weishaupt auch darauf, welche konkreten Auswirkungen die neue Governance auf den Ebenen der Landes- und Kommunalverwaltungen schon jetzt hat (z.B. mehr Kostenorientierung, Einführung von Leistungsvergleichen, restriktive Ausgabenpolitik, Überlegungen zur Auslagerung von Aufgaben). Weishaupt sieht die einzelnen Verwaltungen weitgehend isoliert handeln; es fehle „eine länder- und bildungsbereichsübergreifende Diskussion und Abstimmung der Entwicklungsprobleme im Bildungswesen“. An dieser im Jahr 1998 formulierten Auffassung hat sich bis heute wenig geändert – Landes- und Kommunalverwaltungen scheinen sogar angesichts angespannter Haushalte noch stärker zu inkrementalistischen, nur von Fall zu Fall reflektierten Strategien der Bildungsfinanzierung zu greifen. Gleichzeitig wird nach Weishaupt Kritik „an der inneren Leistungsfähigkeit des Schulsystems geübt“. Insgesamt sieht der Autor die sozialstaatliche Verankerung des Schulsystems in Frage gestellt, insofern es Überlegungen gibt, welche schulische Aufgaben sich auslagern und nicht-staatlich finanzieren lassen.

Der dritte für diesen Buchabschnitt ausgewählte Text, der das Schulsystem im Kontext einer Modernisierung des Sozialstaats sieht, stammt vom französischen Soziologen *Pierre Bourdieu*. Dieser hat schon in den 1970er Jahren Bildungsanalysen verfasst (Bourdieu/Passeron 1971). Mit der 1998 in Deutschland erschienenen politischen Streitschrift „Gegenfeuer“, aus der wir eine knappe Interviewpassage wiedergeben, will Bourdieu die Öffentlichkeit darauf aufmerksam machen, dass man eine neoliberale Anpassung des Sozialstaates keineswegs hinnehmen müsse und den Umbau der Governance nicht allein der Politik überlassen muss.

Der Textabschnitt „Die rechte und die linke Hand des Staates“ verweist indirekt auf Bourdieus soziologische Gegenwartsdiagnose „Das Elend der

Welt“.⁴ In diesem Werk, das in Frankreich fachübergreifend Beachtung fand, kommen Menschen in Interviews zu Wort, die zu Beginn der 1990er Jahre von der neoliberalen Modernisierung betroffen wurden. Als Opfer fühlen sich auch Beschäftigte des Bildungssystems. Bourdieu verstärkt implizit die These von Weishaupt, insofern er nicht nur von veränderten Aufgaben des Staates spricht, sondern provokant einen Rückzug des Staates aus den Bildungs- und Sozialbereichen anklagt. Der Autor macht hierbei einen Machtkampf zwischen der am Neoliberalismus orientierten Verwaltungselite auf der einen Seite aus, die er die „rechte Hand des Staates“ nennt. Nach Bourdieu sieht diese Fraktion des Staates Bildung und Soziales nur als Kostenverursacher bzw. als Störenfriede freier Marktkräfte. Dagegen richtet sich auf der anderen Seite die „linke Hand des Staates“, die ausführenden kleinen Beamten und Angestellten vor Ort, z.B. Lehrer, Richter, Polizisten und Sozialarbeiter. Sie versuchen, sich dabei von ihren Vorgesetzten im Stich gelassen fühlend, mit den verbliebenen Mitteln ihre Arbeit aufrechtzuerhalten.⁵

Bourdieu's Schilderungen für Frankreich lesen sich als Kritik einer radikalen *top-down*-Modernisierung, in welcher dem Bildungs- und Sozialbereich nur noch eine Verwaltung „des Elends“, aber keine aktive Bildungs- und Sozialpolitik mehr bleibt. Grund dafür, dass die bisherige Inklusion nicht mehr fortgesetzt werden soll, ist hier der fehlende politische Wille einer am Neoliberalismus ausgerichteten Staatselite. Für Bourdieu ist ausgemacht, dass im neoliberalen Umbau das Bildungssystem sich selbst überlassen bleibt. Wie auch Richter sieht, werden die Beziehungen zwischen Staat und Bildungssystem neu gestaltet. In Bourdieus Sicht geht dies zu Lasten der Abnehmer von Leistungen und insbesondere auch der im Schulsystem Beschäftigten. Zudem vermutet Bourdieu, dass sich durch den Rückzug des Staates Spannungen zwischen der Mehrheitsklasse auf der einen Seite sowie den ohnehin schon Benachteiligten auf der anderen Seite, insbesondere ausländischen Familien, vergrößern.⁶

Bezieht man Richters Ausführungen bezüglich der rechtlichen Verankerung von Schulsystemen auf Bourdieus Text, wäre zu prüfen, inwiefern sich die skizzierten französischen Verhältnisse auf andere Länder übertragen lassen. Zum Beispiel gibt es im (deutschen) Verfassungsmodell andere Möglichkeiten, auf die Modernisierung von Schule Einfluss zu nehmen als in Frankreich, wo der Schulbereich Teil eines Verwaltungsmodells ist und entsprechend leichter allein von Politik und Bildungsverwaltung umgestaltet werden kann.

In einem weiteren Text („Die öffentliche Schule im Umbau des Sozialstaats“) fasst *Ingo Richter* noch einmal die historischen Aufgaben zusam-

4 Vgl. Bourdieu u.a. (1997). Zum Bildungssystem siehe die Seiten 527-679.

5 Vgl. dazu auch Brüsemeister (2002a).

6 Auf die durch die Modernisierung unter Umständen entstehenden sozialen Ungleichheiten wird im Textblock IV eingegangen.

men, die sich der Staat hinsichtlich des Schulsystems gegeben hat. Anhand der Sozialstaatsklausel in Deutschland stellt Richter fest, dass der Staat sich zwar auf ein öffentliches Schulangebot verpflichtet habe, nicht jedoch auf Details der organisatorischen Ausgestaltung. Der Autor ist der Überzeugung, dass Aufgaben aus dem Staat ausgegliedert und ohne zusätzliche Kosten „effektiver“ realisiert werden könnten, da die Aufsichtspflicht des Staates gegenüber Schulen nach wie vor bestehen bleibe. Da vom Gesetz her keine feste Trägerschaft – also Staat, Markt oder Mischvarianten – festgelegt sei, regt der Autor dazu an, eine Gesellschaft möge sich die beste Träger-Variante überlegen. Richter selbst spricht sich für einen „dritten Sektor“ aus, in dem jenseits von Staat oder Markt private, gemeinnützige und öffentliche Organisationen gemeinsam öffentliche Aufgaben wahrnehmen sollten.

Unabhängig davon, ob man diesem Punkt folgt, belegt der Text das gegenwärtig zu beobachtende – zum Teil radikale – Umdenken des Sozialstaates und seiner Bildungsorganisationen. Und Richters im Prinzip idealtypische Unterstellung, Gesellschaften könnten sich hierbei einen „best way“ aussuchen, erscheint als eine der brauchbaren Folien, vor deren Hintergrund man die tatsächlichen, oftmals inkrementalistischen, kleinschrittigen, nicht immer durchgeplanten Modernisierungsentscheidungen in einzelnen Ländern beobachten kann. Wichtig ist außerdem, dass die Überlegungen zu einem „best way“ von Richter nicht im Sinne einer maximalen Kosteneffizienz für das Schulsystem formuliert sind, sondern auf Fortsetzung und Ausbau der schulischen Inklusion zielen – ein Gesichtspunkt, der nach Ansicht des Autors unter die Wertentscheidung einer Gesellschaft fällt.⁷

INGO RICHTER

Entscheidungsstrukturen für Bildungsfragen in offenen Gesellschaften

[...] Können offene Gesellschaften, die über eine bestimmte Staatsideologie nicht verfügen, sondern unterschiedliche Interessen organisieren, Ziele für ein öffentliches Bildungssystem überhaupt begründen? Nachdem die fraglose Eingliederung des Bildungswesens in die Staatsverwaltung nicht mehr legitim erscheint und nachdem sich eine Organisation nach dem Demokratieprinzip als fragwürdig erwiesen hat, ist zunehmend von vertraglichen Regelungen auch im Bildungswesen die Rede, von Marktmechanismen oder korporativistischen Prinzipien. Privatisierung ist dafür das falsche Stichwort, es scheint eher um die vertragliche Organisation öffentlichen Handelns zu gehen. Die neuere bildungspolitische Entwicklung geht in die-

7 Ein Punkt, der in diesem Buch unter „Wertediskussionen“ fortgesetzt wird.