

Johannes Rux

## PISA und das GATS als Katalysator für die weitere Privatisierung des Bildungswesens

Im Bereich des deutschen Bildungswesens haben private Träger bisher nur eine vergleichsweise geringe Rolle gespielt. Nach den jüngsten Zahlen der OECD besuchten im Jahr 2000 gerade einmal 2,2 Prozent der Schülerinnen und Schüler des Primarbereichs eine Privatschule. Im Sekundarbereich war dieser Anteil mit 6,7 bis 6,8 Prozent zwar deutlich höher – er lag aber immer noch weit unter dem Durchschnittswert für die OECD-Staaten.

Tabelle 1: Anteil der Schüler/innen in öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen der Primar- und Sekundarstufe in den Mitgliedstaaten der EU (2000 – Quelle: OECD 2002, sowie eigene Berechnungen)

	Primarstufe		Sekundarstufe I		Sekundarstufe II	
	öffentl	privat	öffentl	privat	öffentl	privat
Belgien	45,6	54,4	41,9	58,1	39,9	60,1
Dänemark	89,2	10,8	78,4	21,6	98,0	2,0
<b>Deutschland</b>	<b>97,8</b>	<b>2,2</b>	<b>93,3</b>	<b>6,7</b>	<b>93,2</b>	<b>6,8</b>
Finnland	98,9	1,1	96,0	4,0	89,8	10,2
Frankreich	85,4	14,5	79,2	20,8	69,7	30,3
Griechenland	93,0	7,0	95,0	5,0	93,9	6,1
Großbritannien	95,3	4,7	93,6	6,4	29,6	70,4
Irland	98,8	1,2	100,0	0,0	98,8	1,2
Italien	93,4	6,6	96,5	3,5	93,7	6,3
Luxemburg	93,2	6,8	79,0	21,0	85,0	15,0
Niederlande	31,4	68,6	24,6	75,5	7,8	92,2
Österreich	95,8	4,2	92,6	7,4	90,6	9,4
Portugal	90,4	9,6	90,1	9,9	85,0	15,0
Schweden	96,6	3,4	97,3	2,7	98,0	2,0
Spanien	66,6	33,4	67,1	32,9	78,9	21,1

### 1 Zu den Gründen für die verhältnismäßig geringe Bedeutung der Privatschulen

Versucht man, eine Antwort auf die Frage zu finden, warum in Deutschland ein weitaus geringerer Anteil der Kinder und Jugendlichen eine Privatschule besucht als in den meisten anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, so werden relativ schnell zwei miteinander verbundene Begründungsmuster deutlich: Auf der einen Seite wird bemängelt, dass die Hürden für die Errichtung von Privatschulen trotz der in Art. 7 IV GG statuierten Freiheit zur Gründung privater Schulen durch die für die Genehmigung der so genannten Ersatzschulen zuständigen Schulverwaltungsbehörden der Länder immer noch zu hoch angesetzt würden. Auf der anderen Seite kämen die Länder ihrer Pflicht zur finanziellen Förderung der Privatschulen nur in unzureichendem Maße nach.<sup>1</sup> Da der Verfassungsgeber aber ausdrücklich fest-

<sup>1</sup> Vgl. dazu zusammenfassend Avenarius, H./Heckel, H., Schulrechtskunde, 7. Aufl., Neuwied/Krifel 2000, S. 196 ff.; Jach, DÖV 2002, S. 946 ff., jeweils m.w.N.

geschrieben hat, dass der Zugang zu einer Privatschule nicht von den Besitzverhältnissen der Schüler beziehungsweise ihrer Eltern abhängig gemacht werden darf und zudem die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrer gesichert sein muss, seien die Privatschulen ohne eine hinreichende staatliche Förderung überhaupt nicht in der Lage, diese beiden Bedingungen dauerhaft zu erfüllen.

Nun kann sicherlich kein Zweifel daran bestehen, dass es alles andere als einfach ist, eine Privatschule zu gründen und auf Dauer zu betreiben. Angesichts der Tatsache, dass nicht wenige Privatschulen durchaus Schwierigkeiten damit haben, alle freien Plätze zu belegen, erscheint es aber nicht angemessen, nur auf das Angebot von Privatschulen abzustellen. Vielmehr stellt sich auch die Frage, wieso diese Angebote keine größere Nachfrage finden.

Tabelle 2: Anteil der privaten allgemeinbildenden Schulen und der Schüler/innen an diesen Schulen (Quelle: eigene Berechnung aufgrund der Grund- und Strukturdaten 2000/2001 des BMBF)

	<b>Schulen gesamt</b>		<b>davon private Schulen</b>	
	Schulen	Schüler (in 1.000)	Schulen	Schüler (in 1.000)
1992	43.941	9.345,2	1.998 = 4,55%	445,6 = 4,77%
1993	43.238	9.558,5	2.036 = 4,71%	459,2 = 4,80%
1994	43.243	9.760,4	2.082 = 4,81%	473,3 = 4,85%
1995	43.201	9.931,7	2.121 = 4,91%	486,8 = 4,90%
1996	43.118	10.071,8	2.143 = 4,97%	500,2 = 4,97%
1997	42.822	10.146,9	2.200 = 5,14%	516,1 = 5,09%
1998	42.357	10.108,1	2.210 = 5,22%	531,2 = 5,26%
1999	42.433	10.048,8	2.268 = 5,34%	545,5 = 5,43%

Diese Frage lässt sich nur dann beantworten, wenn man sich zunächst über die Gründe klar wird, die Eltern dazu bewegen, ihre Kinder auf eine private Schule zu geben: In der Vergangenheit stand eindeutig der Erziehungsaspekt im Vordergrund: Die öffentlichen Schulen können den Kindern und Jugendlichen kein geschlossenes Wertesystem vermitteln und sie dürfen dies angesichts der Verpflichtung des Staates, sich in Fragen des Glaubens und der Weltanschauung neutral zu verhalten, auch nicht tun. Eltern, denen daran gelegen ist, dass ihren Kindern in der Schule dieselben Werte vermittelt werden, wie sie selbst sie ihrer Erziehung zugrunde legen, haben daher praktisch keine andere Wahl, als ihre Kinder in einer privaten Schule unterzubringen. Tatsächlich wurde das Recht zur freien Gründung privater Schulen im Gegenzug zur Säkularisierung des öffentlichen Schulwesens in die Verfassungsordnung eingefügt, und es ist daher auch kein Wunder, dass die Mehrzahl der allgemeinbildenden Privatschulen von Kirchen und Religionsgemeinschaften getragen werden. Und auch viele andere Privatschulen unterscheiden sich zunächst und in erster Linie dadurch von den öffentlichen Schulen, dass dem Unterricht und der Erziehung ein weltanschauliches Gesamtkonzept zugrunde liegt.<sup>2</sup>

Die Frage, welche Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten den Kindern in den verschiedenen Schulen vermittelt werden, spielte bei der Schulwahl in der Vergangenheit hingegen nur eine untergeordnete Rolle. Alles andere wäre auch erstaunlich gewesen, da die privaten

2 Dies gilt insbesondere auch für die Waldorfschulen, die sich an der von Rudolf Steiner begründeten anthroposophischen Lehre orientieren und daher als »Weltanschauungsschule« anzusehen sind.

Ersatzschulen<sup>3</sup> per definitionem Bildungsabschlüsse anbieten, die mit denen der öffentlichen Schulen »gleichwertig« sind. Auch wenn sie nicht an die Lehrpläne oder Stundentafeln gebunden sind, die für die öffentlichen Schulen gelten, müssen sie sich an den vom Staat vorgegebenen Bildungszielen orientieren.<sup>4</sup> Und da sie sich zudem regelmäßig an den vorgegebenen Schularten und ihren jeweiligen Spezifika orientieren, können sie sich in Bezug auf ihr Bildungsangebot derzeit lediglich oder doch zumindest in erster Linie durch abweichende Unterrichtsmethoden<sup>5</sup> und zusätzliche Leistungsangebote<sup>6</sup> profilieren.

Berücksichtigt man weiterhin, dass der Besuch einer privaten Schule regelmäßig entweder Schulgeld kostet und/oder ein nicht unerhebliches ehrenamtliches Engagement der Eltern voraussetzt, ist es alles andere als erstaunlich, dass sich diese in der Regel nur dann dafür entscheiden werden, ihr Kind auf eine private Schule zu geben, wenn sie befürchten, dass es diesem Kind auf einer öffentlichen Schule nicht oder jedenfalls nicht so leicht möglich wäre, den angestrebten Bildungsabschluss zu erreichen.

Aus ökonomischer Perspektive verhalten sich die Eltern bei der Schulwahl damit völlig korrekt: Schließlich ist der erfolgreiche Abschluss einer Schullaufbahn in Deutschland zugleich die Eintrittskarte für den Zugang zu einem Studium oder einer Berufsausbildung. Und da die Schulabschlüsse öffentlicher und privater Schulen nun einmal gleichwertig sind, kam es für die Entscheidung zwischen einer öffentlichen und einer privaten Schule zumindest in der Vergangenheit neben der religiös-weltanschaulichen Orientierung in erster Linie darauf an, auf welcher Schule der angestrebte Abschluss mit dem relativ geringsten Aufwand<sup>7</sup> erreicht werden kann.<sup>8</sup>

## 2 PISA als Einstieg in einen permanenten Leistungsvergleich der einzelnen Schulen

Was hat sich an dieser Lage durch die PISA-Studie der OECD geändert? Zunächst einmal gar nichts. Denn diese Studie hat lediglich aufgezeigt, dass die 15-jährigen Schülerinnen und Schüler in Deutschland im Vergleich zu ihren Altersgenossen in anderen Ländern eher schlecht dastehen. Zwar kommt die Tatsache, dass die Studie in Deutschland nochmals erweitert wurde und die Ergebnisse dann auf die einzelnen Bundesländer umgebrochen worden sind, geradezu einer Revolution gleich. Denn damit wurde zum ersten Mal offiziell die Möglichkeit eingestanden, dass es erhebliche Leistungsunterschiede zwischen den Bildungssystemen der einzelnen Bundesländer geben könnte. Für die Entscheidung der Eltern, ob sie ihr

3 Und nur diese sind hier von Bedeutung, da die Schulpflicht grundsätzlich nur durch den Besuch einer öffentlichen Schule oder einer privaten Ersatzschule erfüllt werden kann.

4 Vgl. dazu *BVerwGE* 104, S. 1, 7; sowie *Avenarius, H./Heckel, H.* (Fn. 2), S. 207, m.w.N. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Kinder und Jugendlichen in diesen Schulen auch auf die Teilnahme an staatlichen Prüfungen vorbereitet werden.

5 Z.B. als private »Gesamtschule«, in der es nur eine Binnendifferenzierung aber keine Selektion gibt.

6 Z.B. als private Ganztagsschule oder als Internationale Schule, an der auch ein ausländischer oder international anerkannter Bildungsabschluss erreicht werden kann.

7 Dabei spielt keineswegs nur das Leistungsniveau oder der Schwierigkeitsgrad der Abschlussprüfungen eine Rolle, sondern auch die Frage, wie gut die Schüler in den verschiedenen Schulen auf solche Prüfungen vorbereitet werden.

8 Darunter haben auch die Bekenntnisschulen oder Waldorfschulen zu »leiden«, da nicht wenige Eltern ihre Kinder nicht etwa deshalb in diesen Schulen anmelden, weil sie wünschen, dass die Kinder im Sinne eines bestimmten Glaubens oder einer bestimmten Weltanschauung erzogen werden, sondern vielmehr deshalb, weil sie befürchten, dass das Kind in der öffentlichen Regelschule nicht zurecht kommen wird.

Kind in einer öffentlichen oder in einer privaten Schule anmelden, käme aber erst dem nächsten und letzten Schritt Bedeutung zu: nämlich dem Vergleich der einzelnen Schulen.

Tatsächlich ist dieser Vergleich aber jedenfalls derzeit noch nicht möglich. Zum einen wurde denjenigen Schulen, die sich an der PISA-Studie beteiligt haben Vertraulichkeit zugesichert. Daher wurden die Detail-Ergebnisse auch nicht publiziert.<sup>9</sup> Zum anderen haben selbst an der erweiterten PISA-Studie nur 1.460 Schulen teilgenommen – wobei jeweils nur ein Teil der Schüler aus der relevanten Altersgruppe einbezogen wurde. Die Ergebnisse der PISA-Studie ergeben daher keineswegs Aufschluss über die Qualität der einzelnen Einrichtungen.<sup>10</sup>

PISA war jedoch nur ein Anfang: Es ist zu erwarten, dass sich die Schulen in Zukunft ständig internen und externen Evaluierungsmaßnahmen unterziehen müssen. Für die öffentlichen Schulen ist dies ist schon deshalb geboten, weil immer mehr Bundesländer dazu übergehen werden, die relativ detaillierten Lehr- und Bildungspläne durch abstrakte Zielvorgaben zu ersetzen. Um festzustellen, ob solche Vorgaben eingehalten werden, müssen sich die Schulaufsichtsbehörden aber zwangsläufig standardisierter Verfahren bedienen.<sup>11</sup>

Selbst wenn die Schulverwaltungen versuchen sollten, die Ergebnisse solcher Evaluierungsverfahren unter Verschluss zu halten, wird ihnen dies nicht auf Dauer gelingen. Denn die Eltern werden in Zukunft nicht nur ein immer größeres Interesse daran haben, über die konkreten Unterrichtsinhalte und Unterrichtsmethoden informiert zu werden. Sondern sie werden auch sehr genau wissen wollen, ob und in welchem Maße es den einzelnen Schulen gelingt, ihren eigenen Ansprüchen gerecht zu werden.

Dieses gesteigerte Informationsbedürfnis der Eltern hängt vor allem damit zusammen, dass sich die vorhin beschriebene Situation derzeit dramatisch verändert: Während es bis vor kurzem für den Zugang zu einem Studium in erster Linie auf das bestandene Abitur und möglicherweise noch auf die Noten des Abiturzeugnisses ankam, haben die Hochschulen mittlerweile weit reichende Möglichkeiten bekommen, sich die Studierenden selbst auszusuchen. Immer mehr Fakultäten nutzen diese Möglichkeiten, um eigene, auf den jeweiligen Studiengang zugeschnittene Zulassungsverfahren zu entwickeln<sup>12</sup> – sie folgen damit einer Entwicklung in der Privatwirtschaft, in der Personalentscheidungen jedenfalls bei qualifizierten Tätigkeiten schon seit langem nicht mehr oder jedenfalls nicht in erster Linie aufgrund der Schul- und Prüfungszeugnisse der Bewerber getroffen werden, sondern auf Grundlage hochkomplexer Auswahlverfahren.

Wenn aber der Tatsache, dass ein Bewerber um einen Ausbildungs- oder Studienplatz einen bestimmten formalen Schulabschluss erreicht hat, immer weniger Bedeutung zukommt,

9 Daran soll sich einem Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 17./18. Oktober 2002 auch nichts ändern.

10 In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass nur sehr wenige private Schulen in die Studie einbezogen wurde. Daher kommt die PISA-Studie unter keinen Umständen als Grundlage für einen Vergleich der Leistungsfähigkeit der öffentlichen und privaten Schulen in Betracht. Erstaunlicherweise war selbst das für die PISA-Studie federführende Max-Planck-Institut für Bildungsforschung in Berlin nicht dazu in der Lage, dem Verf. anzugeben, ob und ggf. wie viele Privatschulen an der Studie teilgenommen haben, da diese Daten offenbar nicht gesondert erfasst worden sind.

11 Dies müssen nicht notwendigerweise aufwendige Untersuchungen nach dem Vorbild der PISA-Studie sein. Vielmehr ist eher zu erwarten, dass im Gegenzug zu der Ausdünnung der Curricula zentrale Abschlussprüfungen oder Jahresarbeiten eingeführt werden. Noch ist allerdings nicht klar, wie die einzelnen Bundesländer die Beschlüsse der Kultusministerkonferenz für die Festlegung von Bildungsstandards umsetzen werden: Der Widerstand gegen zentrale Prüfungen ist bekanntermaßen groß!

12 Beispielhaft dafür ist das Auswahlverfahren für die Zulassung zu der privaten Hochschule für Rechtswissenschaft »Bucerius Law School« in Hamburg.

dann verändern sich zwangsläufig auch die Kriterien für die Schulwahl. Denn Eltern, die darauf bedacht sind, ihren Kindern ein möglichst breites Spektrum weiterführender Ausbildungsgänge zu eröffnen, wird es in Zukunft nicht mehr in erster Linie darauf ankommen, ob und mit welchem Aufwand der jeweilige Schulabschluss erreicht werden kann, sondern vielmehr darauf, ob die Kinder und Jugendlichen in der Schule tatsächlich diejenigen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten erwerben, die sie für die Zulassung zu einem Studium oder einer qualifizierten Berufsausbildung benötigen.

Geht man nun aber davon aus, dass die Eltern diese Entscheidung nicht allein aufgrund ihres subjektiven Eindrucks und eventueller Erfahrungsberichte aus ihrem sozialen Umfeld treffen wollen, so ist zu vermuten, dass sie sich bei ihrer Entscheidung über den Bildungsweg ihres Kindes nicht zuletzt daran orientieren werden, wie die Schulen bei Evaluierungsstudien und ähnlichen Maßnahmen zur Qualitätssicherung abgeschnitten haben. Ein weiterer Indikator für die Qualität einer Schule werden die durchschnittlichen Ergebnisse der Schüler bei standardisierten Testverfahren oder zentralen Prüfungen sein.<sup>13</sup>

Es liegt auf der Hand, dass sich für private Schulen durch die soeben beschriebene Entwicklung ganz neue Möglichkeiten eröffnen. Zwar ist nicht zu erwarten, dass sich die bestehenden Privatschulen völlig neu orientieren. Vielmehr werden sich die kirchlichen Schulen wohl auch in Zukunft in erster Linie vor allem durch ihr religiöses Profil auszeichnen. Und andere Einrichtungen, wie die freien Waldorfschulen, die Montessori-Schulen oder andere Reform- und Alternativ-Schulen werden möglicherweise gerade deshalb auf eine größere Nachfrage stoßen, weil es immer noch genügend Eltern gibt, die sich dagegen sperren, wenn die Qualität von Bildung in erster Linie an ökonomischen Kriterien gemessen werden soll. Daneben werden aber mit großer Wahrscheinlichkeit immer mehr Privatschulen entstehen, die sich über die Bildungsinhalte, also damit profilieren, ihren Schülern ganz bestimmte Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten zu vermitteln.<sup>14</sup>

Die Initiative zur Gründung neuer Privatschulen kann dabei zum einen von den Eltern ausgehen, die mit dem Leistungsangebot der öffentlichen Schulen nicht mehr zufrieden sind. Aber auch Lehrer könnten die Gelegenheit beim Schopfe packen, sich selbstständig machen und versuchen, eine Schule nach ihren eigenen Vorstellungen zu gestalten. Und schließlich ist es durchaus denkbar, dass gewerbliche Anbieter auf den Markt drängen, da man mit Bildung ohne Zweifel Geld verdienen kann – und zwar nicht nur mit Nachhilfeunterricht.<sup>15</sup>

13 Dabei kommt es wohlgerne nicht darauf an, ob diese Daten einen echten Erkenntniswert haben. Im anglo-amerikanischen Raum gehören »Schul-Rankings« seit langem zum Alltag.

14 Ein Beispiel für diese Entwicklung ist der große Erfolg der Internationalen Schulen, die sich immer größerer Beliebtheit erfreuen – obwohl oder gerade weil sie nicht zum Abitur führen, sondern zum »International Baccalaureat« und damit zu einem Abschluss, der nicht nur in Deutschland, sondern in mehr als 100 Staaten zum Studium berechtigt.

15 So könnte ich mir vorstellen, dass sich im Einzugsbereich jeder beliebigen deutschen Großstadt genügend Eltern finden werden, die sich für eine Art »Komplettangebot« von dem in Deutschland in Sachen Bildung seit jeher völlig vernachlässigten Elementarbereich bis hin zu einem international anerkannten Bildungsabschluss begeistern lassen. Das muss nicht einmal ein völlig neues Alternativkonzept zum öffentlichen Schulwesen sein. Vielmehr würde es ausreichen, sämtliche Reformansätze, die es derzeit etwa in Baden-Württemberg gibt, zusammen zu führen und geringfügig zu ergänzen: Bereits im Kindergarten werden den Vierjährigen der Zahlenraum bis zehn, das Alphabet und gewisse naturwissenschaftliche Grundkenntnisse vermittelt. Mit fünf erfolgt dann die Einschulung in eine jahrgangsübergreifende Eingangsklasse, aus der die Kinder dann in der Regel nach einem, maximal nach zweieinhalb Jahren in die dritte und vierte Klasse wechseln. Im Anschluss an die auf diese Weise extrem gestraffte »Grundschulzeit« folgt dann ein achtjähriges »Turbo-Gymnasium«, an dem neben dem Abitur gleichzeitig das französische Baccalaureat oder ein anderer ausländischer Bildungsabschluss erreicht werden kann – die Absolven-

Ein echter Wettbewerb zwischen dem Angebot der öffentlichen und der privaten Schulen setzt voraus, dass die privaten Schulen über die erforderlichen Mittel verfügen. Zwar könnten sie sich diese Mittel durch Schulgelder verschaffen. Da der Besuch der öffentlichen Schulen jedoch bis heute weitgehend kostenfrei ist, wird es nur wenigen privaten Schulen gelingen, sich auf diese Weise zu finanzieren. Alle übrigen sind auf die Zuschüsse der öffentlichen Hand angewiesen – und diese Zuschüsse hängen wiederum von der Anerkennung als Ersatzschule und damit davon ab, dass die Unterschiede zu den öffentlichen Schulen eben doch nicht allzu groß werden.

### 3 Das GATS und der Anspruch der Privatschulen auf umfassende Gleichstellung

Die soeben beschriebene Lage hätte sich indes grundlegend verändern können, wenn die Europäische Union im Rahmen der laufenden Verhandlungen über das »General Agreement on Trades in Services – GATS« dazu gezwungen worden wäre, auch im Rahmen des Bildungsbereiches auf jegliche Subventionierung zu verzichten. Denn dies hätte mittelfristig entweder die Abschaffung des öffentlichen Bildungswesens zur Folge gehabt – oder aber die völlige Gleichstellung der privaten und öffentlichen Anbieter von Bildungsdienstleistungen: Zwar hätten aufgrund dieses Abkommens und des dort verankerten Grundsatzes der Inländergleichbehandlung zunächst nur Anbieter aus Staaten außerhalb der Europäischen Union einen Anspruch darauf gehabt, in Deutschland dieselbe finanzielle Unterstützung zu erhalten, wie die öffentlichen Schulen. Aufgrund des in Art. 3 I GG verankerten Gleichheitssatzes hätten die inländischen Anbieter von Bildungsdienstleistungen aber mittelbar einen Anspruch auf vergleichbare Zuschüsse erheben können – und zwar völlig unabhängig von der Anerkennung als Ersatzschule.<sup>16</sup>

Grundsätzlich hat sich die Europäische Union – anders als die meisten anderen Mitgliedsstaaten der Welthandelsorganisation WTO – bereits beim Abschluss des Vertrages über die Gründung dieser Organisation im Jahre 1995 auch in Bezug auf die meisten Bildungsbereiche dazu verpflichtet, den freien Marktzugang und die gleiche Behandlung in- und ausländischer Anbieter zu gewährleisten. Allerdings standen und stehen die Verpflichtungen der Europäischen Union unter dem Vorbehalt, dass ihre Mitgliedsstaaten die Anbieter von Bildungsdienstleistungen auch weiterhin nach eigenem Gutdünken subventionieren dürfen. Sie können sich daher zumindest derzeit noch frei entscheiden, ob sie öffentliche Schulen einrichten wollen und unter welchen Voraussetzungen private Schulen einen Anspruch auf staatliche Förderung haben.<sup>17</sup>

---

ten einer solchen Schule hätten gegenüber ihren Altersgenossen an einer öffentlichen Schule bis zu drei Jahre »gespart«. Und zwar völlig unabhängig von einer besonderen Begabung!

Und wenn es einer solchen Schule dann noch gelingen sollte, bei vergleichenden Studien gut abzuschneiden oder durch überdurchschnittliche Ergebnisse bei standardisierten Testverfahren zu glänzen, dann wird sie sich vor Bewerbern kaum retten können.

16 In diesem Fall wäre daher auch die herkömmliche Schulpflicht kaum aufrecht zu erhalten gewesen, da sie wie jede andere Form des Kontrahierungszwanges mit dem Gedanken des freien Wettbewerbs unvereinbar ist – und daher allenfalls durch eine Unterrichtspflicht ersetzt werden könnte.

17 Vgl. dazu das Gutachten über die »GATS-Verhandlungsrounde im Bildungsbereich«, von Yalcin, G./Scherrer, C. für die Max-Traeger-Stiftung (<http://www.bayern.gew.de/gew/Landesverband/Material/gats/gutachten.htm>), sowie die BT-Drs. 14/8845 und 15/224. Dazu auch Scherrer, RdJB 1/2003, S. 86 ff.

Daran wird sich zumindest in nächster Zukunft wohl auch nichts ändern: Zwar wurde die Europäische Union im Rahmen der laufenden Verhandlungen über die weitere Liberalisierung des Welthandels von anderen Staaten dazu aufgefordert, einige ihrer Vorbehalte in Bezug auf das Bildungswesen aufzugeben. Obwohl sich diese Forderungen auch gegen die Privilegierung der öffentlichen Hand richten, zielen sie vor allem auf den Bereich der höheren Bildung – also der Hochschulen – und der Erwachsenenbildung, nicht jedoch auf die Kindergärten und Schulen.<sup>18</sup> Es ist zwar derzeit noch nicht absehbar, wie das Ergebnis der GATS-Verhandlungen aussehen wird.<sup>19</sup> Da sich die meisten anderen Staaten jedoch weigern, den Bildungssektor überhaupt dem Weltmarkt zu öffnen, besteht aber begründeter Anlass für die Vermutung, dass das öffentliche Schulwesen in Deutschland noch eine Zukunft hat.<sup>20</sup>

Als Zwischenergebnis lässt sich damit festhalten, dass sich die Europäische Union und damit auch die Bundesrepublik Deutschland zwar im Rahmen des GATS dazu verpflichtet hat, auch den Bildungsbereich dem Weltmarkt zu öffnen. Da sie sich jedoch das Recht vorbehalten hat, Bildungsdienstleistungen – insbesondere die Schulen und Kindergärten – nach freien Stücken zu subventionieren, haben ausländische Anbieter keinen Anspruch darauf, zumindest dieselben Mittel zu erhalten, wie die öffentlichen Schulen. Dann können aber auch die inländischen Privatschulen das GATS nicht als Hebel dafür benutzen, um endlich die von ihnen und ihren Verbänden seit langem geforderte vollständige finanzielle Gleichstellung mit den öffentlichen Schulen zu erreichen – und ihr Leistungsangebot wird dementsprechend auch in Zukunft in erster Linie davon abhängen, wie viel die Eltern für diese Leistungen zu zahlen bereit sind.<sup>21</sup>

#### 4 Exkurs: Privatisierung der Bildung als Ausweg aus der kommunalen Haushaltskrise

Die bisher beschriebene Entwicklung wird durch die desolate Haushaltsslage der öffentlichen Hand im Allgemeinen und der Kommunen im Besonderen noch verschärft: Zwar sind die Bildungshaushalte der Länder bislang noch von radikalen Sparmaßnahmen verschont geblieben. Wohl nur aus diesem Grund konnten in den letzten Jahren überhaupt noch neue Lehrer eingestellt werden – dennoch sind die Kollegien der öffentlichen Schulen völlig überaltert. Wohl

18 Vgl. dazu das »Konsultationspapier« der Generaldirektion Handel der EU-Kommission vom 22. November 2002, in deutscher Übersetzung veröffentlicht unter [http://europa.eu.int/comm/trade/services/imas\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/trade/services/imas_de.pdf). Immerhin ist dort ohne nähere Erläuterungen davon die Rede, dass einige Länder auch die Beseitigung bestehender Beschränkungen im Bereich des Primar- und Sekundarschulwesens beantragt haben (S. 40 des Dokuments).

19 Zum derzeitigen Zeitpunkt (Anfang 2002) hat die EU ihre Anforderungen an andere Staaten noch nicht abschließend formuliert.

20 Dennoch ist festzuhalten, dass sich die Fortschreibung des GATS aller Wahrscheinlichkeit nach durchaus auf das deutsche Bildungswesen auswirken wird: Insbesondere die USA drängen auf eine Öffnung des Marktes für Bildungstestdienstleistungen, denen aufgrund der vorhin beschriebenen Entwicklung auch in Deutschland in Zukunft eine weitaus größere Bedeutung zukommen wird als dies bisher der Fall war. Nachdem es in den USA eine lange Tradition solcher Testverfahren gibt und mit dem »Educational Testing Service (ETS)« auch einen weltweit operierenden Anbieter, stellt sich die Frage, ob neue Anbieter vergleichbarer Testdienstleistungen überhaupt eine Chance haben werden, sich am Markt zu etablieren. Dies hängt wohl nicht zuletzt davon ab, ob es der internationalen Konkurrenz gelingen wird, ihre Verfahren den nationalen Eigenheiten anzupassen.

21 Man mag diese ganze Entwicklung als weiteren Beleg für die zunehmende Ökonomisierung des Bildungswesens ansehen und sich daran stoßen, dass Bildung immer mehr zu einer Ware geworden ist, deren Qualität allein danach beurteilt wird, ob die erworbenen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten auch »praxistauglich« sind. Tatsächlich ist diese Erkenntnis alles andere als neu. Andernfalls hätte Helmut Schelsky die Schulen nicht schon im Jahre 1957 als »bürokratische Zuteilungsapparatur von Lebens-Chancen« bezeichnen können; *Schelsky, H.*, Schule und Erziehung in der industriellen Gesellschaft, Würzburg 1957, S. 18.

noch schlimmer wiegt jedoch der Umstand, dass es selbst wohlhabende Kommunen versäumt haben, in besseren Zeiten Rücklagen für die allfällige Renovierung der Schulgebäude und die Modernisierung ihrer Ausstattung zu bilden. Dementsprechend schlecht ist der Zustand der öffentlichen Schulen.<sup>22</sup>

Der Tatsache, dass der Besuch einer öffentlichen Schule im wesentlichen kostenfrei ist, kommt unter diesen Umständen aber eine immer geringere Bedeutung zu. Dies gilt umso mehr als die Länder und Kommunen kaum dazu in der Lage sein werden, die im letzten halben Jahrhundert mühsam errungene Schulgeld- und Lernmittelfreiheit für die öffentlichen Schulen auf Dauer im bisherigen Umfang zu gewährleisten.<sup>23</sup> Schon heute wird den Eltern ein immer größerer Anteil der Kosten für die Beschaffung von Schulbüchern und anderen Lernmitteln aufgebürdet.<sup>24</sup> Die Finanzkraft der öffentlichen Hand wird wohl spätestens dann erschöpft sein, wenn es darum gehen wird, jede Schule oder gar jeden Schüler mit funktionsfähigen Rechnern und der dazu passenden Software auszustatten.<sup>25</sup> Wenn die Eltern aber ohnehin erhebliche Summen für die Schulbildung ihrer Kinder aufbringen müssen, dann wird ihnen die Entscheidung, ihr Kind gleich in einer kostenpflichtigen Privatschule anzumelden, immer leichter fallen.

In diesem Zusammenhang ist außerdem zu beachten, dass die Gründung neuer Privatschulen und der Ausbau der bestehenden Einrichtungen zumindest so lange auch für die betroffenen Kommunen attraktiv ist, wie sie noch dazu verpflichtet sind, den größten Teil der Kosten für den Betrieb der öffentlichen Schulen zu finanzieren. Selbst wenn sie die Kosten für den Bau und die Grundausstattung einer Privatschule tragen, stellen sie sich nämlich jedenfalls mittelfristig günstiger, da die Betriebskosten der Schule zu einem weitaus größeren Teil von den Eltern getragen werden müssen als dies bei einer öffentlichen Schule der Fall wäre. Und da die Schülerzahlen insgesamt sinken, können die Kommunen gleichzeitig öffentliche Schulen schließen oder verkleinern, ohne in Gefahr zu geraten, nicht jedem Kind, das einen Platz an einer solchen Schule sucht, auch einen Platz anbieten zu können.

Zusammenfassend lässt sich damit festhalten, dass die privaten Schulen in Zukunft wohl für immer mehr Eltern zu einer ernsthaften Alternative werden. Je größer der Gegensatz zwischen der öffentlichen Armut und dem privaten Reichtum wird, desto größer wird auch die Bereitschaft der Eltern sein, in die Bildung ihrer Kinder zu investieren. Weiter befördert wird diese Bereitschaft, wenn die Eltern für ihre Entscheidung über die Schulwahl nicht mehr in erster Linie auf subjektive Eindrücke und Gerüchte über die Qualität der verschiedenen Schulen zurückgreifen müssen, sondern auf Grundlage der Ergebnisse von Evaluierungsmaßnahmen entscheiden können.

22 Wobei es selbstverständlich große Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern und den verschiedenen Schularten gibt: So ist die Lage in Baden-Württemberg im Vergleich zu Bremen oder Berlin noch einigermaßen gut.

23 In Berlin soll nach den Plänen des Senats der Anspruch auf Lernmittelfreiheit auf »bedürftige« Schülerinnen und Schüler beschränkt werden, um auf diese Weise etwa 70% der bisherigen Aufwendungen in Höhe von 22 Mio. € einzusparen.

24 In Brandenburg müssen Eltern bis zu 40% der Kosten selber tragen (§ 12 BbgLernMVO), in Nordrhein-Westfalen beträgt der Eigenanteil ein Drittel (§ 1 II VOzLFG). Auch in den meisten anderen Ländern bestehen mehr oder weniger große Einschränkungen, vgl. dazu *Avenarius, H./Heckel, H.* (Fn. 2), S.588 f.

25 Auch die Einführung des flächendeckenden Angebot von Ganztagschulen wird kaum möglich sein, ohne dass die Eltern den finanziellen Aufwand für den zusätzlichen Betreuungsaufwand zu schultern hätten.

## 5 Das Problem der Chancengleichheit

Man kann und muss sich die Frage stellen, was unter diesen Umständen von der Chancengleichheit im Bildungswesen bleibt: Sofern die Eltern und die Schüler vor die Wahl gestellt werden, entweder eine gut ausgestattete, aber teure private Schule oder eine desolate, aber kostenfreie öffentliche Schule zu besuchen, gibt es schlichtweg keine Chancengleichheit, da der Besuch einer Privatschule aufgrund der damit verbundenen Mehrkosten immer ein Privileg der »Besserverdienenden« sein wird – oder aber derjenigen, die dazu bereit sind, im Interesse ihrer Kinder auf viele Annehmlichkeiten zu verzichten. Jedenfalls diejenigen, die für ihren Lebensunterhalt auf staatliche Transferleistungen angewiesen sind – und das betrifft einen großen Teil der alleinerziehenden Mütter und Väter, aber auch viele andere Familien – haben aber schon deshalb keine Wahlmöglichkeiten, weil die mit dem Besuch einer Privatschule verbundenen Kosten allenfalls in extremen Ausnahmefällen von der Sozialhilfe übernommen werden.<sup>26</sup>

Immerhin scheint Art. 7 IV 2 GG einer allzu krassen Entwicklung entgegen zu stehen. Denn wenn die Genehmigung einer privaten Ersatzschule danach davon abhängt, dass die Sonderung der Schüler nach Besitzverhältnissen nicht gefördert werden darf, dann bedeutet dies ja zunächst und vor allem, dass das von den Schülern oder ihren Eltern zu tragende Schulgeld nicht allzu hoch bemessen sein darf. Unabhängig davon, dass es viele Familien gibt, für die jedes auch noch so geringe Schulgeld schon »zu hoch« ist, muss in diesem Zusammenhang beachtet werden, dass Art. 7 IV 2 GG nur den Unterricht an sich betrifft. Die privaten Ersatzschulen sind durch diese Vorgabe der Verfassung daher nicht daran gehindert, sich diejenigen Leistungen, die über das Angebot einer vergleichbaren öffentlichen Schule hinaus gehen, auch gesondert bezahlen zu lassen.<sup>27</sup> Es ist durchaus zu erwarten, dass Privatschulen, die sich durch ihr Leistungsangebot abheben wollen, diese Möglichkeit nutzen werden. Zwar sind weniger begüterte Eltern nicht daran gehindert, ihre Kinder dennoch für den »reinen Unterricht« in einer solchen Schule anzumelden. Sie müssen es dann aber hinnehmen, wenn die Kinder innerhalb der Schule ausgesetzt werden, weil sie nicht an dem überobligatorischen Angebot teilnehmen. Unter diesen Umständen werden sie sich aber in der Regel doch für eine günstigere Möglichkeit entscheiden – und damit für den Besuch einer öffentlichen Schule.

## 6 Überlegungen zu einer »materiellen Privatisierung« des öffentlichen Schulwesens

Allerdings stellt sich die Frage, ob private Schulen zwangsläufig auch die besseren Schulen sein müssen. Schließlich kommt es für die Qualität einer Schule – völlig unabhängig davon, an welchem Maßstab sich man dabei orientiert – nicht allein auf ihre Ausstattung mit Personal- und Sachmitteln oder den Zustand der Schulgebäude an. Selbstverständlich kann man Bildung kaufen – aber muss man das? Gibt es nicht vielleicht doch die Möglichkeit, mit knappen Ressourcen sehr gute Ergebnisse zu erzielen? In diesem Fall wäre nämlich darüber nachzudenken, ob und wie die öffentlichen Schulen umgestaltet werden können, damit sie trotz der

26 Vgl. dazu die Grundsatzentscheidung des *BVerwG* vom 13.8.1992, Buchholz 436.0 zu § 11 BSHG Nr. 16.

27 Dies betrifft etwa die Ganztagsbetreuung der Kinder, oder die Vorbereitung auf ausländische Bildungsabschlüsse und bestimmte Testverfahren – und damit genau diejenigen Angebote, durch die sich die privaten Schulen von den öffentlichen Schulen abheben können.

angespannten Haushaltslage (wieder) dazu in der Lage sind, den Kindern und Jugendlichen die erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten zu vermitteln.

Ziemlich genau ein Jahr nach der Veröffentlichung der PISA-Studie ist immer noch völlig unabsehbar, wohin die Entwicklung gehen wird. Immerhin gibt es einige Anzeichen dafür, dass die Kultusminister das allenfalls für Außenstehende überraschend schlechte Abschneiden der deutschen Schülerinnen und Schüler zum Anlass nehmen werden, die Selbständigkeit der Schulen zu stärken. Neben dem bereits erwähnten Umstand, dass in den öffentlichen Schulen immer häufiger abstrakte Zielvorgaben an die Stelle konkreter Lehr- und Bildungspläne treten sollen, und es daher den Schulen bzw. den einzelnen Lehrern überlassen bleiben wird, wie diese Ziele erreicht werden sollen, ist in diesem Zusammenhang insbesondere an die Budgetierung im Schulbereich zu denken. Zwar ist es kein Wunder, dass diese Möglichkeit gerade jetzt eingeführt wird, wo es nur noch darum geht, den Mangel zu verwalten und die Verantwortung für Sparmaßnahmen abzuschlieben. Dennoch wird die Eigenverantwortung der Schulen auch durch diese Entwicklung deutlich gestärkt – und es bleibt lediglich abzuwarten, ob die Schulen in Zukunft ähnlich wie viele Hochschulen nur noch Globalhaushalte zugewiesen bekommen und dann selbst darüber entscheiden können und müssen, wie diese Mittel verwendet werden sollen. Zumaldest theoretisch wäre es sogar möglich, den Schulen die Personalhoheit zu gewähren, also das Recht innerhalb bestimmter Grenzen über die Einstellung, die Entlassung und die Bezahlung der Lehrkräfte zu entscheiden.<sup>28</sup>

Für sich genommen führen all diese Maßnahmen allerdings zunächst nur zu einer Stärkung des Schulleiters, der nach den Schulgesetzen der Länder für die laufende Verwaltung zuständig ist. Zu einer strukturellen Veränderung – und damit zu einem echten Wettbewerb zwischen den öffentlichen und den privaten Schulen – wird es daher nur dann kommen, wenn die einzelnen Schulen ein eigenes Profil entwickeln und weitgehend eigenverantwortlich darüber entscheiden können, wie die vorgegebenen Bildungs- und Erziehungsziele erreicht werden sollen. Dieses Profil kann aber sinnvollerweise nicht nur von den Lehrern oder gar ausschließlich durch den Schulleiter festgelegt werden, sondern nur gemeinsam mit den Schülern und ihren Eltern. Konsequenterweise müssten aber auch die Verteilung der Haushaltssmittel, die Auswahl der Lehrkräfte und ähnlich wichtige Entscheidungen von allen Beteiligten gemeinsam getroffen werden. Wobei »gemeinsam« dabei weder »einvernehmlich« noch »paritätisch« bedeuten muss. Vielmehr ist eine Vielzahl von Organisationsmodellen denkbar, die lediglich gemein haben, dass Lehrer, Eltern und Schüler<sup>29</sup> durch ihre jeweiligen Vertreter zusammenwirken.

Eine solche Schule wäre aber – völlig unabhängig davon, ob sie in den Schulgesetzen ausdrücklich als solche bezeichnet wird – eine Selbstverwaltungskörperschaft, die sich zwar nicht nur, aber doch vor allem dadurch von den privaten Schulen unterscheidet, dass sie formal von der öffentlichen Hand getragen wird.

Genau an dieser Stelle muss ein ordentlicher Jurist »Einspruch« rufen und auf die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes und einiger Landesverfassungsgerichte hinweisen, die aus dem in Art. 7 I GG statuierten Grundsatz der staatlichen Schulaufsicht und

28 Zwar gibt es derzeit einige Modellversuche, in denen Schulen das Recht zugestanden wurde, alle neu einzustellenden Lehrer selbst auszuwählen. Dies bedeutet allerdings nicht notwendigerweise, dass diese Lehrer gegebenenfalls auch durch die Schule wieder entlassen werden können. Auch haben die Schulen bisher nur einen geringen Einfluss auf die (leistungsgerechte) Bezahlung der Lehrkräfte. Dies muss aber nicht so bleiben.

29 Darüber hinaus ist im Bereich des beruflichen Schulwesens die Beteiligung der Ausbildungsbetriebe erforderlich.

dem demokratischen Prinzip zum einen hergeleitet haben, dass im Zweifel den Schulaufsichtsbehörden – und damit im Ergebnis der Regierung – das Letztentscheidungsrecht zustehen müsse. Zum anderen sei eine »echte Selbstverwaltung«, bei der Schüler, Eltern und Lehrer gemeinsam entscheiden ausgeschlossen, da alleine die Lehrer und die Beamten der Schulaufsichtsbehörden als Amtsträger über die erforderliche personale demokratische Legitimation verfügen.<sup>30</sup> Die einschlägigen Bestimmungen der Schulgesetze von Hessen und Niedersachsen wurden konsequenterweise nur deshalb von den Gerichten akzeptiert, weil den Schulaufsichtsbehörden das Recht vorbehalten worden ist, auch die pädagogische Zweckmäßigkeit der Entscheidungen der Schule und ihrer Organe zu prüfen.

Wenn diese restriktive Rechtsprechung der Weisheit letzter Schluss wäre, dann müsste aber in der Tat (fast) alles beim Alten bleiben. Tatsächlich beruht diese, auch in der Literatur fast einhellig vertretene Auffassung<sup>31</sup> auf einem fundamentalen Irrtum sowohl über die Bedeutung des Grundsatzes der staatlichen Schulaufsicht als auch über den Geltungsgrund des demokratischen Prinzips.

Der Grundsatz der staatlichen Schulaufsicht wurde im Jahre 1919 in die Weimarer Reichsverfassung eingefügt, um die bis dahin geltende kirchliche Schulaufsicht abzulösen und die Säkularisierung des Schulwesens durchzusetzen. Genau mit dieser Bedeutung wurde die Vorgabe des Art. 144 S. 1 WRV dann auch in Art. 7 I GG übernommen. Zwar haben insbesondere Georg Anschütz und Walter Landé in der Zeit der Weimarer Republik deutlich herausgearbeitet, dass die staatliche Aufsicht nicht nur eine Rechtsaufsicht sondern das umfassende Bestimmungsrecht des Staates über das Schulwesen beinhaltet.<sup>32</sup> Dies geschah aber lediglich deshalb, weil interessierte Kreise dem Staat genau dieses Recht bestritten und darauf beharrten, dass sich der Staat ähnlich wie im Verhältnis zu den Kommunen auf eine sehr beschränkte Aufsicht beschränken müsse. Hinter dieser Forderung stand aber nicht etwa das Bemühen, der Schule oder gar den einzelnen Lehrern einen gewissen Freiraum zu sichern, sondern vielmehr das Bestreben, den Einfluss der Kirchen auf das öffentliche Schulwesen zu erhalten.<sup>33</sup>

Legt man den Begriff der staatlichen Schulaufsicht in einer den Regeln der juristischen Auslegung entsprechenden Art und Weise eng aus, dann wird daher sehr schnell deutlich, dass der Staat – genauer gesagt, die Bundesländer – dazu verpflichtet wird, Bildungs- und Er-

30 Vgl. dazu insbesondere *BayVerfGH*, BayVBl. 1995, S. 173 ff.; *HessStGH*, SPE Nr. 740.1.; *NdsStGH* NVwZ 1997, S. 267 ff.; sowie *BVerfGE* 93, S. 37, 66 f.

31 Vgl. etwa mit gewissen Modifikationen *Geis, M.-E.*, Möglichkeiten und Grenzen schulischer Partizipationsregelungen, in: Jach, F.-R./Jenkner, S. (Hrsg.), Autonomie der staatlichen Schule und freies Schulwesen, Berlin 1998, S. 31; *Hufen*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten schulischer Selbstgestaltung; in: Jach, F.-R./Jenkner, S. (a.a.O.), S. 53/65 f.; *Niehues, N.*, Schul- und Prüfungsrecht – Band 1, 3. Aufl. München 2000, Rn. 69; *Rickert, W.*, RdJB 1997, S. 393.

32 Anschütz, G., Die Verfassung des deutschen Reichs vom 11. August 1919; 14. Aufl. Berlin 1933, Art. 144 WRV, Anm. 1, S. 672; vgl. auch Landé, W., Die staatsrechtlichen Grundlagen des deutschen Unterrichtswesens; in: Anschütz, G./Thoma, R. (Hrsg.), Handbuch des deutschen Staatsrechts, Band 2, Tübingen 1932, § 107, S.690, 701 f., m.w.N.

33 Wenn in der einschlägigen staatsrechtlichen Literatur daher immer wieder unter Bezugnahme auf Anschütz und Landé behauptet wird, dass der Grundsatz der staatlichen Schulaufsicht nicht nur das umfassende Bestimmungsrecht des Staates über das Schulwesen beinhalte, sondern auch seine Pflicht, das Schulverhältnis gegebenenfalls bis ins letzte Detail selbst zu regeln (Vgl. dazu statt vieler Gröschner, R., in: Dreier, H. (Hrsg.), Grundgesetz, Band 1, Tübingen 1996, Art. 7 GG, Rn. 35; Richter, I., Alternativ-Kommentar zum GG, 3. Auflage, Neuwied/Krifel 2000 ff., Art. 7 GG, Rn. 1 f.), dann beruht diese Einschätzung schlicht auf einem Irrtum über die Gründe, die den Verfassungsgeber dazu bewogen haben, die staatliche Schulaufsicht im Grundgesetz festzuschreiben. Vgl. dazu auch schon Rux, J., RdJB 2002, S. 423, 425 ff., m.w.N.

ziehungsziele zu formulieren – und damit einen Maßstab für die Aufsicht zu definieren.<sup>34</sup> Hingegen lässt sich Art. 7 I GG nicht entnehmen, dass es dem Staat verwehrt wäre, die Verantwortung für die konkrete Umsetzung dieser Bildungs- und Erziehungsziele in die Hände derjenigen zu geben, die dafür unmittelbar zuständig oder davon unmittelbar betroffen sind, nämlich in die Hände der Schüler, ihrer Eltern und der Lehrer. Entscheidend ist lediglich, dass der Staat die Möglichkeit hat, die Einhaltung dieser Zielvorgaben zu kontrollieren – und dass er die religiöse und weltanschauliche Neutralität der öffentlichen Schulen gewährleistet. Diese Aufsicht ist ihm aber auch dann möglich, wenn er sich nicht in jedem Einzelfall das Recht zur Letztentscheidung vorbehält.

Allerdings könnte sich eine solche Verpflichtung aus dem demokratischen Prinzip ergeben, das zu den unantastbaren Grundprinzipien der Verfassungsordnung gehört. Insofern ist zunächst festzuhalten, dass eine Entscheidung nach der zutreffenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes nur dann als demokratisch legitimiert angesehen werden kann, wenn sie sich zumindest mittelbar auf eine unmittelbare Entscheidung des gesamten Volkes zurückführen lässt.<sup>35</sup> Denn nur dann ist sicher gestellt, dass all diejenigen, die von einer Entscheidung betroffen werden, Einfluss auf diese Entscheidung hatten und ihre Interessen in den Entscheidungsprozess einbringen konnten.

Bei dem Bemühen, eine ununterbrochene Legitimationskette zu gewährleisten, bleibt aber die andere Seite des demokratischen Prinzips in der Regel völlig unberücksichtigt: Eine Entscheidung muss nämlich nicht nur von *all* denjenigen getroffen werden, die von ihren Auswirkungen betroffen werden, sondern sie darf auch *nur* von diesem Personenkreis getroffen werden. Denn nur unter dieser Voraussetzung ist mit hinreichender Sicherheit gewährleistet, dass die Entscheidung dem Gemeinwohl entspricht: Schließlich fließen zwangsläufig sachfremde Erwägungen in die Entscheidung ein, wenn auch solche Personen an ihr beteiligt werden, die vom Ergebnis des Entscheidungsprozesses überhaupt nicht betroffen werden. Dementsprechend gehört eine strikte Beschränkung der Zuständigkeiten als notwendiges Gegengewicht zum demokratischen Prinzip. Überall dort, wo Entscheidungen getroffen werden müssen, die sich nur auf einen kleinen und hinreichend bestimmbaren Personenkreis auswirken, kann der Staat diesem Personenkreis daher nicht nur die Entscheidung überlassen, sondern er muss dies sogar tun.<sup>36</sup> Im Grunde muss daher in jedem Einzelfall geklärt werden, ob und auf welcher Ebene des Staates eine Entscheidung getroffen werden muss oder ob es nicht geboten ist, diese Entscheidung auf eine Selbstverwaltungseinheit zu übertragen.<sup>36a</sup>

Genau dieser Grundsatz lässt sich nun aber ganz offensichtlich auf das Schulwesen anwenden und rechtfertigt es daher, auch die öffentlichen Schulen zu »partiellen Selbstverwaltungskörperschaften« zu machen – und damit in gewisser Weise zu »privatisieren«: Während der

34 Vgl. dazu auch *Rux, J.*, Die pädagogische Freiheit des Lehrers, Berlin 2002, S. 232 ff., m.w.N.; *ders.*, RdJB 2002, S. 423, 428 ff.

35 Grundlegend dazu *BVerfGE* 93, 37, m.w.N.

36 Dies entspricht nicht nur dem viel beschworenen Subsidiaritätsprinzip, sondern auch dem geltenden Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, das ein sehr differenziertes System der vertikalen (zwischen der EU, dem Bund, den Ländern und den Kommunen) und horizontalen (zwischen den soeben erwähnten Gebietskörperschaften und anderen Selbstverwaltungskörperschaften wie den Universitäten, den berufsständischen Kammern, den Sozialversicherungsträgern etc.) der Verteilung von Entscheidungszuständigkeiten vorsieht.

36a Im Grunde hat dies mittlerweile auch das *BVerfG* anerkannt, das in seiner Entscheidung vom 5.12.2002, 2 BvL 5/86 und 2 BvL 6/86, über die nordrhein-westfälischen Wasserverbände auf das Verhältnis von Demokratie und Selbstverwaltung eingegangen ist, dabei aber (noch) vor allem auf historisch gewachsene Selbstverwaltungsinstitutionen abgestellt hat, so dass offen bleibt, ob das Gericht eine »Autonomisierung« des Schulwesens für vereinbar mit dem demokratischen Prinzip erklären würde.

Staat durch seine Normen einen mehr oder weniger engen Rahmen vorgibt und den Schulen insbesondere Vorgaben für die Ausgestaltung des internen Entscheidungsverfahrens macht, obliegt es der einzelnen Schule, wie sie diesen Rahmen ausfüllt und der Staat muss sich insofern letztendlich auf eine reine Rechtsaufsicht beschränken. Im Übrigen kann und muss er darauf vertrauen, dass diejenigen, die als Lehrer, Eltern oder Schüler unmittelbar am Schulverhältnis beteiligt sind, durchaus dazu in der Lage sind, gemeinsam Wege zu finden, wie die vorgegebenen Ziele erreicht werden können.

Welche Bereiche den Schulen zur eigenverantwortlichen Entscheidung überlassen bleiben sollten, lässt sich ebensowenig abstrakt definieren, wie diejenigen Angelegenheiten, in denen im Rahmen der schulinternen Entscheidungsverfahren den Lehrern das Letzentscheidungsrecht verbleiben sollte.<sup>37</sup> Eine Diskussion über diese Fragen lohnt sich jedoch erst und nur dann, wenn absehbar ist, dass zumindest ein Bundesland den Mut haben wird, diesen Weg zu gehen – den anderen Staaten schon lange hinter sich gebracht haben.<sup>38</sup>

## 7 Schluss

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das deutsche Bildungswesen nicht zuletzt aufgrund der PISA-Studie der OECD in Bewegung geraten ist. Denn nun ist es endgültig unmöglich geworden, noch länger am alten Dogma von der Gleichwertigkeit aller formal gleichrangigen Bildungsabschlüsse auszugehen und die Schulen werden sich zwangsläufig dem Wettbewerb und dem Vergleich ihrer Leistungsfähigkeit stellen müssen. Es bleibt abzuwarten, ob und in wie weit es die einzelnen Bundesländer in Zukunft den Schulen überlassen, wie diese die vorgegebenen Bildungsstandards erreichen und sich im Wettbewerb um das »beste Bildungs- und Erziehungsangebot« aufstellen wollen. Fest steht jedenfalls, dass die Spielräume für eine weiterreichende Verselbständigung der einzelnen Schulen bis hin zu einer partiellen Selbstverwaltung weitaus größer sind als dies bisher immer vermutet wurde.

*Verf.: Dr. Johannes Rux, Lehrgebiet für Deutsches und Europäisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Fachbereich Rechtswissenschaft, FernUniversität Hagen,  
Fleyer Str. 55, 58084 Hagen*

<sup>37</sup> Auch wenn es durchaus denkbar ist, den Eltern und Schülern einen großen Einfluss auf die Entwicklung eines Schulprofils und die Entscheidung über die konkreten Bildungs- und Erziehungsziele zu geben, so scheint es doch kaum sinnvoll, sie auch maßgeblich an pädagogischen Entscheidungen im engeren Sinne zu beteiligen. Hier muss vielmehr die pädagogische Freiheit der Lehrer geschützt werden. Aus demselben Grund stellt sich auch die Frage, ob und in wie weit die Eltern und Schüler ggf. an Personalentscheidungen beteiligt werden sollten.

<sup>38</sup> Nicht umsonst wurde in der Berichterstattung nach der PISA-Studie und den Reaktionen der deutschen Bildungspolitik immer wieder auf das Erstaunen hingewiesen, mit dem die deutschen Delegationen auf die Erkenntnis reagierten, dass die (öffentlichen) Schulen in Skandinavien nur an einen »Minimal-Lehrplan« gebunden sind und im übrigen selbstverantwortlich entscheiden können und müssen.