

von kollektiver Verantwortung (im Fall eines Arbeitsunfalls, bei Krankheit oder Not) zu zerstören, der eine grundlegende Errungenschaft gesellschaftlichen (und soziologischen) Denkens ist. Es ist auch die Rückkehr zum Individuum, die es ermöglicht, „das Opfer zu tadeln“, das für sein Unglück allein verantwortlich ist, und ihm die *selfhelp* zu predigen, und dies alles unter dem Deckmantel der endlos beschworenen Notwendigkeit, die Unternehmenskosten zu senken. [...]

INGO RICHTER

Die Öffentliche Schule im Umbau des Sozialstaates

§ 155 Frankfurter Reichsverfassung lautete: „Für die Bildung der deutschen Jugend soll durch öffentliche Schulen überall genügend gesorgt werden“.

Nun ist die Frankfurter Reichsverfassung nie in Kraft getreten; doch Art. 143 Abs. 1 S. 1 Weimarer Reichsverfassung (WRV) nahm das Thema wieder auf: „Für die Bildung der Jugend ist durch öffentliche Anstalten zu sorgen“. [...]

Das Grundgesetz hat die Regelungen des § 155 FRV bzw. des Art. 143 Abs. 1 S. 1 WRV nicht wiederholt. Dennoch gilt auch unter der Herrschaft des Grundgesetzes der Satz, daß „für die Bildung der Jugend durch öffentliche Schulen genügend gesorgt“ werden soll. Die Privatschulfreiheit des Grundgesetzes setzt diesen Satz voraus, denn Art. 7 Abs. 4 und 5 handeln von privaten Schulen „als Ersatz für öffentliche Schulen“. Verfassungsrechtlich begründet wird der Satz durch die sog. *Sozialstaatsklausel* des Grundgesetzes, die in diesem Sinne ausgelegt wird (Oppermann 1976: 23ff.). Die Wirklichkeit der Bundesrepublik bestätigt darüber hinaus diesen Satz: In der Bundesrepublik ist für die Bildung der Jugend in öffentlichen Schulen genügend gesorgt. Nur etwa 5 % der Schüler an allgemeinbildenden Schulen besuchen zur Zeit in der Bundesrepublik private Schulen. Selbst wenn in einzelnen Bereichen der Anteil der Schüler in privaten Schulen deutlich höher ausfällt, so hat doch die Expansion des höheren Bildungswesens in den 1970er Jahren dazu geführt, daß die öffentlichen Schulen aller Arten heute für jedermann räumlich erreichbar sind. Diebildungspolitische Forderung der Frankfurter und der Weimarer Reichsverfassung nach der allgemeinen öffentlichen Schule ist in der Bundesrepublik heute im wesentlichen erfüllt.

Die Krise des Sozialstaats und die Schulen

Bestand und Bedeutung des öffentlichen Schulwesens beruhen in der Bundesrepublik also nicht auf einer verfassungsrechtlichen institutionellen Gewährleistung und auch nicht auf individuellen Grundrechten, die nur in öf-

fentlichen Schulen erfüllt werden können, sondern auf der der sogenannten Sozialstaatsklausel, der verfassungsrechtlichen Aussage des Artikels 20 Abs. 1 GG, daß die Bundesrepublik ein „sozialer Staat“ ist. Die verfassungsrechtliche Sozialstaatsklausel jedoch garantiert *keine bestimmte gesellschaftliche Organisationsform*; sie ist eine bloße „Staatszielbestimmung“, deren inhaltliche Ausgestaltung dem Gesetzgeber überlassen bleibt.

[...]

Der Sozialstaat stellt die Schule also in den Dienst der Daseinsvorsorge und der Sozialplanung; er will individuelle und familiäre Defizite ausgleichen und durch die Schule soziale Gerechtigkeit gewährleisten. [...] Der Sozialstaat der Bundesrepublik, der alle diese Aufgaben zu erfüllen suchte und weitgehend auch erfüllt hat, befindet sich nun in einer Krise, von der allenthalben die Rede ist. Von einem „Umbau des Sozialstaats“ wird gesprochen, dessen Ansätze und Auswirkungen überall spürbar seien, insbesondere bei den öffentlichen Unternehmen, die ihre Preise und Leistungen sowie ihre Personalpolitik nach „Marktgesetzen“ ausrichten wollen, auch wenn sie (noch) gar nicht privatisiert sind. Das öffentliche Schulwesen, das zu allererst auch ein öffentliches Unternehmen des Sozialstaats ist, steht dagegen in der gesellschaftlichen Landschaft wie ein erratischer Block, der die Jahrhunderte überdauert hat und unverrückbar erscheint. Festhalten läßt sich angesichts dieser Tatsache jedoch, daß die Sozialstaatsklausel den Staat zwar dazu verpflichtet, die *Öffentlichkeit* des Schulwesens zu gewährleisten, nicht aber seine derzeitige Ausprägung in staatlichen, kommunalen und privaten Schulen.

Worin besteht nun diese vielberufene Krise des Sozialstaats? [...]

(1) Der Sozialstaat erreicht seine *Ziele* nicht bzw. nicht mehr. Die Sozialversicherungssysteme für die Versicherungsfälle Alter, Krankheit, Unfall und Arbeitslosigkeit können den Eintritt des Versicherungsfalles nicht verhindern und seine Folgen nicht ausreichend ausgleichen. [...] Die Hilfesysteme, die Chancengleichheit in der Gesellschaft gewährleisten (z.B. Ausbildungshilfe) und Gefahren für die Bürger beseitigen sollten (z.B. Sozialhilfe), vermochten weder soziale Ungleichheit zu verhindern, noch die Gefahren wirksam zu bekämpfen (Heinze u.a. 1988: 13ff.).

(2) Die zur Finanzierung des Sozialstaates aufgewandten *Mittel* werden als zu hoch eingeschätzt. Ihre Aufbringung über Beiträge der Versicherten erhöht die Stückkosten bei der Produktion von Gütern und beeinflußt damit die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft; ihre Deckung aus dem allgemeinen Steueraufkommen erhöht die Staatsquote am Sozialprodukt und beeinträchtigt die Belastbarkeit der Steuerzahler. [...]

(3) Der Sozialstaat war einmal die Antwort des Staates auf die *Soziale Frage*, und die Soziale Frage entstand aus der sozialen Lage der Arbeiterklasse. Durch die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft, nicht zuletzt auch durch die Entwicklung des Sozialstaates selbst hat sich diese Lage jedoch verändert. Die ehemalige Arbeiterklasse wurde in eine „Mittelstandsgesellschaft“ integriert, und es entstand eine sog. Neue Soziale

Frage, die sich aus der sozialen Lage derjenigen ableitete, die in die „Mittelstandsgesellschaft“ und ihre soziale Sicherung nicht einbezogen waren, die zunächst als „Randgruppen“ bezeichnet wurden, nun aber eine neue soziale Gruppierung darstellen, die mit dem Begriff „neue Armut“ beschrieben wird. Es geht um kinderreiche Familien und Alleinerziehende, um Ausländer und Obdachlose, alte Frauen, chronisch Kranke, Langzeitarbeitslose. Der Sozialstaat begünstigt, so die Kritik, die ohnehin Begünstigten und benachteiligt die ohnehin Benachteiligten (Geißler 1976). [...]

Die Kritik am Sozialstaat trifft durchaus auch die oben benannten sozialstaatlichen Funktionen der Schule:

1. Auch dem Schulwesen wird vorgeworfen, daß es seine sozialstaatlichen *Ziele* nicht erreicht. Die Kritik mag pauschal und unberechtigt sein; doch sie besteht und findet Gehör:

Die (Halbtags-)Schule betreut die Kinder nur einen Teil des Tages und leistet nicht (mehr) *Schutz vor den Gefahren* der Gesellschaft; sie ist vielmehr selbst ein Gefahrenherd geworden, wie es die derzeitige Gewaltdebatte verdeutlicht (Tillmann 1994). [...]

Die Aufgabe der Familie wird immer noch weitgehend darin gesehen, die Erziehung in der Schule zu unterstützen, anstatt umgekehrt die Aufgabe der Schule darin zu sehen, die *Erziehung in der Familie* zu unterstützen. Die „kopernikanische Wende“, die in diesem Bereich das Kinder- und Jugendhilfegesetz von 1990 vollzogen hat, steht der Schule noch bevor.

Die Politik der Chancengleichheit im Bildungswesen, die das „Jahrzehnt der Bildungspolitik“, d.h. die 70er Jahre beherrschte, hat zwar die Dauer der Bildungsgänge verlängert und das allgemeine Bildungsniveau angehoben; die Reproduktion der gesellschaftlichen Ungleichheit im und durch das Bildungswesen hat sie jedoch nicht beseitigt. [...]

2. Die *Ausgaben* der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft für das Schulwesen haben sich in den alten Bundesländern von 17 Mrd. DM im Jahre 1970 auf 56 Mrd. DM im Jahre 1991 erhöht, also in zwanzig Jahren mehr als verdreifacht; dabei betrug der Anteil der Personalausgaben jeweils rund zwei Drittel. Der Anteil der Ausgaben für das Schulwesen am öffentlichen Gesamthaushalt ging ebenso wie der Anteil am Bruttosozialprodukt in dieser Zeit [...] zurück (von 8,4 % auf 7,1 % bzw. von 2,5 % auf 2,1 %). [...] Angesichts der allgemeinen Einsparungen in den öffentlichen Haushalten und angesichts der Kritik an der sozialstaatlichen Aufgabenerfüllung des Schulwesens (siehe oben unter 1), erscheint es ausgeschlossen, daß das Schulwesen in der Diskussion um die Finanzkrise des Sozialstaates ausgespart bleibt. Erste Anzeichen, wie z.B. die Erhöhung der Pflichtstundenzahl der Lehrer, sprechen bereits eine deutliche Sprache. Die wieder ansteigenden Schülerzahlen scheinen andererseits zur vermehrten Neueinstellung von Lehrern zu führen.

3. Fragt man, ob die Schule einen Beitrag zur *Lösung der „Neuen Sozialen Frage“* [...] leistet, so fällt die Antwort [...] leicht; sie ist negativ. Die

Schule bietet für die besonders Benachteiligten keinen besonderen *Schutz* vor Gefahren; sie behandelt grundsätzlich alle Schüler gleich. [...]

Die Schulpolitik der letzten zwanzig Jahre war darauf gerichtet, entweder die organisatorische Differenzierung der Bildungsgänge zu beseitigen (Gesamtschule) oder durch eine curriculare Integration Übergänge zwischen den Bildungsgängen zu ermöglichen, was zur „Anpassung nach oben“ und zum „Ausbluten“ der Hauptschule führte. Die Zahl der Hauptschüler hat sich seit 1970 mehr als halbiert (BMBW 1992/93). Von einer Förderung besonders benachteiligter Kinder kann jedenfalls tendenziell nicht die Rede sein.

Es ist ein altbekanntes Phänomen, daß in der Schule *Mittelstandseltern* das Sagen haben; sie treffen in der Schule auf Lehrerinnen und Lehrer, die ebenfalls weitgehend aus der *Mittelschicht* stammen. Für die Familienprobleme, die die Neue Soziale Frage aufgeworfen hat, gibt es in der Schule zwar viel Verständnis, jedoch kaum Lösungen.

Da die Schule nicht einmal einen Beitrag zur Angleichung der *Bildungsbeteiligung* der traditionalen sozialen Schichten leistet (s. o.), ist schon die Erwartung eines entsprechenden Beitrags zur Lösung der Neuen Sozialen Frage verfehlt. Das gilt allerdings nicht für die ausländischen Kinder, deren Bildungsbeteiligung sich deutlich erhöht hat. So hat sich die Zahl ausländischer Gymnasiasten in den alten Bundesländern von 1960 bis 1970 verachtfacht, von 1970 bis 1980 nochmals verdreifacht und von 1980 bis 1990 nochmals verdoppelt (BMBW 1992/93). [...]

Wenn also hiernach die Krise des Sozialstaates auch die sozialstaatlichen Funktionen der Schule betrifft, so wäre zu fragen, ob auch die Vorschläge zum Umbau des Sozialstaats auf die Schule angewandt werden können und sollen. [...]

Der Umbau des Sozialstaats und die Schule

[...]

(1) Die *Sozialbürokratie* ist nicht weniger der Kritik ausgesetzt als die Staatsbürokratie. Die AOK und die Berufsgenossenschaft, die BfA und die Bundesanstalt der Arbeit gelten nicht als Selbstverwaltungseinrichtungen der Versicherten, sondern werden von ihnen als staatliche Behörden wahrgenommen. Im Sozialamt und im Jugendamt, im Ausbildungsförderungsamt und in der Erziehungsberatungsstelle sehen die Bürger nicht ihre eigenen kommunalen Einrichtungen, sondern die unterste Stufe einer Staatsbürokratie. [...] Alle diese Einrichtungen sind demokratisch-pluralistisch strukturiert; doch angesichts ihres starken Bürokratisierungsgrades können die Bürger dies oft nicht wahrnehmen. Es wurden deshalb auch kaum Versuche einer weiteren Stärkung der Bürgerbeteiligung unternommen, sondern man beschränkte sich darauf, den demokratisch-pluralistischen Charakter wieder stärker herzustellen.

Anders dagegen in der staatlich-kommunalen Schule. Diese war und ist wirklich die unterste Stufe der Verwaltungshierarchie, wie Hellmut Becker (1954) dies bereits 1954 betonte. Sie ist eine unselbständige Anstalt des öffentlichen Rechts, ohne Rechte der Selbstverwaltung und ohne eine mitgliedschaftliche Struktur, d.h. sie hat im Rechtssinne keine eigenen Aufgaben, und ihre Organe werden nicht durch Mitglieder gewählt. Nun gab es zwar in den 70er Jahren eine breite Bewegung zur „Demokratisierung der Schule“, die zur Einführung von *Repräsentativverfassungen* (Mitbestimmung) führte; doch eine spürbare Veränderung des Charakters der Schule lässt sich nicht feststellen. Zwar gibt es in den 90er Jahren nun wieder ein Aufleben dieser alten Debatte unter etwas veränderten Vorzeichen (Autonomiedebatte); doch stammt die Schubkraft dieser Entwicklung weniger aus politisch-demokratischen, sondern aus ökonomisch-funktionalen Motiven (Richter 1994). Insofern paßt diese Entwicklung in die Diskussion über den „Umbau des Sozialstaates“.

(2) Die *Wirtschaftlichkeit* des sozialen Leistungssystems ist seit langer Zeit Gegenstand von Kritik und von Untersuchungen. Es gibt vermutlich keinen Bereich der öffentlichen Verwaltung, der so eingehend untersucht wurde. Ob es sich um die Wirtschaftlichkeit des Krankenhauses oder des kassenärztlichen Abrechnungssystems, des Arbeitsschutzes oder der Fortbildung und Umschulung handelt, nichts blieb ununtersucht [...]. Das Schulwesen blieb dagegen lange Zeit von derartigen Untersuchungen verschont. [...]

(3) Mehr aus Gründen der Sparsamkeit als der Effizienz der eingesetzten Mittel haben die Träger der sozialen Leistungssysteme damit begonnen, die Ausgaben für soziale Leistungen einzufrieren oder sogar zu senken. Dies geschieht auf zweierlei Weise, nämlich entweder durch den *Abbau sozialer Leistungen* oder durch die *Kostenbeteiligung der Empfänger* an der Finanzierung der Leistungen. Der erste Weg hat zur Folge, daß die Leistungen entweder gänzlich entfallen, so daß sie die Empfänger auf den „Markt“ einkaufen müssen, oder daß sie durch andere soziale Systeme, z.B. die Familie, die Nachbarschaft, erbracht werden zu müssen. Beide Wege begrenzen den Umverteilungseffekt der sozialen Versicherungssysteme, indem sie die Beitragsbelastung aller Versicherten zu Lasten von Zahlungsverpflichtungen der Leistungsempfänger oder Dritter senken. Aus diesem Grunde gelten „beide Wege“ als ein Mittel zur Wirksamkeitssteigerung.

Im Schulwesen werden die beiden Wege zwar auch beschritten, jedoch eher zögerlich und unsystematisch. Der Leistungsabbau geschah insbesondere durch den Unterrichtsausfall, durch Kürzung des Unterrichts in der Stundentafel oder durch Verkürzung der Bildungsgänge (beispielsweise zur Zeit in der Auseinandersetzung um das 13. Schuljahr); wirklich einschneidende Leistungskürzungen wurden jedoch vermieden. [...] Eine Kostenbeteiligung, z.B. durch die Wiedereinführung des Schulgeldes, wurde bisher nicht ins Auge gefaßt; vollzogen wurde jedoch ein Leistungsab-

bau durch die weitgehende Beseitigung des Schüler-BAföG, was zu einer stärkeren Selbstkostenbeteiligung der Eltern führte. Die Finanzpolitiker vermuten, daß hier noch große Reserven stecken, die beim „Umbau des Sozialstaates“ mobilisiert werden können. [...]

(4) [...] Auch die *Privatisierung* einzelner schulischer Funktionen wird nur sehr zögerlich und nicht ganz ernsthaft ins Auge gefaßt. So wäre es zwar denkbar, daß die Schule den Sport- und Musikunterricht kommunalen, verbandlichen oder kommerziellen Anbietern überläßt, die dafür – nach Ausschreibung – bestimmte Preise verlangen dürfen. Die Überlassung des Fremdsprachenunterrichts an kommerzielle Anbieter scheidet vermutlich von vornherein wegen der hohen Kosten der langen Lehrgänge aus. Die amerikanischen Versuche in den 70er Jahren, die in diese Richtung gingen, haben sich allerdings als nicht sehr erfolgreich herausgestellt (Richter 1975). Die Privatisierung scheint danach kein geeigneter Weg zum „Umbau des Sozialstaates“ im Bildungswesen zu sein.

(5) Was bleibt – nimmt man die begrenzten Möglichkeiten zu einem „Umbau des Sozialstaates“ im Bereich des Schulwesens zur Kenntnis – ist die Begründung des „Third Sector“, ist der „Welfare Mix“.

Als „*Third Sector*“ bezeichnet man in der Organisationstheorie den Bereich zwischen oder jenseits von Staat und Markt, in dem gemeinnützige, private und öffentliche Organisationen, insbesondere Stiftungen und Körperschaften öffentliche Aufgaben wahrnehmen, die vom Staat wirksam nicht erfüllt werden können, die man aber auch nicht dem Markt privater Anbieter überlassen will. [...]

Ein „Dritter Sektor“ läßt sich im Schulwesen leicht begründen: Der Staat schreibt einen bestimmten Teil des Schulwesens öffentlich aus und gewährt Leistungen, die unter den Pro-Kopf-Ausgaben für das staatliche Schulwesen liegen. Bewerben können sich kommunale, verbandliche und private Interessenten, die die Ausschreibungsbedingungen erfüllen und den Status der Gemeinnützigkeit erlangt haben. Dies hätte vermutlich zur Folge, daß zwischen dem staatlichen und dem kommerziellen Schulwesen ein breiter Bereich öffentlich-privater Schulträger entstünde, die um den Zuschlag konkurrieren. Das niederländische Schulwesen wird häufig als Modell genannt, auch wenn es dort Ausschreibungen nicht gibt (Liket 1993). Diese Schulträger konkurrieren jedoch nicht nur im Rahmen der Ausschreibung miteinander, sondern sie konkurrieren mit den staatlichen und mit den kommerziellen Schulen wie auch untereinander um die Schüler, so daß für die Schüler und Eltern echte Wahlmöglichkeiten entstehen.

Man kann davon ausgehen, daß es in einem solchen System zu Formen begrenzter Zusammenarbeit zwischen den Trägern kommt, nämlich immer dann, wenn die Zusammenarbeit allen Beteiligten Vorteile bringt. Die Träger des Dritten Sektors werden insbesondere versuchen, durch die Beteiligung ehrenamtlicher Kräfte Personalkosten einzusparen, so daß im Zusammenhang mit dem Dritten Sektor ein breiter Selbsthilfebereich entstehen wird. Eine Zusammenarbeit ist jedoch nicht nur innerhalb des Dritten

Sektors denkbar; auch die kommerziellen Schulen könnten sich bestimmter Leistungen, die im Dritten Sektor erbracht werden, bedienen, um ihre Marktchancen zu erhöhen. Der Staat könnte bestimmte Ausbildungsgänge zu besonderen Bedingungen ausschreiben und insoweit besondere Formen der Zusammenarbeit mit dem Dritten Sektor entwickeln, wofür das englische „Opting-Out“ ein Modell wäre. Auf diese Art und Weise entstünde zwischen den drei Sektoren etwas, das in Anlehnung an den „Welfare-Mix“ „Education-Mix“ genannt werden könnte. Ein solcher „Education-Mix“ würde ein vielfältiges Schulwesen schaffen, dessen Funktionsfähigkeit nur durch einheitliche Prüfungen und Berechtigungsanforderungen gewährleitet werden kann. [...]

Geht man davon aus, daß die Kosten für das Schulwesen in einem solchen System gesenkt würden, so kann man annehmen, daß die Wirksamkeit des Schulwesens durch eine bessere Erfüllung der gesellschaftlichen Anforderungen erhöht würde. Die Schaffung eines „Dritten Sektors“ oder die Einführung eines „Education-Mix“ würde also die ersten beiden Ziele der Weimarer Reichsverfassung, die Öffnung der Schule für alle sozialen Schichten und aller Bekenntnisse, erfüllen können und damit ihren Beitrag zur Lösung der „Krise des Sozialstaates“ leisten. Einen Beitrag zur Lösung der Neuen sozialen Frage wird man sich allerdings von einem solchen System nicht erhoffen können.

Als Ergebnis läßt sich deshalb feststellen, daß die Schaffung eines „öffentlichen Schulwesens“ im Sinne von „Drittem Sektor“ und „Education-Mix“ die Effektivität des Schulwesens zu erhöhen verspricht, die soziale Gerechtigkeit jedoch eher vermindert. Es müßte also eine Wertentscheidung gefällt werden, wenn man dem „Umbau des Sozialstaates“ im Schulwesen nähertreten will.

Literatur

- Becker, H.: Die verwaltete Schule. 1954, jetzt wieder abgedruckt in: Recht der Jugend und des Bildungswesens 1993.
- Bildungsministerium für Bildung und Wissenschaft: Grund- und Strukturdaten 1992/93.
- Geißler, H.: Die Neue soziale Frage. Freiburg i.Br. 1976.
- Heinze, R.G./Olk, T./Hilbert, J.: Der neue Sozialstaat. Freiburg i.Br. 1988, S. 13 ff.
- Liket, T.M.: Freiheit und Verantwortung. Das niederländische Modell des Bildungswesens. München 1993.
- Oppermann, T.: Nach welchen rechtlichen Grundsätzen sind das öffentliche Schulwesen und die Stellung der an ihm Beteiligten zu ordnen? Gutachten C zum 51. DJT. München 1976.
- Richter, I.: Die unorganisierte Bildungsreform. München 1975.
- Richter, I.: Theorie der Schulautonomie. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens (1994), S. 5 ff.
- Tillmann, K-J.: Gewalt in der Schule. Was sagt die erziehungswissenschaftliche Forschung dazu? In: Recht der Jugend und des Bildungswesens (1994), S. 163 ff.