

# **Wer gestaltet die Schule?**

Eine Konferenz der Deutschen Gesellschaft für Bildungsverwaltung

Böttcher, Wolfgang

First published in:

Zweiwochendienst – Bildung, Wissenschaft, Kulturpolitik, 8. Jg., Nr. 22, S. 7 – 8, Köln 1993,  
ISSN 0930-6471

Münstersches Informations- und Archivsystem multimedialer Inhalte (MIAMI)

URN: urn:nbn:de:hbz:6-58359475896

## Wer gestaltet die Schule?

### Eine Konferenz der Deutschen Gesellschaft für Bildungsverwaltung

**zwd Bingen/Rh.-** "Föderalismus und Koordinierung im Bildungswesen" war das zentrale Thema der Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Bildungsverwaltung, die vom 12. bis 14. November in Bingen/Rh. stattfand. Die Debatte um das Spannungsfeld zwischen der Kulturhoheit der Länder und den Bildungskompetenzen des Bundes ist gerade vor dem Hintergrund der laufenden Verfassungsdiskussion aktuell. Wolfgang Böttcher, Referent beim GEW-Hauptvorstand in Frankfurt/Main, berichtet im zwd über die Tagung.

Die Kulturhoheit, insbesondere ihre Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen für Schulangelegenheiten, gilt als das Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder. Die landesrechtliche Kulturhoheit ist begrenzt durch nur wenige verfassungsrechtliche Vorschriften. Es fällt nicht schwer, Kritiker zu benennen, die zu wenig "Einheit in der Vielfalt" des Deutschen Schulwesens sehen. "Man schüttelt manchmal doch den Kopf, wenn man z. B. an die Verschiedenheit der Schulverhältnisse denkt", sagte Alt-Bundeskanzler Konrad Adenauer im Jahre 1956. Die Unterschiedlichkeit der Schulsituationen in den verschiedenen Bundesländern war Thema verschiedener "klassischer" bildungsstatistischer Untersuchungen - am prominentesten wohl die von Hildegard Hamm-Brücher, die bei ihren "Reisen durch die Provinzen" ein deutliches "Bildungsgefälle zwischen den 11 Bundesländern" ausmachte (1968).

Ein "Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems" zeigte so viele Probleme der Schulhoheit auf, daß er kurzerhand nur noch als "Mängelbericht" zitiert wurde. Er kam zu dem Ergebnis, "daß nur eine Änderung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern die Problematik der Kooperation der Landesregierungen im Bereich der Gesetzgebungszuständigkeiten befriedigend lösen kann" (1978). Wer glaubt, die Öffentlichkeit sei heute mit der Schulhoheit zufrieden, ist "schief gewickelt". Eine Umfrage der Wirtschaftsunioren Deutschland zeigt, daß gut zwei Drittel der Deutschen die Zuständigkeit der Länder für Schulpolitik kritisieren.

#### Langweiliger Föderalismus

Forderungen nach mehr Kompetenzen für den Bund, etwa in Form einer Bundes-

rahmenkompetenz in Bildungsfragen, hört man heutzutage kaum; auch nicht bei der 14. Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Bildungsverwaltung (DGBV), die sich vom 12. bis zum 14. November mit dem Thema "Föderalismus und Koordinierung im Bildungswesen" beschäftigte. Hermann Avenarius vom Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung würde für den Wunsch nach Stärkung der Bundeskompetenz im Bildungswesen auch keinerlei Verständnis aufbringen. Ihm, dem Juristen, ist klar, "daß die Realität das im Grundgesetz angelegte Prinzip föderativer Vielfalt nicht eingelöst, sondern eingeschränkt hat".

#### Verfassungsrechtliche Freiräume nicht hinreichend genutzt

Hierfür jedoch, so Avenarius, müsse man die Länder selbst verantwortlich machen, denn die verfassungsrechtlichen Freiräume seien "von den politisch Agierenden in den Ländern nicht hinreichend genutzt" worden. Der Zwang zur Konsensfindung in bildungspolitischen Fragen "löst Langeweile aus". "Die Beteiligung an länderübergreifenden Kommissionen, Ausschüssen und Konferenzen der verschiedensten Art, ist das süße Gift, daß die Kulturautonomie der Länder mehr und mehr in einen Lähmungszustand versetzt", so Avenarius' provokantes Fazit.

Prof. Diether Breitenbach, Vizepräsident der Kultusministerkonferenz (KMK) und damit eines länderkoordinierenden Gremiums, auf das Avenarius' Kritik besonders abzielt, muß das natürlich ganz anders sehen. Sein Lob der Selbstkoordination der Länder in der KMK fiel freilich ein wenig zu unkritisch aus. Dieter Althaus, Kultusminister von Thüringen, stellte bei der KMK ein pädagogisches Defizit fest; er bemängelte, daß man "nicht vom Inhalt her diskutiert". Insbesondere bezog er

sich auf die Schulzeitdebatte. Absurd sei es, statt eine Diskussion um Qualität und Standards zu führen, finanzpolitische Argumente in den Mittelpunkt zu stellen. Im übrigen habe er - und da mag die Situation der neuen Länder innerhalb der KMK eine besondere Rolle spielen - mit diesem Gremium "eher schlechte Erfahrungen".

Die Vielfalt von Vereinbarungen zwischen Ländern und dem Bund unterhalb der Ebene des Grundgesetzes ist für Heinz-Ewald Giese, Abteilungsleiter beim Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft eher ein Indiz für die Probleme des Föderalismus. Trotz der geringen Rechtsqualität vieler Absprachen funktioniere das Gesamtsystem zufriedenstellend. Und damit wird eigentlich auch die generelle Meinung der Teilnehmer an der Veranstaltung der Deutschen Gesellschaft für Bildungsverwaltung charakterisiert: Zum kooperativen Föderalismus gibt es keine Alternative; trotz gewisser Probleme hat sich der Föderalismus als Prinzip bestätigt.

#### Die Verfassungsreform stärkt die Bürokratie

Der politische Friedenspakt mit dem Föderalismus ist jedoch gefährdet. Grund hierfür ist der Ende Oktober vorgelegte Abschlußbericht der gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat. Als problematisch für den Bildungsbereich gilt die Änderung des Art. 75, Nr. 1a GG. Hier wird ohne Not die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung der "Allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens" auf fünf explizit aufgezählte Teilfragen reduziert. Lediglich die Länder haben dieser Neufassung applaudiert. Freilich hätte auch eine Änderung des Hochschulrahmengesetzes die Einflußmöglichkeiten der Länder unterhalb der Ebene einer Grundgesetzänderung erhöhen können. Die durch die neue Grundgesetzformulierung von vielen Kritikern befürchtete Auseinanderentwicklung der deutschen Hochschullandschaft ließe sich, wenn sich solche Prognosen bewahrheiten, lediglich durch eine erneute Verfassungsänderung rückgängig machen. Das heißt: Nur mit Zweidrittelmehrheit.

Noch problematischer ist aber die Änderung des Art. 72 GG, der die Voraussetzungen der konkurrierenden Gesetzgebung neu definiert. Die Länder haben danach "die Befugnis zur Gesetzgebung,

solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat". Alle von der Sache betroffenen gesellschaftlichen Gruppen warnen übereinstimmend vor den Gefahren der Zersplitterung der beruflichen Bildung als Folge dieser Artikeländerung. Als Beleg hierfür mag dienen eine gemeinsame Veranstaltung von Wirtschaft und Gewerkschaften zur Verfassungsreform vom März d. J.: "Wir können nicht tatenlos mitansehen, wie die Kommissionsvorschläge unter dem Deckmantel einer Stärkung des Föderalismus die einheitliche und gute Berufsbildung in Deutschland praktisch beseitigt" schreibt Hans-Peter Stihl, Präsident des Deutschen Industrie- und Handelstages. "Insbesondere in der beruflichen Bildung muß das inzwischen erreichte Maß an Bundeseinheitlichkeit zumindest gewahrt bleiben, damit Freizügigkeit und Mobilität innerhalb Deutschlands, aber auch innerhalb des europäischen Binnenmarktes nicht beeinträchtigt werden", ergänzt Ulf Fink, stellvertretender Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes.

Die Vorschläge der Verfassungskommission ließen die Deutsche Gesellschaft für Bildungsverwaltung ziemlich kalt. Bildungspolitische Abstinenz gehört zum Programm der Organisation - und dafür gibt es ja auch nachvollziehbare Gründe.

### Fehlende Gesamtplanung schwächt die Bildung

Der deutsche Bildungsföderalismus behindert die Entwicklung mittel- oder langfristiger Perspektiven für das gesamte Bildungswesen. Zwar ist Zukunftsplanung im Bildungswesen über kooperative Mechanismen möglich, jedoch - wie die Geschichte zeigt - praktisch nicht vorhanden. Bildungspolitik ist fast ausschließlich reaktive Politik. Sie läßt sich treiben von wechselnden aktuellen Themen und ist zu umfassendem, systematischem Handeln kaum fähig. So ist es kein Wunder, daß sie in Rückstand gerät gegenüber anderen Politikbereichen, in denen Planung selbstverständlich ist. Im Konkurrenzkampf um knappe Ressourcen sieht es auch deshalb um die Bildung so düster aus. Die Planungsschwäche ist, so Rainer Brockmeyer, Leiter des Sekretariats der Bildungskommission beim nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Rau, ist Indiz für die Schwäche der Bildungspolitik und umgekehrt: "Wo Politik fehlt, gibt es auch keine Planung". Aber gerade in Kri-

senzeiten ist Planung vonnöten. "Der Problemdruck selbst", so Brockmeyer, "erzeugt noch keine richtigen Antworten". Er empfiehlt, von der Wirtschaft zu lernen, wo die gekonnte Produktplanung in starken Entwicklungsabteilungen das A und O des Erfolges ist.

Wer in Deutschland über Bildungsplanung redet, stößt auf tiefsitzende Skepsis. Planung klingt hierzulande nach Autorität, Totalitarismus, Zentralismus, Bürgerferne. Dieses weiß Brockmeyer selbstverständlich und will "eine neue Qualität von Planung" einfordern. Planung, die "durchsteuern und durchsetzen" will, funktioniert nicht. Die "neue Planung" ist "dialogische Entwicklungshilfe". Planung in diesem Sinne liefert Problemdiagnosen, sichert Erfahrungswissen, entwickelt Orientierungen und Kriterien für Selbstevaluation und schließlich sichert sie die finanziellen Mittel. Planung in diesem Sinne ist offen und flexibel und - last but not least - ein Suchprozeß gemeinsam mit den Menschen, also hier: der Lehrerschaft, den Schülerinnen und Schülern, den Eltern. Damit ist eine Änderung der Blickrichtung vollzogen: Es geht jetzt um die einzelne Bildungseinrichtung, also um das, was heutzutage unter der Überschrift "Autonomie der Schule" firmiert.

### Unterstützung für die Einzelschule

"Autonomie der Schule", das scheint die Zauberformel zur Lösung der Schulkrise und der Planungsmisere. Die Balance freilich zwischen der staatlichen "Orientierungsplanung und der Basis vor Ort muß klappen", so Brockmeyer. Aber dann stellt sich doch die entscheidende Frage: Wie sehen die Instrumente des Dialoges aus? Tatsächlich klingt "Autonomie von Schule" nach Demokratisierung, nach Freiheit, nach Partizipation... Hans-Christoph Berg, Erziehungswissenschaftler aus Marburg, ist sich hingegen nicht so sicher, ob die Thematisierung von Autonomie eher durch Motive zur Demokratisierung oder durch solche zur Deregulierung gespeist wird: "Ist die Schule eine Schule der Bürger?", will er wissen, "oder ist sie eine Schule der Eltern?" Überspitzt gefragt: Ist die Schule eine gesellschaftliche oder eine private Einrichtung?

Der Begriff der "Autonomie" ist tatsächlich sehr irreführend. Bei staatlich finanzierten Schulen von "Autonomie" zu reden, das sei "Quatsch" - so Erika Risse, Oberstu-

diendirektorin aus Oberhausen und stellvertretende Vorsitzende der DGBV. Autonomie ist die "Befugnis zur selbständigen Regelung der eigenen (Rechts-) Verhältnisse" verrät uns der Duden und unterstützt damit Frau Risses Wertung aus einer anderen Richtung. Aber man kann den wolkigen Autonomiebegriff ja auch konkret übersetzen, z. B.: Schulen brauchen Freiräume für die Gestaltung von Studentafeln, sie müssen Schwerpunkte fachlicher oder pädagogischer Art setzen dürfen, sie müssen Haushaltsmittel in das jeweils folgende Rechnungsjahr übertragen dürfen, sie müssen sich ihre eigenen Schulleitungen geben dürfen.

Gerade jedoch unter der Bedingung größerer Freiheiten für die Einzelschule bedarf es allgemeiner bildungspolitischer Vorgaben, z. B. solcher, die das Auseinanderdriften zwischen armen und reichen Schulen verhindern. Die Verschärfung von sozialer Ungleichheit durch eine erhöhte Konkurrenz zwischen den Schulen ist eines der großen Probleme, von denen auch die europäischen Bildungspolitiker berichten, die die DGBV eingeladen hatte. Von ihnen konnte man auch lernen, wie wichtig die Lehrerqualifikation bei Prozessen der "Dezentralisierung" ist. Schulen sind soziale Organisationen, so macht Erika Dingeldey vom Hessischen Institut für Bildungsplanung und Schulentwicklung deutlich: Deshalb müssen die Kollegen sorgfältig auf ihre neuen Aufgaben vorbereitet sein. Das geht nicht ohne institutionalisierte Unterstützungssysteme für Lehrerinnen und Lehrer. Auch die Verwaltung müsse umlernen, so Richard Cossmann vom Hessischen Institut für Lehrerfortbildung. Schulaufsicht müsse beraten und unterstützen und nicht mehr kontrollieren. Alle Beteiligten müssen lernen, "Dialoge zu führen". Ob angemessene Lehreraus- und -fortbildung und ein neues Selbstverständnis der Schulverwaltung unter dem Diktat der knappen Kassen erfolgreich institutionalisiert werden können, ist allerdings fraglich. Von unseren europäischen Nachbarn, die teilweise schon längere Erfahrungen mit Maßnahmen der Dezentralisierung haben, sollten wir mehr Informationen abfragen als bisher. Man muß ja nicht alle Fehler selbst machen.

**Wolfgang Böttcher**

*Der Autor ist Referent beim GEW-Hauptvorstand in Frankfurt/Main*