

Gundel Schümer¹

Chancengleichheit im Bildungswesen – Das Beispiel Finnland

Zusammenfassung

In Finnland war Schulpolitik bis vor kurzem Teil einer Gesellschaftspolitik, die zum Ausgleich ökonomischer und sozialer Unterschiede in der Bevölkerung beitragen wollte. Der Artikel zeigt, wie das Prinzip der Gleichheit in der protestantischen Lehre, der Kulturpolitik und der Sozialpolitik Finnlands verankert ist, und behandelt dann Merkmale der Schulreform, die Chancengleichheit gewährleisten sollte. Abschließend werden die jüngsten schulpolitischen Entwicklungen skizziert, die die Chancengleichheit gefährden und die politische Kultur in Finnland langfristig verändern dürften.

Schlüsselwörter: Autonomie, Erfolgchancen, Gesamtschule, soziale Integration, Wettbewerb

Equality of Educational Opportunities – The Finnish Example

Abstract

Until quite lately, school policy in Finland was an integral part of a social policy intended to promote economic and social balance in the population. This paper shows how the principle of equality is rooted in the Protestant doctrine and in Finland's cultural and social policy, and deals with some features of school reform aiming at equal educational opportunities. Lastly, the most recent changes in school policy are outlined. They endanger equality of educational opportunity and may, in the long term, transform the political culture in Finland.

Keywords: autonomy, competition, comprehensive school, equality, social integration

1 Die Verfasserin dankt Erkki Komulainen, Prof. em. der Universität Helsinki, für die Vermittlung von Expertengesprächen, die Ermöglichung von Schulbesuchen und die Beschaffung von Informationen zum finnischen Schulwesen.

Die Spitzenleistungen der finnischen Schüler² in den PISA-Tests haben in vielen Ländern ein enormes Interesse für das finnische Schulwesen ausgelöst und etliche Versuche nach sich gezogen, die Erfolge Finnlands zu erklären. Welcher Art die Erklärungen sind, hängt in hohem Maße davon ab, aus welchem Land sie kommen und welche bildungspolitischen Überzeugungen hinter ihnen stehen. In Deutschland konzentriert sich die Debatte nicht von ungefähr auf die Schulstruktur. Während die einen das hohe Niveau und die geringe Streuung der Schülerleistungen in Finnland der neunjährigen Gesamtschule und ihrer Förderung von Schülern zuschreiben, sind andere der Meinung, es gebe größere Unterschiede zwischen den finnischen Schulen, als man in Deutschland wahrhaben wolle. Im Übrigen gibt es auch Stimmen, die die finnischen Leistungen und ihren relativ schwachen Zusammenhang mit der sozialen Herkunft der Schüler auf die Homogenität der finnischen Gesellschaft zurückführen.

Die folgenden Ausführungen wollen die Leistungen der finnischen Schüler nicht erklären, sondern beschränken sich auf Informationen zu den eben angesprochenen Themen. Sie sollen zeigen, dass die Schul- und Unterrichtsorganisation und die individuelle Förderung von Schülern, deretwegen die finnische Gesamtschule gerühmt wird, mehr sind als Maßnahmen zur Steigerung von Schülerleistungen. Sie sind Ausdruck der politischen Kultur Finnlands, d.h. einer Politik, die seit den 1970er-Jahren sehr stark um einen Ausgleich ökonomischer und sozialer Unterschiede in der Bevölkerung bemüht war und dementsprechend auch die Ungleichheit der Bildungschancen aufheben wollte. Zweifellos ist es eine Wirkung dieser Politik, dass die ökonomischen und sozialen Disparitäten in Finnland kleiner sind als in etlichen anderen OECD-Ländern, was sich seinerseits in einer geringeren Streuung und einer geringeren sozialen Determiniertheit der Schülerleistungen niederschlägt.³ Die Frage, wie stark auch das Niveau der Leistungen von der Schul- und Unterrichtsorganisation beeinflusst ist, lässt sich prinzipiell nicht so leicht beantworten (Schümer 2006)⁴. Im Fall von Finnland kommt erschwerend hinzu, dass sich die Bildungspolitik im Verlauf der 1990er-Jahre erheblich verändert hat und nicht festzustellen ist, wie schnell und konsequent die einzelnen Ziele der Reformen verwirklicht wurden und wie groß die regionalen Unterschiede dabei waren. Auch unabhängig davon ist die Auseinandersetzung mit dem finnischen Modell von Chancengleichheit im Bildungswesen aber von Interesse, nicht zuletzt

2 Aus Gründen der Lesbarkeit stehen die Bezeichnungen „Schüler“ und „Lehrer“ jeweils für beide Geschlechter.

3 Von dieser Politik profitieren auch die Einwanderer. Ihr Anteil an der Bevölkerung Finnlands betrug im Jahr 2006 2,2 Prozent; in PISA 2006 stellten sie 1,5 Prozent der finnischen Schüler (OECD 2007, Vol. 2, S. 94). Im vorliegenden Text werden Probleme der Integration von Schülern aus Einwandererfamilien nicht gesondert behandelt: Schüler mit kognitiven, sozialen oder emotionalen Schwierigkeiten werden in Finnland intensiv gefördert, gleichgültig woher sie stammen. Neueinwanderer erhalten ein halbes Jahr Vorbereitungsunterricht.

4 Overesch (2007), die das positive Abschneiden Finnlands als Ergebnis der finnischen Bildungspolitik darstellt, kommt gegen Ende ihrer Analysen ebenfalls zu dem Schluss, dass die Verwirklichung bildungspolitischer Ziele von vielen (z.B. geografischen, historischen und kulturellen) Kontextbedingungen abhängt.

weil sie unseren Blick für die Bedeutung von Kontextbedingungen bildungspolitischer Maßnahmen schärfen kann.

1. Verankerung des Gleichheitsprinzips in der Religion, der Kultur und der Sozialpolitik Finnlands⁵

Finnland war noch im ersten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts ein Teil Schwedens. Allgemeine Bildung begann hier mit der Alphabetisierung der Bevölkerung nach der Reformation. Der protestantischen Lehre entsprechend sollte jeder Christ die Bibel lesen können, und deshalb sorgte die Kirche dafür, dass Unterricht im Lesen stattfand. Anfangs rekrutierte sie lesekundige Freiwillige, die für einige Wochen in ein Dorf gingen, ihre Schüler in einem der Häuser unterrichteten und dann ins nächste Dorf weiter zogen. Später wurden Schulen von der Kirche eingerichtet. Welche Bedeutung dem Lesen in Finnland beigemessen wurde, zeigt eine bischöfliche Anordnung von 1620, nach der Jugendliche nur konfirmiert werden oder heiraten konnten, wenn sie lesen gelernt hatten. Nach dem Kirchenrecht von 1686 wurden zur Feststellung ihrer Fähigkeiten einmal im Jahr Prüfungen abgehalten, deren Ergebnisse in die Kirchenbücher eingetragen wurden. Wer nicht lesen oder die Fragen zum Katechismus nicht beantworten konnte, wurde öffentlich bestraft, musste z.B. im Schandstock sitzen, und konnte die Sakramente nicht empfangen. Das Kirchenrecht galt für alle Mitglieder der Gemeinde, d.h. für Männer *und* Frauen, für Jungen *und* Mädchen, und führte dazu, dass der Anteil der Analphabeten in Finnland schon lange vor der Einrichtung öffentlicher Schulen sehr gering war. Sicher hat dazu auch ein Beschluss des schwedischen Königs aus dem Jahr 1723 beigetragen, nach dem Eltern Geldstrafen zu erwarten hatten, wenn sie nicht dafür sorgten, dass ihre Kinder lesen lernten. 1866 beschloss das finnische Parlament die Einführung staatlicher Schulen; der Unterricht im Lesen blieb aber noch lange Aufgabe der Kirche und der Familie, denn die Schulen nahmen anfangs nur Kinder auf, die bereits lesen konnten. Erst 1921, nachdem Finnland unabhängig geworden war, wurde gesetzlich geregelt, dass jedes Kind einen *Anspruch* auf Grundschulunterricht hat. Der Tradition gemäß fühlten sich die Eltern jedoch nach wie vor für den Leseunterricht verantwortlich: Kinder zur Schule zu schicken, die noch nicht lesen konnten, wurde geradezu als Missbrauch der öffentlichen Einrichtung betrachtet.

Der Gedanke allgemeiner Bildung ist nicht nur aus religiösen sondern auch aus nationalpolitischen Gründen fest in der finnischen Kultur verankert. Finnland war rund 650 Jahre lang ein Teil Schwedens; 1809 wurde es ein Großherzogtum unter russischer Herrschaft, besaß nun aber weitgehende Autonomie. Finnland hatte eine eigene Verfassung und

5 Die Ausführungen in Teil 1 basieren im Wesentlichen auf Beiträgen von Linnakylä (2004) und Sarjala (2008) zur Alphabetisierung Finnlands, von Bohn (2005), Hecker-Stampehl (2005) und Siljander (2007) zur nationalen Sprach- und Kulturpolitik und von Bohn (2005), Matthies (2004) und Siljander (2005, 2007) zur ökonomischen Entwicklung und zur Sozialpolitik.

eine eigene Regierung, ein eigenes Parlament und ein eigenes Rechtssystem und war wirtschaftlich autonom. Die Verwaltung des Landes war ausschließlich Finnen und Finnlandschweden vorbehalten; das Schwedische blieb Amtssprache, und die Lutherische Kirche blieb Staatskirche. Unter diesen Bedingungen entwickelte sich nach und nach ein finnisches Nationalbewusstsein. In den Prozess der Ausbildung einer nationalen Identität waren alle Stände des Landes eingeschlossen: der Adel, die Geistlichkeit, das Bürgertum und die Bauern, die übrigens von alters her frei und im Besitz ständischer Rechte waren. Da die finnische Sprache vorwiegend von den Bauern gesprochen wurde, und da es eine finnische Volkskultur eigentlich nur bei den Bauern gab, fand man die Wurzeln des Finnentums im Bauernstand und nicht in der adligen oder bürgerlichen Oberschicht. Die Sprache und Kultur der Bauern waren demnach von großer Bedeutung für das im Sinne Herders als Sprachgemeinschaft definierte finnische Volk.

1863 verfügte Zar Alexander II., dass das Finnische gleichberechtigte Amtssprache neben dem Schwedischen sein sollte. Diese Sprachpolitik wurde von der finnisch-nationalen Bewegung begrüßt. Einer ihrer prominentesten Vertreter war der Philosoph und Staatsmann Snellman. In der Annahme, dass Finnland sich am besten zwischen Schweden und Russland behaupten könne, wenn möglichst viele Finnen gebildet waren und sich als Finnen verstanden, betrieb er die Einrichtung finnischsprachiger Schulen und die Herausgabe finnischsprachiger Zeitungen. Da Bildung für ihn auch eine Grundbedingung für die Wahrnehmung staatsbürgerlicher Rechte war, forderte er, dass der Staat als Repräsentant des Volkes dafür sorgen solle, dass *alle* Schichten der Bevölkerung Bildungsmöglichkeiten hatten. Vermutlich auf Snellmans Betreiben wurde 1866 das bereits erwähnte Gesetz verabschiedet, das die Kommunen zur Einrichtung öffentlicher Schulen verpflichtete. Ab 1875 waren dann alle Sieben- bis Neunjährigen schulpflichtig, sofern sie noch nicht lesen konnten; Schreiben und Sachkenntnisse gehörten damals noch nicht zur allgemeinen Bildung. Das Lesenkönnen, vor allem das „Zwischen-den-Zeilen-lesen-Können“ erhielt für die nationale Bewegung noch größere Bedeutung, als unter Alexander III. 1883 damit begonnen wurde, Russisch als Amtssprache einzuführen und Finnland zu russifizieren. Unter Nikolaus II. wurden die Bemühungen zur Integration Finnlands ins russische Reich erheblich verstärkt. Diese Periode endete mit der Oktoberrevolution und der Unabhängigkeitserklärung Finnlands. Das Lesen national bedeutsamer und für die Teilhabe am sozialen Leben funktionaler Texte behielt in finnischen Schulen aber bis in die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg einen hohen Stellenwert.

Finnland war damals noch eines der ärmsten Länder Europas. Obwohl es seit der Mitte des 19. Jahrhunderts Papiermühlen, Baumwollspinnereien und Eisenhütten gab, war das Leben der Bevölkerung bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts weitgehend von der Land- und Forstwirtschaft bestimmt. Die Bauern hatten als Träger der finnischen Sprache und Kultur ein relativ hohes Ansehen, ihr Stand war aber in sich stark geschichtet. Neben Bauern, die ihren eigenen Grund und Boden bewirtschafteten, gab es Kätner, die ihr Land von besitzenden Bauern gepachtet hatten und als Gegenleistung auf deren

Höfen arbeiten mussten. Viele von ihnen lebten am Rande der Not und waren sozial der Schicht der Landarbeiter vergleichbar, die auf den größeren Höfen arbeiteten. Die unterste Schicht der Bauern bildeten die Tagelöhner. Die besitzlosen Schichten machten Ende des 19. Jahrhunderts etwa zwei Drittel der finnischen Bevölkerung aus und stellten ein erhebliches Konfliktpotenzial dar. Erst als Finnland unabhängig geworden war, wurden das „Kätnergesezt“ und das „Kolonisationsgesetz“ verabschiedet, Gesetze, die dem Staat die Möglichkeit gaben, privates Land einzuziehen, es weit unter dem Verkehrswert an besitzlose Bauern zu verkaufen und ihnen zinsgünstige Darlehen zu gewähren. Durch diese umfassende Bodenreform wurden die sozialen Probleme weitgehend entschärft. Das gilt auch für die Landbeschaffungsgesetze der 1940er-Jahre, die zur ökonomischen Integration der rund 400.000 Finnen erforderlich waren, die Ende des Zweiten Weltkriegs ihre Heimat in Karelien verlassen mussten. Seit den 1960er und 1970er-Jahren wird der Ausgleich ökonomischer Unterschiede mittels progressiver Einkommenssteuern und staatlicher Sozialleistungen fortgesetzt. Dabei achtet man im Allgemeinen darauf, dass die finanziellen Zuwendungen des Staats die Bildung und soziale Integration der Bevölkerung fördern. Beispielsweise werden staatliche Zuschüsse zum Bau von Mietwohnungen unter der Bedingung gewährt, dass die Neubauten sozial ausgeglichen belegt werden, und Mütter bekommen die Grundausstattung für ihre Neugeborenen vom Staat, wenn sie regelmäßig an der Mütterberatung teilnehmen.

Aufgrund der Bodenreformen gab es eine Vielzahl kleiner Höfe, von denen etliche in den 1960er-Jahren unrentabel wurden. Ein beträchtlicher Teil der ländlichen Bevölkerung sah sich daher gezwungen, in den Städten Arbeit zu suchen oder auszuwandern. Bis Anfang der 1970er-Jahre ging fast eine halbe Million Finnen ins Ausland, in der Regel nach Schweden oder Kanada. Das war für ein Land mit damals 4,5 Millionen Einwohnern sehr viel und forderte zum Nachdenken über die weitere wirtschaftliche Entwicklung heraus. Finnland hatte nur einen Weg, nämlich sein Wirtschaftswachstum dadurch zu fördern, dass das Qualifikationsniveau der Bevölkerung entscheidend angehoben wurde. Das bisherige zweigliedrige Schulsystem schien im Hinblick auf die stärkere Industrialisierung des Landes, die Rationalisierung der Produktion und die Ausweitung des Dienstleistungssektors nicht länger funktional. In den 1960er-Jahren gab es die ersten Überlegungen zu seiner Abschaffung und zur Herstellung gleicher Bildungschancen für alle Heranwachsenden.

2. Verwirklichung von Chancengleichheit im Schulwesen⁶

Die Einführung von Gesamtschulen wurde nicht nur als Möglichkeit verstanden, Begabungsreserven zu nutzen und dadurch langfristig die Wirtschaftskraft des Landes zu stärken und den allgemeinen Wohlstand zu fördern, sondern sie wurde auch sozial-

⁶ Die Darstellung in Teil 2 stützt sich in erster Linie auf Beiträge von Juva (2008), Linnakylä (2004), Mikkola (2008), der OECD (2005), von Sarjala (2008) und Siljander (2005, 2007).

politisch begründet: In Finnland wurde – ebenso wie in anderen europäischen Ländern – Bildung als Bürgerrecht diskutiert und gefordert, das Bildungswesen zu demokratisieren und die soziale Integration der Gesellschaft voranzutreiben. Die Einführung der Gesamtschule, d.h. die Verlängerung der Grundschulzeit auf neun Jahre, war Teil einer viel umfassenderen Bildungsreform, zu der auch Umstrukturierungen der Berufsbildung und der Hochschulbildung sowie neue Formen der Erwachsenenbildung gehörten. Die Ziele der Reform waren – laut Schulgesetz von 1968 – die Herstellung von Chancengleichheit im Bildungswesen, die Anhebung des Bildungsniveaus mit Hilfe später externer Differenzierung und später Spezialisierung, die Gewährleistung der Kontinuität von Bildungsprozessen durch das Vermeiden von Sackgassen und die Beseitigung von Lernschwierigkeiten durch entsprechende Fördermaßnahmen, und zwar auf allen Stufen des Bildungssystems. Hinsichtlich der Ziele und Prinzipien unterschied sich die Bildungsreform in Finnland kaum von den Reformen, die damals auch in anderen OECD-Ländern durchgeführt wurden. In Finnland wurden sie aber konsequenter verwirklicht, d.h. die Ziele wurden sehr gewissenhaft in konkrete Nahziele für die einzelnen Bildungsbereiche und Institutionen übersetzt, und es wurde zentral überwacht, mit welchem Erfolg man sich auf den einzelnen Bildungsstufen um ihre Verwirklichung bemühte. Außerdem wurde das Prinzip der Chancengleichheit im Verlauf der Jahre immer radikaler interpretiert und es kam zu einer ebenso radikalen Veränderung des pädagogischen Denkens.

Um die Schüler auf die Gesamtschule vorzubereiten, wurden zunächst die Lehrpläne der beiden noch bestehenden Schulformen vereinheitlicht und verschiedene Formen der sozialen Unterstützung und des Nachhilfeunterrichts in den Schulen eingeführt. 1972 wurde dann mit dem Aufbau der Gesamtschule begonnen, und zwar im dünn besiedelten Norden, wo Schulschließungen drohten und der Widerstand gegen die – in der Regel etwas wohnortnähere – Gesamtschule daher am geringsten war. Erst im Schuljahr 1977/78 waren auch in Südfinnland die letzten Schulen des bisherigen Parallelschulsystems in Gesamtschulen umgewandelt. Der Preis für die neue Schulstruktur waren erstens nach Leistung differenzierter Unterricht in Englisch, Mathematik und den Naturwissenschaften und zweitens eine Verstärkung der zentralen staatlichen Kontrolle, insbesondere der Kontrolle der Lehrpläne.

In der Anfangsphase der Gesamtschulentwicklung bedeutete Gleichheit der Bildungschancen lediglich Gleichheit der Startchancen für alle Heranwachsenden – unabhängig vom Wohnort, dem Geschlecht, der Nationalität, der sozialen Stellung oder dem Einkommen ihrer Eltern. Später verstand man darunter, dass Gleichheit gefördert werden sollte, ja, dass Bildungsprozesse so zu organisieren waren, dass möglichst alle Schulpflichtigen die gleichen Erfolgchancen hatten. Aus diesem Grund wurde bereits 1984 der leistungsdifferenzierte Unterricht wieder abgeschafft und der Lehrplan noch einmal grundlegend revidiert, und zwar wurde den Kernfächern größere Bedeutung beigemessen und eine Konzentration der Unterrichtsinhalte und der Leistungsanforderungen auf das Wesentliche vorgenommen. Ferner bemühte man sich

verstärkt um die Beseitigung von Lernschwierigkeiten. Heute gehören sowohl vorbeugende Maßnahmen wie kleine Klassen zu diesen Bemühungen als auch die sonderpädagogische Betreuung schwacher Schüler, Förderunterricht bei temporären Leistungsausfällen, kostenlose Nachhilfe nach längeren Fehlzeiten und die Einrichtung der Schülerfürsorge.

An jeder Gesamtschule gibt es einen „Ausschuss für Schülerfürsorge“, der mindestens einmal pro Woche tagt und berät, wie Schülern mit kognitiven, sozialen oder emotionalen Problemen geholfen werden könne. Der Ausschuss besteht aus dem Schulleiter, ein oder zwei Lehrern, einem Sonderpädagogen und einem Elternvertreter; dazu kommen der Schulpsychologe, der für soziale Probleme zuständige Kurator und die Krankenschwester, die die Schule betreuen, und – in Schulen mit den Klassen 7 bis 9 – ein Schullaufbahnberater. Falls erforderlich, wird auch ein praktischer Arzt oder ein Neurologe hinzugezogen. Der Ausschuss versucht, die Ursachen der Lernschwierigkeiten eines Schülers herauszufinden, und entwickelt einen Plan zu seiner optimalen Förderung und zur Kooperation mit seinem Elternhaus. Im Abstand von vier Wochen wird der Erfolg der Maßnahmen diskutiert und die Art der weiteren Förderung des Schülers besprochen. Wenn sich seine Schwächen trotz aller Bemühungen nicht beheben lassen, wird ein individueller Lehrplan mit geringeren Anforderungen für ihn entwickelt. Klassenwiederholungen sind nicht vorgesehen, kommen – meist auf Wunsch der Eltern – aber gelegentlich vor. Im Fall der 15-Jährigen, die 2003 an PISA teilnahmen, waren es 2,3 Prozent, in Deutschland 23 Prozent (OECD 2004, S. 262).

Die Leistungsbeurteilung der Schüler ist auf das Konzept der individuellen Förderung abgestimmt. In den ersten vier Schuljahren gibt es grundsätzlich nur verbale Beurteilungen; später *können* und ab Klasse 7 *müssen* Noten gegeben werden. Die verbalen Beurteilungen sind Entwicklungsberichten vergleichbar, denn es wird darauf verzichtet, die Schüler an den Leistungen ihrer Mitschüler zu messen. Auch die Noten erfüllen anfangs keine Selektionsfunktion. Vielmehr ist bei der Benotung auf individuelle Problemlagen Rücksicht zu nehmen, damit die Schüler nicht entmutigt werden: “It is essential that a child’s achievements be examined positively, emphasizing things that a child already can do rather than what he [or she] does not yet master” (Linnakylä 2004, S. 212). Prüfungen gibt es in der Gesamtschule nicht; die Noten im Abschlusszeugnis sind aber von Bedeutung für die Aufnahme in die gymnasiale Oberstufe. Sie wird mit dem Abitur abgeschlossen, der einzigen Prüfung im gesamten finnischen Schulwesen.

Das Programm zur Herstellung gleicher Erfolgchancen konnte nur entwickelt werden, weil sich das pädagogische Denken in Finnland seit dem Ende der 1960er-Jahre radikal geändert hatte. Nach und nach hatte man sich von differenzialpsychologischen Erklärungen interindividueller Unterschiede distanziert und nach soziologischen Erklärungen für gute oder schlechte Schülerleistungen gesucht. Anstatt sich von Intelligenzmessungen, Begabungsprofilen und Persönlichkeitsmerkmalen leiten zu las-

sen, konzentrierte man sich auf das Lehrerhandeln und die Struktur der Lehrer-Schüler-Interaktionen. Die Diskussionen über die Gestaltung günstiger Lernsituationen waren stark vom Konzept des „mastery learning“ beeinflusst. Es basiert auf der Annahme, dass die allermeisten Schüler alles lernen können, wenn man nur das Lernmaterial entsprechend aufbereitet und ihnen die für sie persönlich erforderliche Lernzeit zugesteht. Nach dieser Theorie sind gute oder schlechte Leistungen nicht den Schülern allein zuzuschreiben, sondern für deren Erfolge oder Misserfolge sind die von den Lehrern hergestellten Lernsituationen mitverantwortlich. Dementsprechend müssen hohe Anforderungen an das didaktische und methodische Können der Lehrer gestellt werden.

Der Lehrerberuf ist in Finnland trotz schlechter Bezahlung sehr attraktiv: Bislang konnten nur 10 bis 15 Prozent der Bewerber zum Studium zugelassen werden. Seit der Einführung der Gesamtschule werden alle Lehrer an den Universitäten ausgebildet, die aber die traditionelle einphasige Lehrerbildung der Seminare übernommen haben. Dahinter steht die Befürchtung, dass Studenten, die sich auf der Universität vorwiegend ihren Fachstudien widmen, dadurch fachspezifisch sozialisiert werden, und dass die anschließende schulpraktische Ausbildung nichts mehr daran ändert, dass sie ihren Unterricht aus der Perspektive ihres Fachs planen, anstatt die Perspektive der Schüler einzunehmen. Wer seine Fachstudien ernsthaft betrieben habe, glaube, die Schüler müssten den Lehrer verstehen; dabei sei es ebenso wichtig, dass der Lehrer die Schüler verstehe. Dieser Philosophie entsprechend stehen pädagogische, soziologische und psychologische sowie fachdidaktische Studien im Zentrum der Ausbildung der „Klassenlehrer“, die die Klassen 1 bis 6 unterrichten. Sie müssen kein Schulfach studieren, denn man geht davon aus, dass die für das Bestehen des Abiturs erforderlichen Kenntnisse für den Unterricht in den Klassen 1 bis 6 ausreichen. Viele Studenten wählen aber Schulfächer als Nebenfächer, von denen zwei obligatorisch sind. Neuerdings gibt es auch die Möglichkeit der Schwerpunktbildung, also z.B. Technologie oder Englisch intensiver zu studieren. Wer auf der Sekundarstufe I oder II unterrichten möchte, studiert zwei oder drei Schulfächer und wird „Fachlehrer“. Pädagogik, Soziologie, Psychologie und die Didaktik der gewählten Fächer spielen bei der Fachlehrerausbildung aber ebenfalls eine große Rolle.

Die Bewerber um einen Studienplatz in der Lehrerbildung werden in Finnland einer strengen Auslese unterworfen. Sie findet in zwei Phasen statt: In der nationalen ersten Phase werden Punkte vergeben für die Noten im Abitur und im Abschlusszeugnis der gymnasialen Oberstufe, für frühere Studienleistungen und fachrelevante berufliche Erfahrungen. Aufgrund ihrer Punktzahl werden rund 40 Prozent der Bewerber ausgewählt, die sich dann in der zweiten Phase universitätsinternen Prüfungen unterziehen müssen. In Helsinki müssen sie erstens eine schriftliche Prüfung ablegen: Sie besteht in der Auseinandersetzung mit einem pädagogischen Text, der vorab bekannt gegeben wird. Zweitens wird getestet, ob sie sich für den Lehrerberuf eignen, z.B. ausreichend motiviert und belastbar sind. Drittens müssen sie eine Lehrprobe halten. Dieses Ausleseverfahren führt dazu, dass sich viele Interessenten schon vor ihrer Bewerbung

um einen Studienplatz mit dem Lehrerberuf auseinandersetzen, pädagogische Literatur lesen und sich als Schulhelfer mit der Schul- und Unterrichtspraxis vertraut machen.

3. Gefährdung der Chancengleichheit durch neoliberale Schulreformen⁷

Finnische Bildungsexperten sind der Überzeugung, dass das Niveau der Lehrerbildung, die Einführung der Gesamtschule und die intensiven Bemühungen um Erfolgchancengleichheit erheblich dazu beigetragen haben, dass das Land in den internationalen Schulleistungsstudien der letzten Jahre so gut abgeschnitten hat (z.B. Välijärvi u.a. 2002). Man weiß, dass kleine Klassen, schulischer Förder- und Nachhilfeunterricht, die sonderpädagogische Betreuung von Schülern und die Arbeit der Schülerfürsorge sehr viel Geld kosten. Man war sich bislang aber immer einig, dass Investitionen in allgemeine Bildung gerechtfertigt sind und nicht nur dem einzelnen Schüler, sondern langfristig auch der Wohlfahrt des ganzen Landes zugute kommen. Inzwischen ist dieser Konsens nicht mehr vorhanden.

Ende der 1980er-Jahre wurde in Finnland Kritik am Bildungswesen laut: Es sei viel zu teuer und keineswegs effizient und fördere nicht den Unternehmergeist, den die finnische Wirtschaft brauche, um international wettbewerbsfähig zu werden. Die kritischen Stimmen mehrten sich, als Finnland nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion in eine tiefe ökonomische Krise geriet. Unter dem Einfluss von Unternehmerverbänden kam es zu grundsätzlichen bildungspolitischen Diskussionen, die nun freilich ganz andere Themen hatten als in den 1960er-Jahren. Damals ging es um Bildung als Bürgerrecht, um die soziale Integration der Gesellschaft und die Sicherung des allgemeinen Wohlstands. Nun stand die Frage im Vordergrund, wie man die Kosten für Bildung reduzieren und sich trotzdem in der internationalen Wirtschaft behaupten könne. Chancengleichheit im Sinn eines Ausgleichs unterschiedlicher Startchancen stand nicht mehr zur Debatte, sondern eine faire, den individuellen Fähigkeiten entsprechende Verteilung von Bildungschancen und Möglichkeiten der Begabtenförderung. Schließlich gab es auch Bestrebungen, den Erfolg der schulischen Arbeit zu evaluieren und auf die frühere staatliche Schulaufsicht zu verzichten.

Von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt kam es nach und nach zu erheblichen Veränderungen im Bildungswesen, von denen etliche, aber nicht alle, in den Lehrplänen von 1994 und im Schulgesetz von 1998 festgeschrieben wurden (Basic Education Act 1998). Einige Neuerungen im Geist des Neoliberalismus wie die freie Schulwahl erhielten keine gesetzliche Grundlage, da Eltern und Lehrer sich erfolgreich gegen sie zur Wehr

⁷ Das Schulgesetz, das die neoliberalen Schulreformen regelt, liegt in englischer Übersetzung vor (Basic Education Act 1998). Darstellungen und Interpretationen der Reformen finden sich vor allem bei Ahonen (z.B. 2000, 2001 und 2006).

setzten. Im Übrigen wurden nach heftigen Debatten im Parlament auch Regelungen ins Schulgesetz aufgenommen, die der tradierten egalitären Politik des Landes verpflichtet sind, z.B. die Integration behinderter Kinder und Jugendlicher in die Regelschulen oder die Beschränkung der Möglichkeiten zur Einrichtung von Privatschulen.

Die folgenreichste gesetzlich geregelte Veränderung im Bildungswesen war und ist, dass die zentrale staatliche Kontrolle des Schulwesens zugunsten von mehr Autonomie der Verwaltungsbezirke und Schulen aufgegeben bzw. durch Wettbewerbssteuerung und Evaluation der schulischen Arbeit ersetzt wurde. Das heißt:

- Die staatlichen Zuschüsse zu den Aufwendungen der Bezirke für Bildung, Gesundheit und Soziales werden heute *en bloc* gewährt, und es bleibt den Bezirken überlassen, wie sie ihre Mittel auf die drei Bereiche aufteilen und in welchem Umfang sie Entscheidungen über ihre Verwendung an die Schulen delegieren wollen.
- Statt der früheren Schulaufsicht gibt es Evaluationen der schulischen Arbeit durch die Oberste Schulbehörde, die an Schul- bzw. Schülerstichproben die Ergebnisse der schulischen Arbeit untersucht. Die Befunde werden mit den Schulen besprochen, aber nicht veröffentlicht.
- Die staatlichen Lehrpläne wurden in relativ kurze Rahmenpläne umgewandelt, die in erster Linie die Lernziele festlegen, die inhaltliche Ausgestaltung aber weitgehend den Bezirken überlassen. Diese können den Schulen Mitbestimmung in curricularen Fragen gewähren oder curriculare Entscheidungen an sie delegieren.
- Die Stundentafeln wurden verändert und geben nun der Mathematik, den Naturwissenschaften und den Fremdsprachen mehr Gewicht. Außerdem wurden Wahlpflichtfächer eingeführt: In der Gesamtschule machen sie zur Zeit 20 Prozent des Unterrichts aus und in der gymnasialen Oberstufe 40 Prozent.
- Die Aufteilung der Verwaltungsbezirke in Schuleinzugsbereiche wurde schon früh den Bezirken überlassen. Wo in den Städten relativ große Einzugsbereiche gebildet wurden, hatten Eltern und Schüler faktisch freie Schulwahl. Laut Schulgesetz ist ihre Freiheit heute wieder eingeschränkt, und zwar dadurch, dass jeder Schüler das Recht zum Besuch der Schule in seiner Nachbarschaft hat.
- Die Schulen haben die Möglichkeit, eigene fachliche Profile zu bilden und bekommen die finanziellen Mittel nach der Zahl ihrer Schüler zugewiesen. Beide Regelungen führen zu einem Wettbewerb der Schulen um Schüler.

Die Neuerungen verletzen das bis dahin gültige Prinzip der Chancengleichheit. Erwartungsgemäß hat die Autonomie der Verwaltungsbezirke in der Verwendung der finanziellen Mittel zu Unterschieden zwischen den Bezirken in den Bildungsausgaben

geführt. Aus Kostengründen wurden viele kleine Schulen geschlossen, die Klassenfrequenzen in etlichen Schulen erhöht und die Zahl der Unterrichtsassistenten und Sonderpädagogen verringert. Dementsprechend wird heute weniger Förder- und Nachhilfeunterricht erteilt, und die sonderpädagogische Betreuung der Schüler hat sich verschlechtert. Da auf dem Land oft weniger Mittel zur Verfügung stehen und andere Prioritäten gesetzt werden als in den Städten, kommt es zu einem Stadt-Land-Gefälle in der pädagogischen Versorgung der Heranwachsenden. Außerdem führen die Profilbildung der Schulen und die Wahlfreiheit von Eltern und Schülern zu einer Differenzierung der Schulen hinsichtlich der Leistungen und der sozialen Herkunft der Schüler. Ersten Untersuchungen zufolge machen in den Städten 20 bis 40 Prozent – in Helsinki sogar 48 Prozent – der Schüler von der Möglichkeit Gebrauch, eine andere als ihre Nachbarschaftsschule zu besuchen (Seppänen 2003, S. 519). Dies führt zu großen sozialen Unterschieden in der Schülerschaft der Schulen und langfristig zur Entstehung von Elite- und Restschulen. Im Übrigen bilden sich auch in den Schulen unterschiedliche Lernmilieus heraus, da die Schüler nach ihren Wahlpflichtfächern in Klassen eingeteilt werden, die Wahl der Fächer aber eng mit ihren Leistungen und mit dem Bildungsniveau und den Bildungsaspirationen ihrer Eltern zusammenhängt.

Alles in allem haben sich die Lernbedingungen in finnischen Schulen in den vergangenen Jahren verschlechtert. Verglichen mit den Verhältnissen in den meisten anderen OECD-Ländern sind sie aber immer noch außerordentlich günstig. Das mag einer der Gründe dafür sein, dass Finnland bei den internationalen Schulleistungsuntersuchungen nach wie vor sehr gut abschneidet (Kivirauma/Ruoho 2007). Obwohl sich an den Ergebnissen dieser Studien keine – oder noch keine – negativen Auswirkungen der neoliberalen Schulpolitik ablesen lassen, wird diese Politik von all jenen Finnen mit großer Sorge betrachtet, die das Schulgesetz von 1968 befürwortet und seine radikale Auslegung gutgeheißen haben (z.B. Rinne/Kivirauma/Simola 2002; Simola/Rinne/Kivirauma 2002; Ahonen 2006). Ihnen ist bewusst, dass der durch das Gesetz von 1998 sanktionierte Wettbewerb zwischen Schulen und Schülern Gewinner *und* Verlierer hat, also die Ungleichheit der Bildungs- und Lebenschancen verstärkt und damit auch die soziale Integration gefährdet, die für eine demokratische Gesellschaft so wichtig ist.

Literatur

- Ahonen, S. (2000): What happens to the common school in the market?. In: Journal of Curriculum Studies 32, H. 4, S. 483-493.
- Ahonen, S. (2001): The end of the common school? Change in the ethos and politics of education in Finland towards the end of the 1900s. In: Ahonen, S./Rantala, J. (Hrsg.): Nordic Lights. Education for Nation and Civic Society in the Nordic Countries 1859-2000. Helsinki: Studia Fennica. Historica 1, S. 175-203.
- Ahonen, S. (2006): Who is running school politics? The agents of the transformation of the common school in Finland. In: Lazaro M.H./Jones, G./Rantala, J. (Hrsg.): Enacting

- equity in education. Towards a comparison of equitable practices in different European local contexts. Helsinki: University of Helsinki. S. 118-131.
- Basic Education Act 1998. URL: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980628.pdf>; Zugriffsdatum: 12.02.2009.
- Bohn, I. (2005): Finnland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. Regensburg: Verlag Friedrich Pustet.
- Hecker-Stampehl, J. (2005): Nation-state and cultural diversity in Finland. In: Blaschke, J. (Hrsg.): Nation-state-building process and cultural diversity. Berlin: Edition Parabolis, S. 99-125.
- Juva, S. (2008): Das finnische Bildungssystem im Überblick. In: Sarjala, J./Häkli, E.: a.a.O., S. 58-78.
- Kivirauma, J./Ruoho, K. (2007): Excellence through special education? Lessons from the Finnish school reform. In: Review of Education 53, S. 283-302.
- Linnakylä, P. (2004): Finland. In: Döbert, H./Klieme, E./Sroka, W. (Hrsg.): Conditions of school performance in seven countries. A quest for understanding the international variation of PISA results. Münster: Waxmann, S. 150-218.
- Matthies, A.-L. (2004): Wo ein Rad ins andere greift. Wie sich Wirtschaft, Bildung und Familienpolitik in Finnland gegenseitig auf die Sprünge helfen. In: Perspektive 21, H. 24, S. 31-46.
- Mikkola, A. (2008): Lehreraus- und -fortbildung in Finnland. In: Sarjala, J./Häkli, E.: a.a.O., S. 181-194.
- OECD (2004): Lernen für die Welt von Morgen: Erste Ergebnisse von PISA 2003. Paris: OECD.
- OECD (2005): Equity in Education. Thematic Review: Finland. Paris: OECD.
- OECD (2007): PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World. Vol. 2. Paris: OECD.
- Overesch, A. (2007): Wie die Schulpolitik ihre Probleme (nicht) löst – Deutschland und Finnland im Vergleich. Münster: Waxmann.
- Rinne, R./Kivirauma, J./Simola, H. (2002): Shoots of revisionist education policy or just slow readjustment? The Finnish case of educational reconstruction. In: Journal of Education Policy 17, H. 6, S. 643-658.
- Sarjala, J. (2008): Zur Geschichte des finnischen Schulwesens. In: Sarjala, J./Häkli, E.: a.a.O., S. 41-57.
- Sarjala, J./Häkli, E. (Hrsg.) (2008): Jenseits von PISA. Finnlands Schulsystem und seine neuesten Entwicklungen. Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Schümer, G. (2006): Zur bildungspolitischen Bedeutung internationaler Schulleistungsstudien. In: Brinkmann, C./Koch, S./Mendius, H.G. (Hrsg.): Wirkungsforschung und Politikberatung – eine Gratwanderung?. In: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 300, S. 245-273.
- Seppänen, P. (2003): Patterns of 'public-school markets' in the Finnish comprehensive school from a comparative perspective. In: Journal of Education Policy 18, H. 5, S. 513-531.
- Siljander, P. (2005): Bildung und Wohlfahrtsstaat. Faktoren des erfolgreichen Schulsystems in Finnland. In: Die Deutsche Schule 97, H. 4, S. 432-447.
- Siljander, P. (2007): Education and 'Bildung' in modern society – developmental trends of Finnish educational and sociocultural processes. In: Jakku-Sihvonen, R./Niemi, H. (Hrsg.): Education as a societal contributor. Frankfurt a.M. u.a.: Peter Lang, S. 71-89.
- Simola, H./Rinne, R./Kivirauma, J. (2002): Abdication of the education state or just shifting responsibilities? The appearance of a new system of reason in constructing educational governance and social exclusion/inclusion in Finland. In: Scandinavian Journal of Educational Research 46, H. 3, S. 247-264.

Väljjarvi, J./Linnakylä, P./Kupari, P./Reinikainen, P./Arffman, I. (2002): The Finnish success in PISA – and some reasons behind it. Jyväskylä: Institute for Educational Research.

Gundel Schümer, Dr., bis 2006 wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich Erziehungswissenschaft und Bildungssysteme im Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin, seither im Ruhestand.

Anschrift: Charlottenburger Str. 11, 14169 Berlin
E-Mail: gundel.schuemer@online.de

WAXMANN

Anne Overesch

Wie die Schulpolitik ihre Probleme (nicht) löst

Diese Studie untersucht die Entscheidungen und Ergebnisse der Schulpolitik in Deutschland und dem PISA-Sieger Finnland. Die Analyse dringt dabei weitaus tiefer als es dem PISA-Diskurs bislang gelingt, weil sie nach der Verantwortlichkeit der Politik fragt. Finnland war bei dem Schülerleistungsvergleich wiederholt Spitzenreiter. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass das Erfolgsgeheimnis in einem außergewöhnlich breiten Konsens von Politik und Gesellschaft liegt. Wechselnde Regierungskoalitionen hielten an einem umfassenden Modernisierungsprogramm fest. Demgegenüber entspricht das mittelmäßige PISA-Ergebnis Deutschlands der politischen Leistungsbilanz: Die Studie zeigt anhand der Länder Bayern, Sachsen, Hessen, Niedersachsen und Brandenburg, warum die Schulpolitik im Jahrzehnt vor der ersten PISA-Studie wesentliche Probleme verkannte und sich Reformen verschloss. Das Politikfeld diente den Parteien stattdessen dazu, sich in Grundsatztretereien voneinander abzugrenzen.



Anne Overesch

Wie die Schulpolitik ihre Probleme (nicht) löst

Deutschland und Finnland im Vergleich?

Internationale
Hochschulschriften, Band 492,
2007, 352 Seiten, br., 29,90 €,
ISBN 978-3-8309-1837-0

Waxmann Verlag GmbH

Steinfurter Straße 555
48159 Münster

Fon: 02 51 / 2 65 04-0

Fax: 02 51 / 2 65 04-26

E-Mail: order@waxmann.com

www.waxmann.com