

Editorial zum Schwerpunktthema: Staatlichkeit des Bildungswesens im Wandel

Editorial to the Focus Topic:

Transformations of the Statehood of the School System

„Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates.“ Diese Bestimmung aus Artikel 7 des Grundgesetzes stellt nach wie vor eine zentrale Vorgabe für das Verhältnis zwischen staatlichen und privaten Akteuren im Schulbereich dar. Jenseits des hier festgelegten, konkreten Auftrages staatlicher Behörden, Schulen ungeachtet ihrer jeweiligen Trägerschaft in ihrem Wirken zu beaufsichtigen, zielt diese Vorschrift ganz allgemein auch darauf, eine gewisse inhaltliche und qualitative Einheitlichkeit des Schulwesens zumindest auf der Ebene des jeweiligen Bundeslandes zu sichern. Zugleich drückt sich in Artikel 7 Absatz 1 GG ein Vorrecht der gewählten Repräsentanten staatlicher Macht aus, über die Gestaltung von Schule entscheidend mitzubestimmen. Historisch geht diese Verfassungsvorgabe auf Artikel 144 der Weimarer Reichsverfassung von 1919 zurück. In ihr spiegelt sich auch die Tatsache, dass Schule in Deutschland in den vergangenen zwei Jahrhunderten – ungeachtet einer langen kirchlichen Tradition der Schulträgerschaft und -aufsicht – ganz wesentlich eine ‚staatliche Veranstaltung‘ geworden ist.

Verschiedene, bereits seit einigen Jahrzehnten auf nationaler wie internationaler Ebene beobachtbare Entwicklungen geben aber Anlass zu der Einschätzung, dass sich das Gefüge staatlicher und nichtstaatlicher Einflussnahme im Bildungswesen verändert hat und weiter verändern dürfte. Nichtstaatliche und überstaatliche Akteure erlangen mehr und mehr Gestaltungsoptionen im Bildungsbereich und nehmen diese selbstbewusst wahr. Gerade mit Blick auf die internationalen bzw. überstaatlichen Akteure ist es – wenngleich in einem immerhin rund drei Jahrzehnte umfassenden Zeitraum – in Deutschland zu einem deutlichen Wandel in der Wahrnehmung der Bedeutung und des Einflusses dieser Akteure gekommen. Fand einer der ersten von der OECD für die Bundesrepublik Deutschland erarbeiteten Länderberichte – 1973 publiziert unter dem Titel „Bildungswesen: mangelhaft“¹ – in Bildungsforschung und Bildungspolitik kaum Aufmerksamkeit, so kam es 1997 mit der Veröffentlichung erster Ergebnisse der IEA-Studie TIMSS zu einer breiteren öffentlichen Diskussion über

1 Bildungswesen: mangelhaft. BRD-Bildungspolitik im OECD-Länderexamen. Dt. hrsg. von Klaus Hüfner. Frankfurt a.M.: Diesterweg 1973.

die Leistungsfähigkeit des deutschen Schulsystems. Mit ihrem Konstanzer Beschluss von 1997 legte sich die KMK fest, dass sich Deutschland regelmäßig an internationalen Leistungsvergleichsstudien beteiligen wolle. Die Publikation der Ergebnisse aus der ersten Erhebungswelle des durch die OECD initiierten PISA-Projekts führte Ende 2001 dann zu dem mittlerweile schon sprichwörtlichen ‚PISA-Schock‘. ‚PISA‘ steht seitdem paradigmatisch für die Zunahme an Aufmerksamkeit und Einfluss, den nicht-staatliche Akteure auf die Gestaltung von Schule und Unterricht gewinnen.

Aber nicht nur im Wirken der OECD zeigt sich die gestiegene Bedeutung der Interventionen dieser nicht- bzw. überstaatlichen Akteure im deutschen Schulwesen. Hinzu kommt, dass das in Deutschland – im Vergleich zur Mehrzahl z.B. der europäischen Nachbarstaaten – traditionell eher schwach ausgebaute Privatschulwesen seit Jahren steigende Anmeldezahlen aufweist. Auch dadurch verändert sich das überkommene Verhältnis von ‚Staat‘ und ‚Privat‘ im Schul- und Bildungsbereich.

Die Beiträge des Themenschwerpunkts nehmen diese Tendenzen auf und beleuchten Facetten einer sich wandelnden Staatlichkeit im Bildungswesen, für die, schultheoretisch reformuliert, auch ein Bedeutungswandel der Funktionen von Schule als ursächlich angenommen werden kann. So werfen Marie Popp, Alexander Akbik, Daniel de Olano und Kerstin Martens einen Blick auf die Aktivitäten der OECD im Schulbereich. Am Beispiel von PISA erläutern sie das Konstrukt einer „soft governance“, das sich mit ‚sanfter‘ oder ‚weicher‘ Steuerung nur annähernd präzise übersetzen lässt. Sie beschreiben, in welcher Form und in welchem Ausmaß die OECD als international agierende Organisation auf länderspezifische Politiken Einfluss zu nehmen vermag, ohne dass ihr ein solcher Einfluss formalrechtlich – etwa im Vergleich zu gewählten Parlamenten – zusteht. Vielmehr wirkt sie z.B. über ‚agenda setting‘, also die prominente, öffentlichkeitswirksame Platzierung von aus ihrer Sicht relevanten Themen. Zugleich zeigen Popp u.a. aber auch, dass die Wirkung von ‚soft governance‘ in den exemplarisch betrachteten Staaten durchaus unterschiedlich ausfällt.

Thomas Höhne befasst sich mit Stiftungen und ihrem Bemühen, im Schul- bzw. Bildungswesen Themen zu (be-)setzen und diese dann in der Politik und in der Öffentlichkeit zu lancieren. Höhne führt Stiftungen als einen seit etwa 20 Jahren quantitativ und qualitativ an Bedeutung gewinnenden Akteurstypus ein. Ausgehend von der These, dass die nationalstaatliche Ebene durch Tendenzen der Globalisierung einerseits und der Regionalisierung andererseits von zwei Seiten unter Druck gerate, zeigt er, wie Stiftungen im Rahmen dieses neuen Spannungsfeldes agieren und ihre Interessen kommunizieren. Am Beispiel der Bertelsmann Stiftung wird deutlich, wie über die Bereitstellung von Steuerungswissen und das Angebot von Lösungsmodellen für Probleme auf gesellschaftlicher, ökonomischer oder, in diesem Falle, schulpolitischer Ebene Einfluss auf politische Entscheidungsträger zu nehmen versucht wird.

Ein weiterer Beleg für die Hypothese eines sich wandelnden Verhältnisses von ‚öffentlich‘ und ‚privat‘ im Bildungswesen ist die eingangs erwähnte quantitative Zunahme privater Bildungseinrichtungen. Ihnen – konkret: privaten (Grund-)Schulen – ist der dritte Beitrag des Themenschwerpunktes gewidmet. Stefan Kühne und Caroline Kann analysieren die deutsche Privatschullandschaft und ihre Entwicklung im vergangenen Jahrzehnt. Die Darstellung nach Trägertypen und siedlungsstrukturellen Gesichtspunkten ergänzen sie um eine exemplarische vertiefende Betrachtung der Entwicklungen in der kreisfreien Stadt Schwerin und dem Landkreis Müritz (Mecklenburg-Vorpommern). Deutlich wird, dass insbesondere in dünnbesiedelten Regionen zwei Zielkonflikte bestehen: erstens zwischen der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als staatlicher Aufgabe und dem Grundrecht auf Gründung freier Schulen und zweitens zwischen dem kommunalen Interesse am Angebot einer – auch freien – Schule am Ort und bürgerschaftlichem Engagement einerseits sowie einer systematischen regionalen Schulentwicklungsplanung mit den ihr zugrunde liegenden Zielen andererseits. Dringend notwendig erscheint ihnen deshalb der regelhafte Einbezug von Schulen in freier Trägerschaft in die kommunalen und regionalen Schulentwicklungsplanungen.

Detlef Fickermann/Hans-Werner Fuchs