

Ausgabe: 12/2005

BILDUNG NEU DENKEN! DAS JURISTISCHE KONZEPT

Inhaltsübersicht

- | | |
|---|----------|
| 1. Gegenwärtige und künftige Herausforderungen an das Bildungssystem | Seite 2 |
| 2. Die Mängel des deutschen Bildungssystems | Seite 2 |
| 3. Rechtliche Konsequenzen laut „Bildung neu denken! Das juristische Konzept“ | Seite 5 |
| 4. Fazit | Seite 10 |

Zusammenfassung „Bildung neu denken! Das juristische Konzept“ (VS Verlag für Sozialwissenschaft, Wiesbaden 2005)

1. Gegenwärtige und künftige Herausforderungen an das Bildungssystem

Die Bundesrepublik Deutschland ist aufgrund verschiedener Umstände in eine schwierige wirtschaftliche Situation geraten. Eine nachhaltige Verbesserung für eine zukünftige Entwicklung des Wirtschaftsstandortes Deutschland ist erforderlich, weil mindestens vier Herausforderungen an das Bildungssystem dessen gründliche Reform verlangen: neben dem demographischen Wandel und dem Globalisierungsprozess sind es die Verkürzung der Produktzyklen sowie die Veränderung der Produktionsbedingungen.¹

Wer künftig nicht auf hohem Niveau ausgebildet ist, mit einer gut entwickelten Fähigkeit zur raschen Anpassung an veränderte Produktions- und Lebensbedingungen im globalen Wettbewerb, wird massive persönliche Nachteile und Einbußen hinsichtlich seines Lebensstandards hinnehmen müssen. **Ein Land, welches sich nicht auf diese Situation vorbereitet, läuft Gefahr, in die wirtschaftliche Zweitrangigkeit abzugleiten.**

2. Die Mängel des deutschen Bildungssystems

Was vielen Experten seit Jahrzehnten klar war, ist spätestens seit dem Erscheinen der internationalen Leistungsvergleichsstudien deutlich geworden: **Das deutsche Bildungssystem ist im Kern wettbewerbsunfähig.** Die Mängel sind qualitativer, struktureller, ökonomischer und juristischer Natur.

Die qualitativen Mängel sind durch zahllose Studien in den letzten Jahren aufgedeckt worden. **Sie laufen im Resultat darauf hinaus, dass die Leistungsfähigkeit deutscher Schüler sowie der Bildungsabsolventen unterdurchschnittlich ist.** Eine wesentliche Ursache dafür ist die Unterrichtsqualität, deren Mängel allerdings auf eine Reihe anderer Faktoren zurückzuführen sind: strukturelle Anachronismen, Geldmangel, Professionalitätsmangel, usw. (s. u.). Zu den qualitativen Mängeln gehören allerdings auch die Reformbedürftigkeit von Lernzielen, Unterrichtsinhalten und Lehrmethoden, die Revision eines Bildungsverständnisses, das zu wenig Verbindlichkeit, zu wenig Standardisierung und zu wenig Schlüssel-Qualifikationen zum Ziel hat. Die notwendigen Reformmaßnahmen sind in der Studie „**Bildung neu denken! Das Zukunftsprojekt**“ entwickelt worden.

Diese Studie hat auch die strukturellen Mängel thematisiert. Zu diesen strukturellen Mängeln gehören **die sozial ungleiche Verteilung der Bildungsbeteiligung, mangelnde Leistungsanreize für Lehrende und Lernende im Bildungsprozess, fehlende**

¹ Siehe dazu: Bildung neu denken! Das Zukunftsprojekt, herausgegeben von der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, wissenschaftliche Koordination: Prof. Dr. Dieter Lenzen, Konzept: Prognos AG, Opladen 2003. – Bildung neu denken! Das Finanzkonzept, herausgegeben von der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, wissenschaftlicher Koordination: Prof. Dr. Dieter Lenzen, Ökonomische Analyse: Prognos AG, Wiesbaden 2004.

Möglichkeiten, ja Notwendigkeiten, persönliche Verantwortungsübernahme im Bildungssystem möglich zu machen und Entscheidungen nicht an anonyme Gremien zu verschieben, um schließlich im Bildungssystem die notwendige Flexibilität und Individualisierung möglich zu machen, die durch ein starres staatliches Gefüge erschwert wird.

Die ökonomischen Mängel des deutschen Bildungssystems sind besonders gravierend. **Seit Jahrzehnten ist das deutsche Bildungssystem im internationalen Vergleich unterfinanziert.** In der Studie „**Bildung neu denken! Das Finanzkonzept**“ wurde herausgearbeitet, dass schon zur Erreichung eines nur gering überdurchschnittlichen Finanzierungsvolumens im OECD-Vergleich (Anteil am BIP-Produkt) ein Gesamtaufwuchs der Bildungsausgaben von derzeit 128,5 Mrd. Euro um 26 Mrd. Euro (ohne „Ziviles Pflichtjahr“²) auf rund 155 Mrd. Euro erforderlich ist.

Die Vorlage eines umfassenden Gesamtkonzepts, wie es mit „**Bildung neu denken! Das Zukunftsprojekt**“ geschehen ist, konnte dabei leicht dem Einwand begegnen, die notwendigen Veränderungen seien Konsens, aber bedauerlicherweise nicht finanzierbar. **Es konnte gezeigt werden, dass ein sehr großer Anteil der Reformvorschläge von den Notwendigkeiten der Standardisierung über die schulstrukturellen Veränderungen, die Professionalisierung des Lehrpersonals bis hin zur Weiterbildung kostenneutral sind** (vgl. „**Bildung neu denken! Das Finanzkonzept**“). Es muss also davon ausgegangen werden, dass andere als wirtschaftliche Gründe für die Reformresistenz des Bildungssystems mitverantwortlich sind. Häufig werden juristische Gründe genannt. So erlaube es das geltende Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland nicht, gründliche Reformen durchzuführen. Solche erforderten entweder Verfassungsänderungen, eine Zentralisierung der Bildungskompetenz auf Bundesebene oder beides. Es erschien deshalb angezeigt, Bildungsrechtsexperten zu beauftragen, diese Frage gutachterlich zu prüfen. Die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchungen von Hermann Avenarius, Monika Böhm, Norbert Niehues, Wolfgang Perschel und Lutz R. Reuter liegen mit „**Bildung neu denken! Das juristische Konzept**“ vor.

Das Ergebnis lässt sich mit einem Satz zusammenfassen: **Es gibt keine verfassungsrechtlichen oder kompetenzrechtlichen Hindernisse, die einer dritten großen Bildungsreform im Wege stünden.** Die rechtlichen Rahmenbedingungen erlauben in der Mehrzahl ohne juristische Maßnahmen und in einer kleineren Zahl aufgrund einfacher Landesgesetzgebung oder bloßer Verordnungstätigkeit die Durchführung einer grundlegenden Reform des deutschen Bildungssystems.

Die notwendige Bildungsreform wird, so ist „**Bildung neu denken! Das Zukunftsprojekt**“ angelegt, eine Reform aller Bildungsbezüge sein müssen. **Dabei impliziert eine ganze Reihe der Reformmaßnahmen überhaupt keine rechtlichen Veränderungen:**

² „**Bildung neu denken! Das Zukunftsprojekt**“ schlägt vor, ein Ziviles Pflichtjahr für alle Jugendlichen als Ausbildungsbestandteil einzuführen (vgl. Kap. 4.3, S. 165ff., besonders etwa S. 175). Da es hier jedoch rechtliche Hürden geben dürfte, sind die finanziellen Belastungen, die sich durch ein Ziviles Pflichtjahr ergeben würden, in der genannten Zahl ausgeklammert, so dass von einer notwendigen Erhöhung der Bildungsausgaben um 26,7 Mrd. Euro oder 25% zu sprechen ist (anstatt um rund 34,4 Mrd. Euro bzw. 30%, wenn das Zivile Pflichtjahr mitgerechnet würde).

- als Lernziele Basiskompetenzen, Weltwissen, personale Schlüsselqualifikationen und soziale Kompetenzen zu fixieren,
- Lernen aufgrund des neueren Standes der Lernpsychologie als Aktivität des Lernenden zu begreifen,
- neue Leitbilder für Lern- und Bildungsprozesse zu entwerfen, wie eine balancierte Identität, Weltoffenheit, Verpflichtungsbereitschaft, Selbstverantwortung, Gemeinschaftsorientierung, Selbständigkeit, Professionalität und Exzellenz,
- die Modernisierung von Bildungsinhalten, Lernmethoden, -medien und -techniken,
- das Verhältnis zwischen den Generationen neu zu dimensionieren.

Diese und andere Empfehlungen des Zukunftskonzepts stellen Veränderungen dar, die nicht auf Gesetzen und Verordnungen, sondern auf dem Willen einer Gesellschaft und der im Bildungssystem Tätigen ruhen müssen, jeweils das Beste an Zielen und Mitteln von Bildung und Ausbildung im Konsens durchzusetzen.

Demgegenüber enthält „**Bildung neu denken! Das Zukunftskonzept**“ eine große Zahl von Reformempfehlungen, für deren Durchsetzung die verantwortliche Wahrnehmung einer Professionsrolle nicht ausreicht. Dazu gehört:

- die Sicherung von Privatinitiativen im Bildungsbereich,
- die Deregulierung des Bildungswesens,
- die Internationalisierung des deutschen Bildungssystems,
- die Sicherung einer raschen Europäisierung des deutschen Bildungssystems,
- die Durchsetzung einer begrenzten nationalen Vereinheitlichung im Bildungssystem,
- die Professionalisierung des Personals im Bildungssystem,
- die Differenzierung und Individualisierung im Bildungssystem,
- eine engere Verbindung zwischen Alltagsleben und Bildungssystem,
- eine neue zeitliche Dimensionierung des Lernens im Bildungssystem,
- der strukturelle Aufbau des Bildungssystems.

Aus juristischer Perspektive betrachtet, müssen diese Reformen und Empfehlungen einer anderen Logik als der Qualitätsverbesserung unterworfen werden. **Alle Veränderungsvorschläge, die Interventionen durch den Gesetzgeber oder den Ordnungsgeber notwendig machen, gehen ihrer Natur nach mit einer Veränderung der Rechte und Pflichten aller Akteure einher, die im Bildungssystem tätig sind.**

Dabei wird in der Analyse offensichtlich, dass eine Bildungsreform **im Wesentlichen in der Deregulierung besteht**. Der Gesetzgeber hat die Aufgabe, eine Form kontrollierter, verantwortlicher Deregulierung zu finden, deren wesentliche Merkmale in dem Verzicht der Exekutive auf Detailsteuerung der Organisation des Bildungssystems besteht und an deren Stelle die Qualitätskontrolle des „Outputs“ setzt.

Eine solche Umsteuerung gelingt aber nicht allein durch das Zulassen von Autonomie. **Auch das pädagogische Personal muss über die Bereitschaft und die Fähigkeit verfügen, pädagogische Prozesse nicht nur im Sinne von Unterricht, sondern im viel weiteren Sinne der Organisation der eigenen Bildungseinrichtung professionell zu steuern.**

Die Gutachten der juristischen Konzeption von „Bildung neu denken“ für die Neudimensionierung des Verhältnisses von Staat und Bürger im Hinblick auf das Bildungssystem, dessen Deregulierung und die Sicherung von Qualität sind deshalb auch in dieser Logik in übergreifenden Kapiteln angeordnet:

1. Die Rolle des Staates (Wolfgang Perschel)
2. Die Rechte und Pflichten der Eltern (Norbert Niehues)
3. Die Notwendigkeit der Deregulierung (Wolfgang Perschel; Hermann Avenarius)
4. Die Qualität des Lehrpersonals (Lutz R. Reuter; Monika Böhm)

3. Rechtliche Konsequenzen laut „Bildung neu denken! Das juristische Konzept“

Die Rolle des Staates (Wolfgang Perschel, Kapitel 2)

Wenn Reformbemühungen um das deutsche Bildungswesen mit dem Hinweis auf politisch nicht realistische Gesetzes- oder gar Verfassungsänderungen abgewehrt werden, dann liegt derartigen Einwänden häufig die Auffassung zugrunde, das gesamte Schulwesen sei **„Sache des Staates“**. Diese Auffassung ist durch das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland nicht gedeckt. Im Artikel 7 Absatz 1 des Grundgesetzes heißt es: **„Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates“**. Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass das Schulwesen mitnichten durch den Staat zu steuern ist, sondern dass vielmehr der Gedanke nahe gelegt wird, **„dass ein sich selbst steuerndes Schulwesen einer Beobachtung durch den Staat zu unterliegen hat**, zumal das Bundesverfassungsgericht **die Steuerungskompetenz des Staates deutlich beschränkt**.

Im Hinblick auf das Postulat, die **Eigenverantwortung der Akteure im Bildungssystem zu stärken**, wie es von **„Bildung neu denken! Das Zukunftsprojekt“** nachdrücklich gefordert wird, gilt also: **Es ist verfassungsrechtlich nahe gelegt und reformpolitisch opportun, die Funktion der Regierung bei der Gestaltung des Schulwesens auf eine Aufsichtsfunktion zu begrenzen, die auf der Grundlage gesetzlich fixierter Kriterien (Normen, Standards) erfolgt. Gesetzliche Regelungen sind auf Länderebene auf wesentliche Entscheidungen in diesem Sinne zu beschränken, damit auf der Ebene der einzelnen Einrichtungen und der alltäglichen Praxis Selbststeuerung nicht nur ungewollt unterläuft, sondern zielgerecht gefördert wird.**

Die Rechte und Pflichten der Eltern (Norbert Niehues, Kapitel 3)

Die Staatstätigkeit im Bildungssystem auf eine Aufsichtsfunktion klar zu reduzieren, bedeutet nicht nur eine Stärkung der Verantwortung des pädagogischen und administrativen Personals. Dieses wäre nicht schon ein schützenswertes Rechtsgut, sondern tatsächlich ist mit dieser Stärkung der Gedanke verbunden, **Bürgerrechte, aber auch -pflichten** in Gestalt von Elternrechten und -pflichten zu stärken und zu erweitern.

Verfassungsrechtlich ist das Elternrecht dabei wie folgt konzipiert: Der Verfassungsgeber ist von dem Grundsatz ausgegangen, dass Eltern das Wohl des Kindes regelhaft mehr am Herzen liegt als anderen Personen oder Institutionen, weswegen das Grundgesetz in Art. 6 Absatz 2 S. 1 bestimmt, dass **Pflege und Erziehung der Kinder das natürliche Recht der Eltern und die ihnen zuzuförderst obliegende Pflicht** sind. Die Elternrechte haben insoweit

erhebliche Konsequenzen. Beispielsweise muss den Eltern durch die Gestaltung eines entsprechenden Schulsystems überhaupt eine **hinreichende Wahl und Bestimmungsmöglichkeit** gegeben werden, so dass nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts die Einführung einer undifferenzierten Einheitsschule verfassungswidrig wäre. „**Bildung neu denken! Das Zukunftsprojekt**“ schlägt entsprechendes auch nicht vor, sondern die Einführung eines zweigliedrigen Systems aus Sekundarschule und Gymnasium, was somit verfassungsrechtlich abgesichert ist.

Damit Eltern ihre Rechte sachkundig wahrnehmen können, muss ihnen ein Informationsangebot bereitgestellt werden. Es war zu prüfen, inwieweit dieses rechtlich abzusichern ist. So hat das Bundesverfassungsgericht bereits 1982 festgestellt, dass Eltern einen Anspruch auf Information besitzen, und zahlreiche Schulgesetze der Länder haben diesen **Informationsanspruch um einen Beratungsanspruch erweitert**.

„**Bildung neu denken! Das Zukunftsprojekt**“ ist einen Schritt weiter gegangen mit der Empfehlung, eine Art **Beratungspflicht für Eltern** einzuführen. Dieser belastende Eingriff in einen grundrechtlich geschützten Bereich (Artikel 6 Absatz 2 GG) würde eine Aktivität des Gesetzgebers erforderlich machen. Vor dem Hintergrund der Grundrechte des Kindes bestehen allerdings gute Aussichten, dass die Einführung einer elterlichen Pflicht, auf dem Wege des Beratenwerdens die verantwortliche Entscheidung über den künftigen Lebensweg der Kinder auch adäquat zu treffen, erfolgreich sein könnte.

Resümierend ist deshalb festzuhalten:

Das Elternrecht auf Pflege und Erziehung der eigenen Kinder, das die Bestimmung des Lebensweges umschließt, hat Vorrang vor dem Steuerungsanspruch des Staates. Ihm obliegt lediglich ein Wächteramt über die Wahrnehmung von Elternrechten und Elternpflichten. Der Staat hat dafür zu sorgen, dass Eltern bzw. mündige junge Erwachsene diese Entscheidungen sachgerecht wahrnehmen können, woraus ein Informations- und Beratungsrecht für Bürger resultiert. Die Einführung einer Beratungspflicht kann angesichts der Komplexität der Entscheidungen sachadäquat sein, setzt aber eine normgebende Gesetzgebung voraus.

Deregulierung im Schulsystem (Wolfgang Perschel; Hermann Avenarius, Kapitel 4)

Bereits in den 70er Jahren hatte die Schulrechtskommission des deutschen Juristentages Vorschläge **zur Begrenzung der damals schon ausufernden administrativen Regelungen im Schulwesen** gemacht. Insofern bietet die von „**Bildung neu denken! Das Zukunftsprojekt**“ vorgeschlagene massive Deregulierung auch eine Chance dazu, die seinerzeit gescheiterte Reform zu realisieren. Heute steht sie allerdings zusätzlich unter dem Anspruch der Regulierung durch Marktmechanismen.

Organisatorisch findet die Einführung derartiger Prinzipien ihren Ausdruck in der **Durchsetzung einer breiten Schulautonomie**. So kann – ohne rechtliche Bedenken – eine große Zahl gegenwärtig zentraler Entscheidungen auf die autonome Einzelschule delegiert werden, wie sie in „**Bildung neu denken! Das Zukunftsprojekt**“ vorgeschlagen wurden:

- Budgetentscheidungen,
- Strukturentscheidungen (Binnenorganisation),
- Entscheidungen über Kooperation mit außerschulischen (Wirtschafts-) Unternehmen,
- Entscheidungen über Kooperation mit Vereinen, Verbänden, usw.,
- Entscheidungen über den Einsatz von Berufsexperten,

Bildung neu denken: Das juristische Konzept

- Entscheidungen über Maßnahmen der Beratung von Nutzern bzw. ihren Erziehungsberechtigten,
- Entscheidungen über leistungsbezogene Mittelvergabe,
- Entscheidungen über das Angebots- und Leistungsprofil einer Bildungseinrichtung,
- Entscheidungen über regelmäßige interne Evaluationen.

Viele dieser Entscheidungen sind international längst Angelegenheit der einzelnen Einrichtungen. Dabei spielt die **Budgetverantwortung** eine besondere Rolle. Eine zweite bedeutsame Säule ist die **Personalverantwortung** einer Einrichtung. Denn die Budgetverantwortung unter Einschluss des Personalbudgets bringt wenig, wenn über die Einstellung, Besoldung, Befristung, kurz über alle personalrechtlichen Fragen nicht vor Ort entschieden werden kann. Die **Gewährung einer Dienstherrenfähigkeit** setzt allerdings – wie im Fall vieler Hochschulen bereits geschehen – voraus, den Einrichtungen die Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts zu verleihen. Dieses wird jedoch nur sinnvoll im Sinne von wirtschaftlich machbar sein, wenn so etwas für ganze **Schulverbünde** durchgeführt würde. Die Problematik würde sich allerdings entschärfen, wenn, wie in **„Bildung neu denken! Das Zukunftsprojekt“** vorgeschlagen, die **Einrichtung von Privatschulen** erleichtert würde. Diese derzeit als „Schulen in freier Trägerschaft“ titulierte Schulen befinden sich nach der gegenwärtigen Rechtslage aber in einem Dilemma: Entweder unterliegen sie einer nur sehr geringen staatlichen Aufsicht um den Preis der Anerkennung ihrer Abschlüsse als bloße „Ergänzungsschulen“, oder sie müssen als Ersatzschulen im Sinne der Ersatzschulgesetze erhebliche Aufsichtsmaßnahmen akzeptieren, allerdings verbunden mit dem Anspruch auf Erstattung erheblicher Teile der Betriebskosten. **Immerhin verfügen die Schulen in freier Trägerschaft über das Recht auf freie Auswahl der Lehrer, der Schüler sowie der Unterrichtsgegenstände und -methoden.** Diese Entscheidungen dürfen jedoch nicht so getroffen werden, dass eine „Gleichwertigkeit“ der Ausbildungsergebnisse überhaupt nicht mehr gegeben ist.

Staatliche werden wie private Schulen durch die Gewährung einer breiten Selbstverantwortung gewissermaßen **output-gesteuert** sein müssen. Gegen diese Empfehlung aus **„Bildung neu denken! Das Zukunftsprojekt“** erheben sich keine rechtlichen Einwände. Ergebnisorientierte Evaluationszyklen, zentrale Prüfungen, Vergleichsarbeiten und andere Instrumente können als Mittel dienen, eine solche Output-Steuerung durchzusetzen. Dieses setzt voraus, dass Maßstäbe entwickelt werden, an denen die Leistung der einzelnen Einrichtungen orientiert und mit anderen verglichen werden kann. **Diese Zielorientierungen werden einerseits zentrale Vorgaben in Form von Standards, andererseits aber auch Schulprofile bzw. Schulprogramme sein müssen,** die einzelne Schulen sich, auch in Abgrenzung voneinander, selbst geben. Dieses können Ziele von Unterricht, Erziehung, Beratung und Betreuung sein. Sie müssen zu „verbindlichen Handlungsanleitungen“ transformiert werden. **Der Ort der Festlegung dieser Entscheidungen werden Schul- bzw. Lehrerkonferenzen sein.** Zur Durchsetzung der Schulprofile wird allerdings die zyklische Evaluation nicht genügen. Den Schulleitungen muss eine wesentlich erweiterte Vorgesetztenkompetenz gegenüber dem übrigen Personal eingeräumt werden.

In diesem Zusammenhang war auch die Frage der Zulässigkeit von vermehrten standardisierten Tests zu prüfen. Soweit diese, wie hier zweifelsfrei gegeben, „im überwiegenden Allgemeininteresse“ liegen, bestehen dagegen keine rechtlichen Bedenken. Allerdings müssen die Testverfahren geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein.

Die Rechtsprüfung der Autonomisierungsvorschläge von „**Bildung neu denken! Das Zukunftsprojekt**“ ergibt also: **Die Rückführung von Staatsaufgaben in die Gesellschaft in Form der Autonomisierung von Bildungseinrichtungen ist seit mehreren Jahrzehnten überfällig. Die gegebenen rechtlichen Bestimmungen erlauben die Verlagerung eines Großteils von derzeit zentralen Entscheidungen auf die einzelnen Bildungseinrichtungen. Die Entscheidungsverlagerung muss für die Gewährleistung der Schulaufsicht mit regelmäßigen Output-Analysen und einer Stärkung der Steuerungskompetenz vor Ort (Schulleitung) verbunden sein. Um auch die Dienstherrnenfähigkeit gegenüber dem pädagogischen und nicht-pädagogischen Personal einzuführen, müssen Bildungseinrichtungen in rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts überführt oder als Schulen in freier Trägerschaft angeboten werden.**

Qualität des pädagogischen Personals (Lutz R. Reuter; Monika Böhm, Kapitel 5)

Profilierung und Qualitätssteigerung einer Bildungseinrichtung stehen in direkter Abhängigkeit von der Qualität des Personals. Wenn der Erfolg und die Zukunft einer solchen Einrichtung also von dem pädagogischen Personal so direkt abhängig sind, muss der Einrichtung ein maßgeblicher Einfluss bei der Auswahl des Personals eingeräumt werden. Solche profilorientierten Personalentscheidungen stehen u. U. im Gegensatz zum verfassungsrechtlichen Grundsatz der Bestenauslese nach Art. 33 Absatz 2 GG, die aus der Norm des gleichen Zugangs zu jedem öffentlichen Amt für jeden Angehörigen eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union gilt. Da die Bestenauslese in der Regel nach den Abschlussnoten im ersten und zweiten Staatsexamen vollzogen wird, diese aber nicht notwendigerweise mit dem Bedarfsprofil einer Einrichtung koinzidieren, kann es zu erzwungenen Fehleinstellungen von Personal kommen.

Dem würde auch die Abschaffung des Beamtenstatus für pädagogisches Personal nicht abhelfen, obgleich dieses von der OECD nachdrücklich gefordert wurde, da **Lehrer nicht hoheitlich tätig** sind. Auch ist das Angestelltenverhältnis kaum als flexibler gegenüber dem Beamtenstatus einzuschätzen. Das Ziel wird deshalb die **Einführung eines neuen Dienstrechts für alle öffentlichen Ämter** sein müssen, innerhalb dessen das Lehramt einer besonderen Bewertung unterzogen werden muss.

Jedenfalls wird – übrigens auch ganz unabhängig von der Frage des Schulprofils – über die Noten hinaus die besondere **Eignung des pädagogischen Personals** geprüft werden müssen. Dieses kann bereits bei der Zulassung zum Studium nach finnischem Vorbild erfolgen. Ähnlich wie bei Studiengängen im Bereich von Musik, Theater, Kunst oder Sport sind eignungs- und leistungsbezogene Aufnahmeprüfungen dann zulässig, wenn sie dem Schutz von Gemeinschaftsgütern, wie der Verbesserung der Lehrerqualifikation, dienen. Insoweit kann bereits bei der **Zulassung zum Studium** ein Kriterienkatalog zugrunde gelegt werden, der eine Reihe von Elementen enthalten darf:

- Abiturnote,
- nachgewiesene Aktivitäten im außer- und nachschulischen Bereich,
- gehobene kulturtechnische Kompetenzen (z. B. wissenschaftsorientiertes Schreiben, Fremdsprachenkenntnisse, Medienkompetenz),
- besondere Leistungen in studiengangnahen Fächern,
- berufliche Abschlüsse oder berufspraktische Tätigkeiten oder sonstige fachspezifische Zusatzqualifikationen,

- besondere Kompetenzen, Erfahrungen und Motivationen, wie Kommunikationsfähigkeit, Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme, Ambiguitäts- und Frustrationstoleranz, Konfliktfähigkeit, Innovationsfähigkeit und Bereitschaft zum Umgang mit Kindern und Erwachsenen.

Es gibt auch keine rechtlichen Einwände dagegen, solche oder weitere **Kriterien an das Recht zum Übergang von einem BA- zu einem lehrerausbildenden MA-Studiengang zu knüpfen**. Das Abitur berechtigt nur zur Aufnahme eines BA im Sinne des § 27 Absatz 2 HRG.

Zur Sicherung der Qualität des pädagogischen Personals kann ein zweiter „Filter“ bei der Übernahme in den Schuldienst installiert werden. So gibt es gegen den entsprechenden Vorschlag der **Einführung von Assessment-Verfahren** aus rechtlicher Sicht keine Bedenken. Es ist nicht nur zulässig, sondern notwendig, im Rahmen einer Eignungsfeststellung alle anlage- und entwicklungsbedingten Persönlichkeitsmerkmale, psychische und physische Kräfte sowie emotionale, intellektuelle und charakterliche Voraussetzungen der Bewerber zu prüfen.

Eine dritte Maßnahme im Rahmen der Qualitätssicherung für das pädagogische Personal ist die Empfehlung, **pädagogisches Personal grundsätzlich nur befristet – etwa für fünf Jahre – zu beschäftigen**. Das Teilzeit- und Befristungsgesetz erlaubt die Umsetzung einer solchen Empfehlung derzeit nicht. Das Gesetz ist also zu ändern, so dass für die Befristung nicht nur die derzeit gültigen sachlichen Gründe, sondern auch personale Gründe eingeführt werden können müssen.

Eine weitere Maßnahme der Qualitätssicherung wird in der **Verpflichtung zur Weiterbildung** gesehen. So lautet die Empfehlung von „**Bildung neu denken! Das Zukunftsprojekt**“, die Weiterbeschäftigung an die Wahrnehmung von Weiterbildung zu knüpfen. Dieses ist durch das Teilzeit- und Befristungsgesetz derzeit gleichzeitig ausgeschlossen. Sanktionen im Falle der Nichtwahrnehmung von Weiterbildungsverpflichtungen könnten allenfalls im Zusammenhang einer flexibilisierten Bezahlung gesehen werden. So hat das Bundesverfassungsgericht im Frühjahr 2005 den Weg für Leistungselemente im Besoldungsrecht freigemacht. Insoweit stehen folgende Instrumente für eine flexibilisierte Bezahlung zur Verfügung:

- Zulagen (z. B. im Falle des Unterrichts mit Schülern in Brennpunktschulen),
- Flexibilisierung der Beförderungszeiten,
- Prämien als Einmalzahlungen,
- Einführung eines „Bandbreiten“-Modells,
- gezielte Modifikationen bei der Leistungsbeurteilung,
- Beschleunigung oder Verzögerung des Erreichens von Dienstalterstufen.

Da seit 1971 eine Zuständigkeit des Bundes für die Beamtenbesoldung gilt, wird es nun darauf ankommen, dass der Bund entsprechende Gesetzesinitiativen ergreift oder alternativ auf seine Gesetzgebungskompetenz in diesem Feld zugunsten der Länder verzichtet.

Qualitätserweiternd im umfassenden Sinne wirkt sich auch die Einführung neuer pädagogischer Berufe vor dem Hintergrund der grundlegenden Neustrukturierung des Bildungssystems nach „**Bildung neu denken! Das Zukunftsprojekt**“ aus. Es war daher zu prüfen, welche rechtlichen Bedingungen diesbezüglich geschaffen werden müssen oder bereits existieren.

So ist die **Einführung des Amtes eines Vorschullehrers/einer Vorschullehrerin** zulässig, indem eine Anhebung der subjektiven Berufszulassungsvoraussetzungen, der Berufszulassungsbedingungen und der Berufsausübungsanforderungen vorgenommen wird.

Die **Einführung des Betriebslehrers**, wie von „**Bildung neu denken! Das Zukunftsprojekt**“ vorgeschlagen, ist durch Veränderungen im Berufsbildungsgesetz sowie durch eine entsprechende Betriebslehrerverordnung möglich.

Für die **Einführung des Berufsbildes eines Weiterbildners** bieten sich grundsätzlich vier Modelle an: durch einen entsprechenden BA-Abschluss, einen konsekutiven BA-/MA-Studiengang, ein weiterbildendes MA-Studium sowie evtl. auf der Grundlage eines weiterbildenden Studiums für Personal ohne Hochschulzugangsberechtigung. Rechtliche Bedenken bestehen diesbezüglich nicht. Dieses gilt auch für den **Bildungsbiografieberater**, der etwa im Rahmen eines vierjährigen BA-Studiums ausgebildet werden könnte.

Nennenswerte rechtliche Hindernisse stehen einer Qualitätssicherung im Bereich des pädagogischen Personals also nicht im Wege, daher gilt: Die Abschaffung des Beamtenstatus zugunsten eines Angestelltenstatus bietet qualitativ gegenüber dem Status quo keinen nennenswerten Vorteil. Der Zugang zum Lehramt kann und darf umstandslos an verschiedenen Abschnitten des Ausbildungsprozesses qualitativ reguliert werden, so bei der Zulassung zum Lehramtsstudium sowie im Rahmen von Assessment-Verfahren bei der Einstellung in den öffentlichen Dienst. Allerdings müssen Bedingungen der Regulierung gesetzlich fixiert werden. Qualitätssicherungsmaßnahmen durch befristete Beschäftigung sind derzeit ausgeschlossen, durch flexible Bezahlungselemente neuerdings zulässig. Die Einführung neuer pädagogischer Berufe trifft auf keine unüberwindbaren Hindernisse.

Fazit

Die in „**Bildung neu denken! Das juristische Konzept**“ vorgelegten gutachterlichen Stellungnahmen von namhaften Bildungsjuristen zeigen, dass die Deregulierung des deutschen Bildungssystems nicht nur rechtlich zulässig, sondern geradezu geboten ist. **Gegen die Umsetzung der Grundlinien des Zukunftskonzepts „Bildung neu denken! Das Zukunftsprojekt“ bestehen keinerlei verfassungsrechtliche Bedenken.** Ganz im Gegenteil hat sich der Prozess der Definition von Staatstätigkeit sowie Elternrechten und Elternpflichten längst in eine Richtung bewegt, die „**Bildung neu denken! Das Zukunftsprojekt**“ auf den Begriff bringt. Die normative Kraft des Faktischen im pädagogischen Alltag hat aber nicht zu nachhaltigen Gesetzesänderungen geführt. Unter dem Zeichen der Deregulierung wird es dabei nicht nur darauf ankommen, Schulautonomie in der Alltagsbasis durchzusetzen, sondern auch dem pädagogischen Personal die Qualifikation zu verschaffen, mit dieser Autonomie sachgerecht umzugehen. Dazu sind – zum Teil allerdings durchaus gravierende – Modifikationen im Personalrecht erforderlich, zu denen eigentlich nur dieses gehört: persönlicher Mut, Verantwortungsbereitschaft und politischer Wille, Veränderungsresistenz nicht mit dem Hinweis auf angeblich nicht veränderbare rechtliche Rahmenbedingungen abzuwehren, dabei den Verfassungsrahmen nicht nur auszuschöpfen, sondern im Sinne einer größeren Basisverantwortung neu zu deuten und daraus die notwendigen Konsequenzen unterhalb der rechtlichen Ebene zu ziehen, aber auch im Einzelfall die erforderlichen rechtlichen Modifikationen kraftvoll durchzusetzen.

Herausgeber
vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.

Kontakt:
Dr. Christof Prechtel, Geschäftsführer Abteilung Bildung

Wissenschaftliche Koordination
Prof. Dr. Dieter Lenzen, Freie Universität Berlin

Diese Studie wurde unterstützt vom
VBM – Verband der Bayerischen Metall- und Elektro-Industrie e.V.

Max-Joseph-Straße 5, 80333 München

Telefon 089-551 78-220

Telefax 089-551 78-222

eMail christof.prechtel@vbw-bayern.de