

Berner Empfehlungen zur Neuorientierung der Schulaufsicht

verabschiedet vom Europäischen Pädagogischen Kolloquium in Bern, 28. Mai 1994

Grundsätzliches

Der Mensch entwickelt in einem anspruchsvollen, höchst komplexen Prozess seine Persönlichkeit. Jedes Kind hat ein subjektives Menschenrecht auf Entwicklung und Entfaltung seiner Individualität (vgl. Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 20.11.1989). Die Erziehung der Kinder ist natürliches Elternrecht; Kinder gehören jedoch weder den Eltern noch der Schule, weder der Kirche noch dem Staat. Schulen als Lebensraum der Kinder und als Institutionen systematischer Entwicklung von Wissen, Fertigkeiten, Fähigkeiten unterstützen treuhänderisch die primär den Eltern zukommende, aber nicht von ihnen allein zu erfüllende Aufgabe, für die menschengemässe Entwicklung und Bildung der heranwachsenden Generation zu sorgen. Staaten sind kaum mehr homogene Gemeinschaften, sondern multikulturelle und pluralistische Gesellschaften. Dem hat das Schulwesen Rechnung zu tragen.

Unter jeder Trägerschaft unterstehen Schulen einer öffentlichen (nicht mit staatlich gleichzusetzenden) Verantwortung. Der rechtsstaatliche Grundsatz einer allen Menschen gleichermaßen zukommenden Menschenwürde ist verbunden mit dem Recht des Einzelnen auf individuelle Entwicklung. Dieses ist einerseits zu schützen vor unzulässigen Eingriffen durch die Gesetz- und Verordnungsgebung, andererseits muss sichergestellt werden, dass "Bildung" der Persönlichkeit tatsächlich auch erfolgt.

Damit **Eltern** ihre erzieherische Verantwortung wahrnehmen und sachlich notwendig auch teilweise delegieren können, muss das Schulprofil von Eltern und Lehrkräften gemeinsam definiert und erarbeitet werden können. Dazu brauchen sie Entscheidungsgrundlagen. Leitideen, Ziele und praktizierte Methoden der Schulen müssen offen dargelegt werden (**Transparenz**).

Staatliches und gesellschaftliches Handeln im Bildungswesen

Jeder Rechtsstaat hat ein in demokratischen Prozessen legitim und treuhänderisch überwiesenes Gewaltmonopol für bestimmte Bereiche des gesellschaftlichen Lebens. Im Bereich der Schulen hat die staatliche Aufsicht, unabhängig von der Trägerschaft, sicherzustellen, dass die Rechte des Kindes (und der Eltern) gewahrt und die Bestimmungen der Verfassung erfüllt werden.

Diese rechtsstaatliche Funktion betrifft sämtliche Schulen und Schulträger und ist klar zu trennen von Aufgaben der *Schulverwaltung*. Hier ist der Staat einzig für die von ihm selbst betriebenen Schulen zuständig, also nicht für Schulen in kommunaler oder freier Trägerschaft. *Aufsichts- und Verwaltungsfunktion dürfen weder legislativ noch verwaltungsmässig (und gar durch Personalunion) vermischt werden.* Zukunftsgemäss sind die Leitgedanken von **Subsidiarität** und grösstmöglicher **Autonomie**.

Im Rahmen rechtsstaatlicher Vorgaben heisst dies im Schulbereich möglichst autonome Erfüllung aufsichtlicher Funktionen durch die Betroffenen selbst.

Freiheit als Bedingung pädagogischer Praxis

Echtes pädagogisches Handeln kann immer nur in einer konkreten ("zusammengewachsenen") individuellen Situation erfolgen. Frei von Aussenbestimmungen haben Erziehende dafür besorgt zu sein, dass das Kind so gefördert wird, wie es letztlich seiner Individualität und Menschenwürde entspricht, freilich ohne dabei die Rechte anderer und die Verantwortung für die Gemeinschaft zu missachten. Pädagogisches Handeln setzt **innere Freiheit** voraus.

Die Erziehenden brauchen jedoch für den Vollzug ihrer pädagogischen "inneren Freiheit" ein Wirkfeld mit bestimmten Rahmenbedingungen und formell gewährleisteten **äusseren Freiheiten**, u.a. ausreichende wirtschaftliche Sicherung und Unabhängigkeit in der Gestaltung des Unterrichts.

Freiheiten verlangen auch Abgrenzungen und Gewährleistung von *Schutz* gegenüber (oftmals auch in Namen innerer Freiheit erfolgenden) Missbräuchen. Das unmündige Kind ist ausdrücklich zu schützen vor offensichtlicher oder verkappter Indoktrination, ebenso vor Gewalt oder seelischer Verletzung.

Somit sind sachlich im Bereich der Schulaufsicht *zwei* Aufgabenstellungen zu unterscheiden, nämlich *Rechtsaufsicht* und *Fachaufsicht*.

Rechtsaufsicht hat zu prüfen, ob verfassungsmässige Normen und (in demokratischer Weise legitimierte) Gesetze, somit auch Rechtsgleichheit, eingehalten werden. *Damit gewährleistet sie zugleich die für das Schulwesen unverzichtbaren äusseren Freiheitsräume (Die Prüffrage lautet: Ist es legal oder nicht?).*

Fachaufsicht trägt dazu bei, dass die unterrichtlichen Abläufe und pädagogischen Massnahmen tatsächlich zur Förderung und Entwicklung des Kindes und Entfaltung seiner Begabungen *führen (Die Prüffrage lautet: Ist es pädagogisch gut oder nicht?).*

Rechtsaufsicht ist eine öffentliche, vom Staat wahrzunehmende Aufgabe, **Fachaufsicht** (nachfolgend wesentlich als Schulberatung definiert) ist eine öffentliche Aufgabe, die von nichtstaatlichen Trägern wahrgenommen werden kann, in die auch Eltern einzubeziehen sind. Nur Rechtsaufsicht kann Eingriffsrechte wahrnehmen, Fachaufsicht nicht: "Gute" Pädagogik lässt sich nicht verordnen.

Zu den Aufgaben der Rechtsaufsicht gehört auch die Zulassung von Schulen, d.h. die Sicherstellung, dass die für den Betrieb der Schule geltenden Rechtsregeln eingehalten werden. Inhaltlich-qualitative Anforderungen können nicht Gegenstand eines hoheitlichen Zulassungsverfahrens sein.

Grundsätze für die Schulberatung

Fachaufsicht (als Mittel zur Sicherung der pädagogischen Qualität) kann ihrem Wesen nach nur als Beratung und Weiterbildung erfolgen; sie wird zur partnerschaftlichen Schulberatung, ohne hoheitliche Eingriffs- oder Weisungsrechte. Wo Eltern frei zwischen offen dargelegten unterschiedlichen Schulkonzepten wählen können, üben sie damit zusätzlich durch Wahl bzw. Abwahl eine gewisse Kontrolle über die Qualität der Schulen aus und tragen so zur Qualitätssicherung und Qualitätssteigerung bei. Dies setzt Selbstevaluation der Lehrkräfte und Dialogbereitschaft der Schulen voraus.

Freiheitliche Formen der Schulberatung

Ziel der Schulberatung ist die Sicherung und Verbesserung der pädagogischen und sozialen Qualität im schulischen Geschehen. Sie verwirklicht dies durch **Beratung** und **Dialog**

- a) schulintern (kollegial sowie mit Eltern und älteren Schülerinnen und Schülern)
- b) schulübergreifend (lokal, regional, national, länderübergreifend), z.B. in "*Bildungsparlamenten*", die mit Bedacht offen angelegt sind, Eltern einbeziehen müssen und auch Künstlerinnen und Künstler, Vertreter und Vertreterinnen der Wirtschaft usw. einbeziehen können;
- c) in themen- und fachspezifischen Gruppen, z.B. *in Dialoggruppen* von Lehrkräften gleicher pädagogischer Grundausrichtung.

Mit der Fachaufsicht sind keine Weisungsrechte und Sanktionsbefugnisse verbunden. Für die *Berater* selbst ist ausreichende Praxiserfahrung (z.B. mit periodischer Rückkehr in den Schuldienst oder verbunden mit einem Teilpensum) unabdingbar und systematische Fortbildung selbstverständlich.

Aufgabe der fachlichen Dialoggruppen ist die Beratung von einzelnen Lehrkräften oder Kollegien, die Erarbeitung von Empfehlungen, die Erhebung von Fortbildungsbedürfnissen sowie die Organisation entsprechender Angebote.

Da das Recht des Kindes auf Bildung ein Grundrecht ist, darf dessen Verwirklichung nicht von den finanziellen Verhältnissen der Eltern abhängen; die **Finanzierung** ist zwar eine solidarisch von der Gesellschaft zu übernehmende Aufgabe, was aber keineswegs heisst (obwohl aus der Schulgeschichte heraus verständlich), dass der Staat das Schul-Monopol ausübt. Eine pluralistische Gesellschaft braucht unabdingbar vielfältige und alternative Schulkonzepte. Die Rechtsaufsicht des Staates hat einzig die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen zu kontrollieren. Dazu gehört insbesondere die Offenlegung des Schulkonzepts und die Durchführung der Qualitätssicherung durch fachlichen Dialog.

Die Finanzierungspflicht der Gesellschaft (erst sekundär des Staates) darf nicht gekoppelt werden mit der Durchsetzung einheitlicher Lehrpläne oder Lehrmethoden oder organisatorischer Vorgaben, soweit sie nicht rein rechtliche Rahmenbedingungen sind.

T H E S E N

1. Der gesellschaftliche Wandel erfordert die Verwirklichung des Individualrechts auf Entwicklung und persönliche Entfaltung in Freiheit und Verantwortung.

2. Dem Wertpluralismus multikultureller Gesellschaften entspricht größere Vielfalt im Bildungswesen, die aber nicht zu elitären Reservaten von "Privatschulen" führen darf. Öffentliche Schulen mit staatlichen Lehrplänen, mit (bewährten) reformpädagogischen Ansätzen und solche, die neue pädagogische Konzepte initiieren, können nebeneinander bestehen und ermöglichen den Eltern echte Wahlfreiheit.
Es gilt der Grundsatz der Autonomie der einzelnen Schule in inhaltlich-pädagogischer, organisatorischer und finanzieller Hinsicht.

3. Im Bereich der institutionalisierten Bildung sind die notwendigen Aufsichtsfunktionen neu zu definieren: Der Staat übernimmt die Rechtsaufsicht; er kontrolliert insbesondere die Einhaltung von verfassungsmässigen Grundrechten und demokratisch legitimierten Gesetzen. Pädagogisch-inhaltliche Festlegungen können jedoch weder Gegenstand von Gesetzen noch von Verordnungen sein. Die Qualitätssicherung der Bildungsinstitutionen erfolgt als Schulberatung im Dialog schulintern und schulübergreifend (örtlich, regional usw. und auf fachlich-pädagogischer Ebene). Der Staat überprüft die Offenlegungspflicht für Bildungskonzepte sowie die Beteiligung am schulübergreifenden Dialog.

4. Die staatliche Rechtsaufsicht umfasst alle Schulen; getrennt davon verwaltet und führt der Staat nur seine eigenen Schulen, nicht aber Schulen in freier Trägerschaft.

5. Die Finanzierung ist staatliche Aufgabe, aber gebunden an Erfüllung der rechtsaufsichtlichen Rahmenbedingungen. Schulen, die die rechtlichen Rahmenbedingungen erfüllen, haben Anspruch auf angemessene Finanzierung.