

Berka, Walter

## "Autonomie" von Bildungsinstitutionen als Prinzip in rechtlicher Perspektive

*Recht - Erziehung - Staat. Zur Genese einer Problemkonstellation und zur Programmatik ihrer zukünftigen Entwicklung. Weinheim : Beltz 2003, S. 120-136. - (Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft; 47)*



Quellenangabe/ Reference:

Berka, Walter: "Autonomie" von Bildungsinstitutionen als Prinzip in rechtlicher Perspektive - In: Recht - Erziehung - Staat. Zur Genese einer Problemkonstellation und zur Programmatik ihrer zukünftigen Entwicklung. Weinheim : Beltz 2003, S. 120-136 - URN: urn:nbn:de:0111-opus-39728 - DOI: 10.25656/01:3972

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-opus-39728>

<https://doi.org/10.25656/01:3972>

in Kooperation mit / in cooperation with:

# BELTZ

<http://www.beltz.de>

### Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Kontakt / Contact:

peDOCS  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

### Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.  
This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der

  
Leibniz-Gemeinschaft

Zeitschrift für Pädagogik · 47. Beiheft

# **Recht – Erziehung – Staat**

Zur Genese einer Problemkonstellation  
und zur Programmatik ihrer zukünftigen Entwicklung

Herausgegeben von  
Hans-Peter Füssel und Peter M. Roeder

Beltz Verlag · Weinheim, Basel, Berlin

Die in der Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form – durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere Datenverarbeitungsanlagen, verwendbare Sprache übertragen werden. Auch die Rechte der Wiedergabe durch Vortrag, Funk- und Fernsehsendung, im Magnettonverfahren oder auf ähnlichem Wege bleiben vorbehalten. Fotokopien für den persönlichen oder sonstigen eigenen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen daraus als Einzelkopie hergestellt werden. Jede im Bereich eines gewerblichen Unternehmens hergestellte oder genutzte Kopie dient gewerblichen Zwecken gem. § 54 (2) UrhG und verpflichtet zur Gebührenzahlung an die VG Wort, Abteilung Wissenschaft, Goethestr. 49, 80336 München, von der die einzelnen Zahlungsmodalitäten zu erfragen sind.

© 2003 Beltz Verlag • Weinheim, Basel, Berlin  
Herstellung: Klaus Kaltenberg  
Satz: Druckhaus »Thomas Müntzer«, Bad Langensalza  
Druck: Druckhaus »Thomas Müntzer«, Bad Langensalza  
Printed in Germany  
ISSN 0514-2717

Bestell-Nr. 41148

# Inhaltsverzeichnis

*Hans-Peter Füssel/Peter M. Roeder*

Recht – Erziehung – Staat ..... 7

## 1. Bildungs- und Erziehungsziele in rechtlicher und pädagogischer Sicht

*Lutz R. Reuter*

Erziehungs- und Bildungsziele aus rechtlicher Sicht ..... 28

*Christine Langenfeld/Achim Leschinsky*

Religion – Recht – Schule ..... 49

*Paul Meredith*

Statutory Regulation of the Secular Curriculum in England and Consequences for Legal Liability ..... 70

*Christel Adick*

Bedeutung von Lehr- und Lernzielen in international vergleichender Perspektive ..... 86

## 2. Planvolle Entwicklung von Bildungssystemen?

### 2.1 Autonomie als Prinzip

*Heinz-Elmar Tenorth*

Autonomie und Eigenlogik von Bildungseinrichtungen – ein pädagogisches Prinzip in historischer Perspektive ..... 106

*Walter Berka*

„Autonomie“ von Bildungsinstitutionen als Prinzip in rechtlicher Perspektive ..... 120

2.2 Schulaufsicht und Verwaltung

*Hermann Lange*

Schulaufsicht zwischen normativen Anforderungen und  
faktischen Wirkungsmöglichkeiten ..... 137

*Kathrin Dederling/Daniel Kneuper/Klaus-Jürgen Tillmann*

Was fangen „Steuerleute“ in Schulministerien mit Leistungsvergleichsstudien an?  
Eine empirische Annäherung ..... 156

2.3 Standardsetzung und Sicherung von Qualität

*Helmut Heid*

Standardsetzung ..... 176

*Witlof Vollstädt*

Steuerung von Schulentwicklung und Unterrichtsqualität  
durch staatliche Lehrpläne? ..... 194

*Wolfgang Böttcher*

Kerncurricula und die Steuerung der Allgemeinbildenden Schulen ..... 215

*Hans-Jürgen Brachmann*

Auf dem Weg zur kontinuierlichen Qualitätsverbesserung ..... 234

2.4 Kontrasterfahrungen

*Sabine Hornberg*

Ausländische Erfahrungen mit Modellen output-orientierter Steuerung –  
aus pädagogischer Perspektive am Beispiel Englands und Wales ..... 245

*Brita Rang*

Der Staat als Oberlehrer? Niederländische Schulen zwischen Schulstreit  
und Schulreform, zwischen Unterrichtsfreiheit und Effizienz ..... 263

Walter Berka

## „Autonomie“ von Bildungsinstitutionen als Prinzip in rechtlicher Perspektive

### 1. Zur Ambivalenz und Ambiguität des Autonomieprinzips zwischen juristischer und philosophischer Bedeutsamkeit

Dass für Bildungsinstitutionen verstärkte Autonomie gefordert wird, gehört zu den *großen bildungspolitischen Themen* der Gegenwart (vgl. in diesem Sinn de Groof 2000, S. IX). Autonomie kann dabei das Ziel, zugleich aber auch ein Mittel von Bildungsreformen sein und es kann als politisches Prinzip starke Reformkräfte freisetzen, auch wenn sich diese nicht immer auf einen einheitlichen Nenner bringen lassen. In erster Linie geht es darum die *Effizienz und Effektivität* von Erziehungsinstitutionen zu verbessern, wobei die Gewährung von Autonomie an die Stelle einer staatlichen Steuerung treten soll, deren Schwäche offenkundig geworden ist. Das Postulat kann seine Antriebskraft aber auch aus der Überzeugung gewinnen, dass die Gewährung autonomer Spielräume eine unerlässliche Bedingung dafür ist, dass sich die Eigengesetzlichkeiten des Erziehungsprozesses entfalten, sodass jeder reformpädagogische Ansatz darauf angewiesen ist, der Schule oder Universität Räume autonomer Selbststeuerung zu geben. Schließlich kann die Entlassung von Bildungsinstitutionen in die Autonomie auch Ausdruck des Rückzugs des Staates aus seiner Bildungsverantwortung sein, dem die Knappheit der öffentlichen Kassen oder politische Privatisierungsstrategien den Weg bereitet haben.

Als Leitmotiv bildungspolitischer Konzepte steht der Autonomiebegriff im *Schnittpunkt* von Rechtswissenschaft und Pädagogik: Autonomie ist ein juristisches Konzept und auf juristische Strategien angewiesen, wenn sie sinnvoll implementiert werden soll; daneben und zugleich gehört der Autonomiebegriff der Welt der Pädagogik und Philosophie an. Dabei haben sich im Rückblick betrachtet die juristischen und philosophischen Sinnschichten des Autonomiebegriffs relativ unabhängig voneinander entwickelt; erst in der Gegenwart werden diese Bedeutungen häufiger in Beziehung gesetzt, sei es, dass die Autonomie des Pädagogischen oder von Erziehungsinstitutionen als Rechtsbegriff verankert oder dass verstärkt nach den rechtlichen Bindungen und Grenzen autonomer Erziehungsprozesse gefragt wird.

Entsprechend seiner buchstäblichen Bedeutung als „*Selbst-Gesetzgebung*“ verweist Autonomie im ursprünglichen, juristischen Kontext auf die Fähigkeit des Einzelnen oder einer sozialen Gruppe eigene Angelegenheiten durch Vertrag oder Satzung zu regulieren (vgl. zum Ursprung des Autonomiekonzepts im politisch/juristischen Raum die Nachweise bei Berka 2002a, S. 25ff.). Mit dem Aufstieg des modernen Nationalstaats wurden autonome Verbände oft als Fremdkörper im einheitlich gedachten Staat empfunden; das hat dazu geführt, dass der Begriff der Autonomie im Staatsrecht als über-

holt galt und im Konzept der Selbstverwaltung aufgegangen ist – mithin in einer staatsrechtlichen Konstruktion, der die politische Dynamik des Autonomiepostulats fehlt, die aber ebenfalls mit einer Satzungsgewalt und einer relativen Unabhängigkeit verbunden wird.<sup>1</sup> In all diesen Zusammenhängen hatte und hat der juristische Autonomiebegriff eine verhältnismäßig eindeutige, feststehende Bedeutung: Solange Autonomie als ein juristisches Konzept gedacht ist, lassen sich die wesentlichen Merkmale relativ bestimmen. Insbesondere muss in einem juristischen Kontext durch Rechtsnormen präzisiert sein,

- welchem Subjekt Autonomie gewährleistet wird, etwa einem öffentlich-rechtlichen Verband, einer privatrechtlichen Assoziation, einer Bildungsinstitution oder einem Lehrer, der in einer solchen Einrichtung tätig ist;
- wem gegenüber Autonomie beansprucht wird, etwa gegenüber dem Staat oder einer sozialen Macht wie der Kirche oder gegenüber der bürokratischen Führungsspitze einer Bildungsinstitution;
- welcher Inhalt mit Autonomie verbunden ist, etwa eine Weisungsfreiheit oder Satzungsgewalt im Rahmen von Aufsichtsbefugnissen oder das Recht der eigenständigen Bestellung der Leitungsorgane aus der Mitte der Verbandsangehörigen usw.

Damit soll nicht gesagt sein, dass es nicht auch in juristischen Zusammenhängen unterschiedliche Erscheinungsformen von Autonomie gibt – die Gemeindeautonomie stellt sich in Deutschland etwa anders dar als in Österreich und sie muss wiederum in beiden Staaten von der Autonomie der Universitäten unterschieden werden. Wenn aber Autonomie als Rechtsbegriff überhaupt einen Sinn macht, vor allem aber dann, wenn er als ein normativer Begriff in das positive Recht eingeführt wird, muss sich der jeweilige Sinngehalt durch mehr oder minder anspruchsvolle juristische Bemühungen ausdeuten und mit relativer Eindeutigkeit festhalten lassen.

Durch eine solche Eindeutigkeit unterscheidet sich der juristische Autonomiebegriff von dem der Pädagogik, der gerade durch seine *Offenheit* und *Vieldeutigkeit* charakterisiert werden kann. Das hängt nicht zuletzt mit seiner Herkunft zusammen: Obwohl Autonomie sich als Begriff ursprünglich in einem politisch-rechtlichen Bezugsfeld entfaltet und in juristischen Zusammenhängen zum ersten Mal begriffliche Konturen erlangt hat, wuchs ihm seine eigentliche Bedeutsamkeit in der Philosophie zu. Von der Philosophie und Kants Begriff der sittlichen Autonomie ausgehend wurde er von den verschiedenen Geisteswissenschaften rezipiert, wobei in unserem Zusammenhang vor allem der Umstand interessiert, dass er auch bald von der Pädagogik entdeckt wurde; vor allem trug die von der noch jungen Erziehungswissenschaft eingemahnte „Autonomie der

1 Autonomie war historisch betrachtet ein ambivalentes Konzept, wie bereits die erste Verwendung des Begriffs im deutschen Sprachraum zeigt, wo er im 16. Jahrhundert für die illegitime Forderung der Protestanten nach Glaubensfreiheit verwendet wurde. Erst nach dem Westfälischen Frieden setzte sich eine positivere Bewertung von Autonomie durch; vgl. Pohlmann 1971, S. 703; Berka 2000a, S. 4.

Pädagogik“ Entscheidendes dazu bei, dass sich die moderne Pädagogik von der Philosophie emanzipieren konnte.<sup>2</sup>

In den Erziehungswissenschaften dient das Autonomiekonzept dazu, der besonderen *Eigenständigkeit des Erziehungs- und Bildungsgeschehens* und mittelbar der sie tragenden Institutionen angemessen Rechnung tragen zu können. Folgerichtig richtet sich das Autonomiestatut gegen alle Kräfte, welche diese Eigenständigkeit bedrohen – historisch etwa gegen die Dominanz des kirchlichen Einflusses, heute gegen die soziale Mächtigkeit des Staates, der Bürokratie oder der politischen Parteien. Wer der jeweilige Widerpart des Autonomiestatuts ist, wer der Träger der autonomen Entscheidungsbefugnisse sein und „wie viel“ Autonomie gewährt werden soll, bleibt in solchen Zusammenhängen variabel, historisch kontingent und von der Perspektive desjenigen abhängig, der Autonomie beansprucht. Theoretisch kann das Postulat somit jede Forderung aufnehmen, die in irgendeiner Form auf Freiheit, Emanzipation, Mündigkeit, Unabhängigkeit u.s.w. zielt. Man hat daher nicht zu Unrecht davon gesprochen, dass Autonomie nicht eigentlich ein streng analytischer Begriff sei, sondern „eher ein Programm“ anzeige (vgl. Holderegger 1990, S. 65).

Wegen der dem Begriff eigentümlichen Offenheit kann Autonomie daher zu einem *verfügbaren Konzept* werden. Als wertmäßig ausgezeichnet, aber inhaltlich nicht festgelegter Begriff kann er je nach dem Kalkül desjenigen, der ihn verwendet, eingesetzt werden: zur Beschreibung eines bestimmten Sachzusammenhangs, als Parole in einer wissenschaftlichen oder politischen Auseinandersetzung, als modische Attitüde, als Strategie zur Durchsetzung eines Ziels oder als ideologische Fiktion (zu dieser Funktion des Autonomiebegriffs vgl. z.B. Czuma 1996, S. 104). Diese Verfügbarkeit wird z.B. in einem jüngeren reformpädagogischen Beitrag zur Diskussion um die Schulautonomie ganz offen angesprochen, wenn die „juristische Verengung“ des Autonomiebegriffs mit den Worten kritisiert wird: „Im Übrigen ist außerhalb juristischer Machtsicherungsdiskussion unverständlich, warum der Begriff ‚Autonomie‘ lediglich juristisch zu definieren sei. Er ist ein in der pädagogischen Diskussion gebräuchlicher Terminus von solcher Reichweite, dass er den ganzen Komplex Partizipation, Demokratisierung, Selbstverwaltung, Gestaltungsautonomie usw. umgreift. Zugleich ist er ein Signalbegriff. Dies und seine Offenheit machen ihn tauglich für die laufende Diskussion“ (Hensel 1995, S. 32).

Was hier mit der „Tauglichkeit“ eines Begriffs gemeint ist, die sich aus seiner Offenheit ableitet, könnte durchaus kritisch diskutiert werden. Es ist freilich nicht auszuschließen, dass diese Verfügbarkeit des Autonomiebegriffs in gewissen Zusammenhängen ihren Sinn hat, und man könnte seine Funktion gerade darin sehen, dass er offen ist für sehr vielfältige Zuschreibungen – eine schillernde Unschärfe, in deren Licht Autonomie mitunter sogar den zwiespältigen Charakter einer pseudoreligiösen Verheißung annehmen kann.

2 Vgl. dazu und zum Folgenden Berka 2002a, S. 25ff. Zur „Autonomie der Pädagogik“ siehe ferner Bast 1986, S. 390f. Erstmals ausgearbeitet wurde das Konzept der „relativen Autonomie“ der Pädagogik von Weniger in einer Abhandlung aus dem Jahre 1929; vgl. dazu im Überblick sowie mit weiteren Nachweisen Stock 1986, S. 214ff.

Für den Juristen wirft ein solcher offener Begriff freilich *erhebliche Probleme* auf, die vor allem dann schlagend werden, wenn das Autonomiepostulat rechtlich realisiert werden soll – wenn Autonomie also nicht nur eine theoretische oder rechtspolitische Forderung von Pädagogen oder Schuldreformern ist, sondern mit den Mitteln des Rechts umgesetzt werden soll.

In diesem Beitrag sollen einige Probleme diskutiert werden, die dort auftauchen, wo sich die beiden Autonomiebegriffe berühren. Dabei nehme ich meine Beispiele aus der jüngeren österreichischen Rechtsentwicklung, und sie können sicherlich nicht ohne weiteres auf die deutsche Situation umgelegt werden – auch das ist ein Ausdruck des Umstandes, dass als Rechtsbegriff verwendet Autonomie zwangsläufig einer bestimmten (nationalen) Rechtsordnung verpflichtet ist. Trotzdem glaube ich, dass sich einige typische Fragen hier wie dort gleichartig stellen. In diesem Sinn möchte ich

- auf die *scheinbare Gewährleistung* von Autonomie eingehen, die Gefahr läuft zur politischen Rhetorik zu verkommen (im Folgenden 2);
- auf den Streit um die „*richtige*“ Autonomie hinweisen, der etwa in der jüngeren universitätsrechtlichen Entwicklung in Österreich eine große Rolle spielt (im Folgenden 3);
- abschließend aufzeigen, dass sich der Autonomiebegriff nur dann einigermaßen disziplinieren lässt, wenn man die Frage stellt, wer *Träger* des jeweiligen Anspruchs auf autonome Entscheidungsbefugnisse ist (im Folgenden 4).

## 2. Die „Schulautonomie“ – Autonomie als „metajuristisches“ Konzept

Das *österreichische Schulrecht* war lange Zeit durch einen hohen Grad an zentraler und hierarchischer Steuerung gekennzeichnet, zu der als weitere historisch bedingte Eigenart noch der Umstand hinzu kommt, dass das Schulwesen in Österreich und die staatliche Schulverwaltung eine ausgeprägte parteipolitische Überformung aufweisen. Erst in den letzten Jahren wurden diese Traditionen in grundsätzlicher Weise in Frage gestellt, wobei diese Ansätze – in Übereinstimmung mit dem europäischen Trend – unter dem Schlagwort „Schulautonomie“ firmieren.

Derartige Forderungen setzten in Österreich etwa mit dem Beginn der 90er-Jahre des 20. Jahrhunderts ein (vgl. zum „Werden“ der österreichischen Schulautonomie Juraneck 1999, S. 284ff.; Fankhauser 1997, S. 101). Sie fanden in einer Schulorganisationsreform des Jahres 1993 einen ersten legislativen Niederschlag, der sich in weiteren Reformschritten fortsetzen sollte. Dabei stand die Forderung nach der Gewährung oder dem Ausbau von „Schulautonomie“ in Österreich – wie auch in anderen Ländern – im Schnittpunkt mehrerer ausdrücklich formulierter *Reformziele*. Die stärksten Impulse gingen wohl von reformpädagogischen Anliegen aus: „Schulautonomie“ erschien als ein Mittel zur Förderung der „guten Schule“, aufbauend auf die Einsicht, dass eine bürokratisierte und fremdbestimmte Schule ihren Erziehungsauftrag nicht optimal erfüllen kann, Schüler und Lehrer nicht ausreichend motiviert und nicht jenes Schul- und Lern-

klima zu schaffen vermag, das eine Voraussetzung für eine erfolgreiche pädagogische Arbeit ist. Damit war ein anderer Begründungsansatz eng verbunden, der an ältere Diskussionen um die „Demokratisierung der Schule“ anknüpfen konnte. Zu solchen reformpädagogisch oder demokratiethoretisch orientierten Ansätzen traten neuere Reformstrategien mit einer stärker betriebswirtschaftlichen Ausrichtung: Schulautonomie erscheint dann als ein Mittel zur Erhöhung der Effizienz des Schulwesens, vor allem auch unter dem Druck knapper Budgets, wobei in erster Linie an die organisationssoziologische Erkenntnis angeknüpft wird, wonach selbststeuernde und handelnde Einheiten eine höhere Identifikation mit den Organisationszielen und eine vermehrte Motivation zur Leistungserbringung erwarten lassen.

Resümiert man im Rückblick auf die letzten 10 Jahre, was unter dem Reformprojekt „Schulautonomie“ in Österreich tatsächlich erreicht wurde, kann man den Stand wie folgt zusammenfassen: In einem ersten Schritt gab der österreichische Gesetzgeber den öffentlichen Schulen einen gewissen größeren Spielraum bei der individuellen („schulautonomen“) Gestaltung der Curricula und bei der Festlegung der Klassengröße bzw. der Teilungsziffern für Klassen. Als nächstes wurde der autonome Entscheidungsspielraum bei der Gestaltung der Schulzeiten erweitert, weitere Novellen der letzten Jahre eröffneten den Schulen begrenzte Möglichkeiten der Eigenfinanzierung, vor allem durch die Zulassung von Sponsoring und die Zuerkennung einer beschränkten Rechtsfähigkeit. Die Wahrnehmung dieser autonomen Entscheidungsbefugnisse wurde weitgehend den (schon zuvor bestehenden) Foren der Schulmitbestimmung übertragen, in denen das Zusammenwirken von Eltern, Schülern und Lehrern rechtlich verfasst ist. Weitere Schritte zum Ausbau dieser „Schulautonomie“ sind angekündigt, aber noch nicht umgesetzt worden; sie könnten etwa die Rekrutierung des Lehrpersonals, eine Flexibilisierung des Budgetvollzugs und anderes mehr betreffen.

Ist das nun eine *Autonomie*, die ihren Namen verdient? Wenn man diese Frage stellt, muss man die einleitend erwähnte Differenz zwischen einem pädagogischen und einem juristischen Autonomiebegriff in Rechnung stellen. Misst man nämlich die vorstehend umrissenen Befugnisse zur schulautonomen Gestaltung pädagogischer, organisatorischer und finanzieller Fragen an der bisherigen strikten Unterwerfung der österreichischen öffentlichen Schulen unter staatliche Regulierungsinstrumente und eine bürokratische Schulaufsicht, dann deutet dieses Konzept einer „Schulautonomie“ tatsächlich auf einen Paradigmenwandel hin. Die Schulen haben Entscheidungsspielräume gewonnen und können diese in der Praxis auch nutzen, viele Schulen haben ein ausgeprägteres Profil entwickelt und sie haben sich auf Verfahren der Evaluierung und Qualitätssicherung eingelassen, die es zuvor nicht gab.

Bei einer *juristischen Bewertung* muss man sich dagegen fragen, ob diese Entscheidungsfreiräume rechtlich abgesichert sind; so gefragt weicht der realisierte Stand der „Schulautonomie“ deutlich von jenen Autonomiemodellen ab, die in anderen rechtlichen Zusammenhängen (etwa im Bereich der Universitäten oder bei den verschiedenen Formen der beruflichen oder territorialen Selbstverwaltung) ihre Ausprägung erfahren haben und die den juristischen Begriff von Autonomie bestimmen. Das wird zunächst deutlich, wenn man eine materielle Gewichtung der autonomen Entscheidungsbefug-

nisse vornimmt, die den österreichischen Schulen übertragen wurden. Denn ohne die Bedeutung zu unterschätzen, die etwa der Einführung der Fünf-Tage-Woche, der Feinabstimmung von Schulzeiten oder dem Schul sponsoring zukommen, letztlich handelt es sich dabei um Fragen, die oft nur an Randbereichen des schulischen Geschehens angesiedelt sind.

Entscheidender ist aber etwas anderes: Wie eine nähere Analyse zeigen könnte (vgl. dazu Berka 2002a, S. 85ff.), sind die den österreichischen Schule eingeräumten „autonomen“ Befugnisse in ein weiterbestehendes, äußerst dichtes staatliches Regelwerk eingebunden, wobei nicht nur die in Gesetzen oder Rechtsverordnungen enthaltenen Vorgaben, sondern ergänzend ein Gefüge von Erlässen der Unterrichtsverwaltung jeder substanziellen Selbstbestimmung enge Grenzen setzen. Vor allem ändert die gewährte „Autonomie“ nichts an der organisatorischen Eingliederung der öffentlichen Schulen in den staatlichen Verwaltungsaufbau, deren Ausdruck die unverändert fortbestehende *Weisungsbindung* der Leiter von Schulen und der dort tätigen Lehrer ist. Das gilt auch für die Organe der Schulgemeinschaft, die nach der herrschenden Sicht der Dinge mit Verwaltungsfunktionen betraut sind und daher auch den für die öffentliche Verwaltung geltenden Bindungen unterliegen (z.B. Amtsverschwiegenheit, Amtshaftung, Weisungsbindung). Der den schulautonomen Gestaltungsmöglichkeiten gezogene Rahmen hängt daher im Ergebnis von der Bereitschaft der Schulbehörden ab tatsächliche Entscheidungsspielräume zuzulassen; sie können die fraglichen Entscheidungen zumeist auch jederzeit wieder an sich ziehen oder durch Weisungen im Einzelfall beeinflussen. Natürlich kann es sein, dass in der Praxis von solchen Zugriffsmöglichkeiten kein Gebrauch gemacht wird; viele Berichte aus der Praxis deuten darauf hin, dass die gewährte „Schulautonomie“ Veränderungen bewirkt, Initiativen freisetzt und im Ergebnis nicht wirkungslos geblieben ist. Von einer wirklichen Autonomie wird man aber nicht sprechen können, wenn die Gestaltungsspielräume nicht *rechtlich wirksam* abgesichert sind.

Das, was unter dem Etikett einer „Schulautonomie“ gewährt wurde, läuft daher juristisch betrachtet auf eine *falsa demonstratio* hinaus. In Wirklichkeit wurden gewisse schulische Verwaltungsaufgaben von den zentralen und regionalen Behörden auf die Schulen selbst verlagert, die dabei aber in den hierarchischen Aufbau der staatlichen Verwaltung zu Gänze integriert, insbesondere also weisungsgebunden bleiben. Im Sinne einer exakten juristischen Begrifflichkeit handelt es sich folglich um eine bloße *Dekonzentration staatlicher Verwaltungsgangender*, nicht um Autonomie (so zutreffend Öhlinger 1997, S. 735).

Was dieses Beispiel belegen kann, sind die Spannungen zwischen einem programmatischen Begriff der Autonomie, der Erwartungen wecken und Engagement freisetzen kann, und dem nüchternen Rechtsbegriff, in dessen Licht Autonomie als ein anspruchsvolleres Konzept erscheint, das sich nicht mit bloßen Korrekturen an einem gegebenen System begnügen kann. Freilich muss man eine solche Spannungslage nicht unbedingt als einen Nachteil betrachten. Weil rechtlich betrachtet das, was den österreichischen Schulen an „autonomen“ Freiräumen eingeräumt wurde, den juristischen Begriff von Autonomie nicht eingeholt hat, konnten bislang auch die Folgeprobleme offen bleiben, die mit einer rechtlich gesicherten Schulautonomie verbunden sind: etwa die Gewähr-

leistung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Ministerialverantwortlichkeit, die Sicherung der Schulhoheit des Staates oder die Auflösung der immanenten Spannungslagen zwischen partikulären Selbstbestimmungsrechten und den Prinzipien einer repräsentativen Demokratie. Auch wird man durchaus einräumen können, dass auch eine bloße Delegation von Zuständigkeiten unter einer fortbestehenden staatlichen Verantwortlichkeit selbstständiges Handeln freisetzen kann, vor allem wenn sich die Schulbehörden weise zurückhalten. So gesehen kann das, was im österreichischen Schulrecht gegenwärtig verwirklicht wurde, durchaus einen Schritt hin zur autonomen Schule darstellen. Irreführend ist lediglich der schon fast inflationsartige Gebrauch des Autonomiebegriffs in diesem Kontext, welcher der Gefahr Vorschub leisten kann, dass die wahren Verantwortlichkeiten verwischt werden (diese Kritik bleibt nicht auf die österreichische Situation beschränkt; vgl. ähnlich für das deutsche Schulrecht Tillmann 1997, S. 331; Füssel 1997, S. 19). Dass zuletzt im Frühjahr 2003 einschneidende Sparmaßnahmen im Bereich der österreichischen Schulen verfügt und die Last der damit verbundenen Stundenkürzungen vom Staat den „autonomen“ Gremien der Schulmitbestimmung zugeschoben wurden, liegt auf dieser Linie und hat dazu beigetragen, dass das Autonomiekonzept als solches zumindest bei den Betroffenen in Misskredit gebracht worden ist.

### **3. Die Autonomie der Universitäten – was ist „richtige Autonomie“?**

Wenn ich mich nunmehr den Einrichtungen des höheren Bildungswesens zuwendet so ist schon die rechtliche Ausgangslage eine andere, weil den österreichischen Universitäten von Verfassungs wegen *Autonomie garantiert* ist. Die verfassungsrechtliche Verankerung der Universitätsautonomie war in *Österreich* freilich lange Zeit äußerst umstritten. In Deutschland gab es dagegen von Anfang an keine Zweifel, dass die in Art 5 Abs. 3 Bonner GG garantierte Freiheit der Wissenschaft, Forschung und Lehre die Autonomie der Hochschulen gewährleistet, die außerdem in zahlreichen Landesverfassungen eine zusätzliche verfassungsrechtliche Anerkennung gefunden hatte. Autonomie und Selbstverwaltung der Universität standen hier am Ende eine Ableitungskette, die von der subjektiven Forschungs- und Lehrfreiheit als einem individuellen Abwehrrecht des Hochschullehrers ausgehend über die objektive Gewährleistung des Sachbereichs Wissenschaft zu einer institutionellen Garantie der universitären Selbstverwaltung gelangte. Zur Ausgestaltung dieser Organisationsgarantie trug das Bundesverfassungsgericht in seinen Hochschulurteilen mit kräftigen Strichen bei, wobei bereits das erste, im Jahre 1973 ergangene Hochschulurteil BVerfGE 35, S. 79ff. – bei prinzipieller Betonung der gesetzgeberischen Ausgestaltungsfreiheit – detaillierte organisatorische Anforderungen für die Selbstverwaltung der Universitäten im Licht des grundrechtlich abgesicherten Teilhabeanspruchs der Hochschullehrer statuierte.

Demgegenüber hatte es der österreichische Verfassungsgerichtshof in einer kontroversen Entscheidung im Jahre 1977 abgelehnt, aus der grundrechtlichen Garantie der Wissenschaftsfreiheit irgendeine institutionellen Gehalte abzuleiten. Die einfachgesetzlich gewährleistete Hochschulautonomie erschien damit als eine zwar zulässige, aber

keineswegs verfassungsrechtlich gebotene Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen den Universitäten und dem Staat und die Mitbestimmung der Hochschulangehörigen stand zur Disposition des einfachen Gesetzgebers.<sup>3</sup> In der wissenschaftlichen Lehre ist dieses Erkenntnis äußerst strittig geblieben. Heute hat sich der Streit freilich zu einem Gutteil erledigt, weil im Jahre 1993 eine eigenständige Verfassungsbestimmung geschaffen wurde, durch die den Universitäten die weisungsfreie, autonome Gestaltung ihrer Angelegenheiten ausdrücklich gewährleistet worden ist (vgl. für die wissenschaftlichen Universitäten § 2 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Organisation der Universitäten aus 1993 (BGBl. 1993/805 i.d.G.F.) und für die Kunstuniversitäten § 2 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Organisation der Universitäten der Künste (BGBl. I 1998/130)). Somit steht auch für die österreichischen Universitäten nunmehr das „Ob“ ihrer autonomen Ausgestaltung außer Frage. Offen kann freilich das „Wie“ sein, und wenn diese Frage hier aufgegriffen wird, so deshalb um zu verdeutlichen, dass Autonomie auch eine funktionelle Seite hat und in den Dienst *unterschiedlicher Ordnungsmodelle* gestellt werden kann.

Als die erwähnte Verfassungsbestimmung, die den Universitäten „Autonomie“ gewährleistete, im Jahre 1993 formuliert worden war, stand sie im Kontext einer Universitätsorganisation, die sich in ihren wesentlichen Konturen noch dem Modell der traditionellen akademischen Selbstverwaltung im Rahmen einer staatlichen Anstalt verpflichtet wusste (vgl. zu den Grundzügen des Organisationsgesetzes von 1993 Funk 2001, S. 1; Berka 2002a S. 47ff.). Wesentliche Merkmale dieses Modells waren: die weisungsfreie Besorgung der universitären Angelegenheiten durch die Organe der Universität im Rahmen einer staatlichen Rechtsaufsicht, die Wahl dieser Organe durch die Angehörigen der Universität aus ihrer eigenen Mitte, die Ansiedlung der wesentlichen Entscheidungsbefugnisse bei Rektor und Senat, wobei Letzterer der demokratischen Mitbestimmung der Universitätsangehörigen nach dem Muster der Gruppenuniversität breiten Raum gab. Diesen Selbstverwaltungsstrukturen standen gewichtige staatliche Einflussrechte gegenüber, die letztlich Ausdruck des Umstandes waren, dass die Universitäten unselbstständige Anstalten des Staates ohne eigene Rechtspersönlichkeit waren, die fast zur Gänze von diesem finanziert wurden.

Vor diesem Hintergrund hat man nun in Österreich zu einem ganz entscheidenden *Umbau der Universitäten* angesetzt, der durch ein Universitätsgesetz aus dem Jahre 2002 eingeleitet wurde und im Laufe des Jahres 2003 umgesetzt werden wird; man wird nicht ganz fehlgehen, wenn man diesen Schritt als die im Augenblick wohl radikalste Universitätsreform in Europa ansieht. Und es war genau das Autonomiepostulat, das dieser Reform mit dem Anspruch aufgeprägt wurde, dass nunmehr die „volle Autonomie“ verwirklicht werden sollte.

3 Im österreichische Verfassungsrecht ist die Garantie der Wissenschaftsfreiheit in Art. 17 des in Verfassungsrang stehenden Staatsgrundgesetzes aus 1867 verankert. In seiner Entscheidung VfSlg 8136/1977 hat der Verfassungsgerichtshof das Grundrecht strikt historisch interpretiert und jede möglichen institutionellen Gehalte apodiktisch verneint; vgl. dazu mit weiteren Nachweisen Berka 2002b, S. 84f.

Tatsächlich werden Österreichs Universitäten mit dem 1.1.2004 (dem vollen Wirksamwerden des neuen Organisationsgesetzes) (vgl. das Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002), BGBl. I 2002/120) zu selbstständigen, voll rechtsfähigen öffentlich-rechtlichen Anstalten; sie werden auf der Basis mehrjähriger Leistungsvereinbarungen vom Staat alimentiert, der sich im Übrigen von der unmittelbaren Einflussnahme auf die Universitäten weitgehend zurückziehen möchte. Die Gestaltung der inneren Organisation (etwa die Gliederung in Fakultäten etc), die Einrichtung von Studien, die Gestaltung der privatrechtlichen Dienstverhältnisse des Universitätspersonals usw. ist nunmehr ausschließlich Sache der Universitäten. Vorgegeben ist allerdings die Organisation der Universitätsleitung, in deren Gestaltung das zweite wesentliche Motiv der Reform (neben der Gewährung von Autonomie) sichtbar wird, nämlich die Orientierung an einem Managementkonzept, das mit den bisherigen Strukturen der traditionellen akademischen Selbstverwaltung deutlich bricht.

Zentrales Leitungsorgan jeder österreichischen Universität wird künftig ein *Universitätsrat* sein, der nicht nur die Funktionen eines Aufsichtsrats übernimmt, sondern dem auch wichtige strategische und operative Aufgaben in den Bereichen der Organisation, des Budgets, des Controlling übertragen werden. Demgegenüber werden die Kompetenzen des Senats im Wesentlichen auf die „akademischen Angelegenheiten“ der unmittelbaren Gestaltung der Lehre sowie auf die Durchführung von Habilitationen und Berufungen eingeschränkt. Eine unmittelbare Mitwirkung der Universitätsangehörigen gibt es nur mehr im Senat; der Universitätsrat wird zwar zur Hälfte von der Universität besetzt und zur anderen Hälfte vom Staat, es dürften ihm aber keine Angehörigen der Universität angehören.

Und das ist nun genau der Punkt, an dem der Autonomiebegriff mit seinen Bedeutungsvarianten in den Blick zu nehmen ist. Viele Gegner der Reform haben die Konstruktion des Universitätsrats als Anschlag auf die autonome Universität angeprangert: Weil der Staat einen Teil seiner Mitglieder bestellt und weil die Universitätsangehörigen von diesem Organ ausgeschlossen sind, würde in Wahrheit eine „Ministerialuniversität“ etabliert. Daran würde auch die nunmehr den Universitäten zuerkannte volle Rechtsfähigkeit nichts ändern, die nur eine hohle Form sei, die über den Verlust wirklicher Autonomie nicht hinweg täuschen könne.

Was macht nun tatsächlich eine „autonome Universität“ aus? Wenn es das deklarierte Ziel des Reformgesetzgebers war, Autonomie zu gewähren, während die Gegner der Reform in dem Gesetz geradezu einen Angriff auf die autonome Universität zu erkennen glauben, liegt die Vermutung nahe, dass es ein Streit um unterschiedliche Autonomiekonzepte ist. Was diesen Streit nun von einem bloßen Streit um Worte unterscheidet, ist der Umstand, dass die österreichische Verfassung die schon erwähnte ausdrückliche Autonomiegewährleistung enthält. Deshalb ist es auch eine Verfassungsfrage, ob das neue Organisationskonzept tatsächlich Autonomie gewährleistet oder nicht; angesichts der politischen Brisanz der Thematik war es daher auch nicht erstaunlich, dass diese Frage schon wenige Wochen nach der Verabschiedung des neuen Gesetzes von der parlamentarischen Opposition an den Verfassungsgerichtshof herangetragen wurde.

Wie dieser Verfassungsstreit letztlich entschieden werden wird, ist offen und für die Zwecke dieser Studie auch nicht so wesentlich. Hier interessieren die gegensätzlichen Positionen im Hinblick auf die ihnen zu Grunde liegenden Autonomiekonzepte.

Man kann die den Universitäten garantierte Autonomie mit dem *Konzept einer kooperativen Selbstverwaltung* verbinden. Wer das tut, wird unter Autonomie das umfassende, freilich immer auch relative Recht zur Selbstbestimmung seiner eigenen Angelegenheiten verstehen, das mit der Fähigkeit zur ihrer Erledigung in Eigenverantwortung und mit eigenen Kräften verbunden ist (vgl. Pernthaler 1992, S. 23ff.; Kostal 2002, S. 39). Träger der autonomen Befugnisse sind in einem solchen Konzept die in der jeweiligen Körperschaft zusammengefassten Organisationsangehörigen. Wie „autonom“ eine solche Institution tatsächlich ist, kann von vielen Parametern abhängen – etwa von der eigenständigen Finanzkraft, der Personalhoheit, dem Freiheitsgrad bei der Besorgung der eigenen Aufgaben und der Freiheit sich selbst zu organisieren. In Bezug auf die Organisation kann man daher durchaus auch die Forderung aufstellen, dass eine autonome Einrichtung auch die Befugnis haben muss über die Organisationsstrukturen selbstständig zu entscheiden und ihre Organe durch Wahl aus der Mitte der Organisationsangehörigen zu kreieren. Ein solches Verständnis von Autonomie orientiert sich maßgeblich an jenen Modellen, auf denen etwa die Gemeindeselbstverwaltung oder die Einrichtungen der beruflichen Selbstverwaltung beruhen. Es ist mit dem Gedanken einer demokratischen Partizipation der Betroffenen eng verbunden (vgl. zu den verschiedenen Funktionen von Autonomie im Bildungsbereich und der im Text angesprochenen demokratietheoretischen Begründung von Autonomie Berka 2002a, S. 169ff.).

Im Licht eines solchen *materiellen Autonomiekonzepts* kann man bezweifeln, ob die Reform der österreichischen Universitäten tatsächlich die deklarierte „volle“ Autonomie verwirklicht. Denn durch die Reform wird ein wesentlicher Angelpunkt der bisherigen Universitätsautonomie verschoben, nämlich die Art und die Weise, wie die Führungsorgane der Universität bestellt werden und wie sie zusammengesetzt sind. Zwar ist der Universitätsrat nach dem neuen Gesetz formal als ein Organ der Universität konzipiert. Weil seine Besetzung aber paritätisch durch den Staat und die Universität erfolgt und weil die Angehörigen der jeweiligen Universität von ihm ausgeschlossen sind, verschränken sich in ihm der staatliche und der universitäre Verantwortungsbereich zulasten der autonomen Selbststeuerung. Dies schlägt auch auf die Bestellung der weiteren Führungsorgane durch, weil bei der Bestellung des Rektors und der Vizerektoren dem Universitätsrat das entscheidende Gewicht zukommt. Geht man daher von einem im Selbstverwaltungsmodell verankerten Autonomiebegriff aus, muss man ein Autonomiedefizit konstatieren.<sup>4</sup> Es ist der Preis dafür, dass der Reformgesetzgeber die bisherigen Strukturen der akademischen Selbstverwaltung so nicht mehr fortschreiben wollte.

4 Bei einer vollständigen Analyse müsste man freilich auch noch aller anderen erwähnten Parameter (vor allem: Personal- und Budgethoheit, Aufgabenbesorgungsautonomie) ins Kalkül einbeziehen; tatsächlich sind die autonomen Befugnisse der österreichischen Universitäten durch die Reform in vielen anderen Bereichen ganz wesentlich erweitert worden, vor allem wenn man sie mit den bisherigen staatlichen Einflussrechten in personellen und budgetären Fragen vergleicht.

Für den Reformgesetzgeber muss daher ein anderes als ein dem Selbstverwaltungsgedanken verbundenes Motiv ausschlaggebend gewesen sein: Er wollte die österreichischen Universitäten als autonome Einrichtungen etablieren um die Effektivität und Effizienz bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu erhöhen. Nicht die Organisation von Selbstverwaltung ist das Anliegen, sondern die Erhöhung der Selbststeuerungsfähigkeit. Autonomie hat in diesem Sinn die Funktion, durch die Mobilisierung der eigenverantwortlichen Entscheidungskräfte in Verbindung mit einer stärkeren Orientierung an Marktkräften eine bessere, d.h. wirtschaftlichere Erfüllung der vorgegebenen Organisationsziele zu erreichen.

Einer über den Wirtschaftlichkeitsaspekt begründeten Autonomie sind bestimmte rechtliche Konsequenzen inhärent. Sie setzt beispielsweise als Steuerungsmittel Formen der Qualitätskontrolle und Qualitätssicherung voraus, sie muss leistungsabhängige Belohnungssysteme installieren, und sie ist auf funktionsgerechte Organisations- und Führungsstrukturen angewiesen; die staatliche Ingerenz kann auf Formen des Kontraktmanagements zurückgenommen werden. Derartige Instrumente können in der Regel nicht oder nur mit erheblichen Friktionen im Rahmen der staatliche Verwaltung realisiert werden; daher tendiert dieser Ansatz zur rechtlichen Verselbstständigung der Institution in Verbindung mit der Zuerkennung einer eigenen Rechtsfähigkeit.

Der Bezugspunkt von Autonomie ist in einem solchen Fall nicht mehr (nicht mehr nur) die Einzelperson oder das Kollektiv der Lehrenden, sondern die verselbstständigte Institution. Auch wenn diese eine Binnendifferenzierung aufweisen kann (etwa durch gremiale Entscheidungsbefugnisse u.s.w.), tendiert dieser Ansatz daher zu einer Verstärkung hierarchischer Strukturen, etwa in der Form eines an der Spitze angesiedelten Managements mit mehr oder weniger weitreichenden Entscheidungsbefugnissen.

Im Licht eines solchen Autonomiekonzepts betrachtet ist die Reform der österreichischen Universitäten durchaus konsequent; auch die Zurückdrängung der Partizipation der Universitätsangehörigen kann zumindest im Prinzip nicht gegen das Autonomiepostulat ausgespielt werden. Autonomie in diesem Sinn dient nicht der am Demokratieprinzip orientierten körperschaftlichen Mitbestimmung der Verbandsangehörigen, sondern der Konstituierung handlungsfähiger selbstständiger Einrichtungen, in denen die den Universitäten in übertragenen Lehr- und Forschungsaufgaben in relativer Selbstständigkeit effektiv und effizient besorgt werden können.

Was mit diesem Beispiel gezeigt werden sollte, war die *Offenheit des Konzepts* „Autonomie“ für unterschiedliche rechtspolitische Sinngebungen, die durchaus in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen können. Im konkreten Fall ist das die Spannung zwischen einer körperschaftlich verfassten Selbstverwaltungseinrichtung, die zur eigenverantwortlichen Besorgung ihrer eigenen Angelegenheiten durch die Verbandsangehörigen berufen ist, und dem Modell einer Anstalt, der zwar ebenfalls relative Selbstständigkeit gegenüber dem Staat eingeräumt ist, in deren Rahmen es aber eine hierarchische Führungsspitze ebenso geben kann wie gewisse staatliche Einflussrechte. Die Entscheidung zwischen solchen konkurrierenden Modellen ist an sich eine rechtspolitische Frage. Sie kann freilich auch rechtlich determiniert sein, wie im Fall jener österreichischen Verfassungsbestimmungen, die den Universitäten Autonomie gewährleihen. Welche Auslegung konkret dem österreichischen Verfassungsrecht zu entnehmen ist –

diese Frage ist wie gesagt Gegenstand eines anhängigen Verfassungstreits –, soll hier offen bleiben. Sie kann nicht anders als mit den Mitteln der juristischen Interpretation gelöst werden.<sup>5</sup>

#### 4. Die Unterscheidung zwischen personaler, institutioneller und professioneller Autonomie

Neben der unterschiedlichen *Funktion*, die dem Autonomiepostulat zukommen kann, ist auch die Frage in den Blick zu nehmen, wer *Träger* der autonomen Entscheidungsbefugnisse sein soll. Wenn man davon absieht, dass Autonomie auch kulturellen Systemen als solchen (wie der Wissenschaft oder Kunst) zugeschrieben werden kann, wird die mit Autonomie verbundene Selbstbestimmung im Bildungsbereich entweder einer natürlichen Person oder mit einer Organisation verknüpft. Es liegt auf der Hand, dass diese Unterscheidung weitreichende rechtliche Konsequenzen hat.

Träger von *personaler Autonomie* in diesem Sinne sind beispielsweise der akademische Lehrer oder der Lehrer an Schulen, aber auch die Eltern, wenn sie einen häuslichen Unterricht organisieren. In gewissem Umfang ist eine solche Autonomie geradezu selbstverständlich und sie existiert auch losgelöst von irgendwelchen rechtlichen Verbürgungen, weil das Unterrichtsgeschehen nur in Grenzen einer Steuerung durch Normen oder außenstehende Instanzen unterworfen werden kann. Man kann insoweit von einer faktischen Autonomie des Erziehungs- und Bildungsgeschehens sprechen. Ihr Ausmaß darf nicht unterschätzt werden: Unterrichtsarbeit auf den verschiedenen Ebenen ist, gleichgültig ob man auf die Schulen oder auf die Universitäten blickt, in unseren Traditionen weitgehend individuell gestaltete Einzelarbeit mit einem hohen Maß an Selbstständigkeit.

Verfassungsrecht und einfaches Gesetzesrecht können die personale Autonomie des Lehrpersonals aber auch rechtlich garantieren. Beispiele dafür bilden die *akademische Lehrfreiheit*, die ein Ausfluss des Grundrechts der Wissenschaftsfreiheit ist (Art 5 Abs. 3 Bonner GG, Art 17 Abs. 1 des österreichischen Staatsgrundgesetzes); für den Lehrer an Schulen kann das Schulrecht die *pädagogische Freiheit* entweder als subjektives Recht oder als eine Amtspflicht ausformen.

Soweit Erziehung und Bildung in nicht-organisierter Form ablaufen, ist eine personale Autonomie des Lehrpersonals notwendige, aber auch hinreichende Bedingung eines sich selbst steuernden Bildungsgeschehens. Ein Beispiel dafür wäre die häusliche Erziehung, die im Verfassungsrecht vieler Staaten als Alternative zur staatlichen Schulbildung anerkannt ist. Träger dieser Freiheit sind die Eltern oder andere Erziehungsbeauftragte, die in den Grenzen der allgemeinen Rechtsordnung frei über die Inhalte und Methoden der Erziehung in der Familie entscheiden können.

5 Ich habe an anderer Stelle die Auffassung vertreten, dass die Übertragung des Selbstverwaltungsmodells weder dem historischen Bild der österreichischen Universitäten entspricht noch aus den im Text erwähnten Verfassungsbestimmungen abzuleiten ist; vgl. Berka, 2002b, S. 79ff.

Von solchen Formen der individuellen und häuslichen Erziehung abgesehen ist das Bildungsgeschehen in der Gesellschaft aber immer ein *organisiertes und institutionalisiertes* Geschehen. Es beruht auf dem zielgerichteten und arbeitsteiligen Zusammenwirken mehrerer Personen, das durch Organisation, Normen und Werte zu einer institutionellen Ordnung zusammengefasst ist. Autonomie kann daher nicht nur Personen, sondern auch der *Institution als solcher* zuerkannt und rechtlich abgesichert sein. Beispiele für autonome Bildungsinstitutionen sind die freien Privatschulen, öffentliche oder private Universitäten oder die Fachhochschulen nach österreichischem Recht.

In der Regel wird eine solche Organisation in sich gegliedert sein, sodass es zur Zuweisung von abgestuften Kompetenzen und Aufgliederung der autonomen Entscheidungsbefugnisse kommt. So findet man im Universitätsrecht Österreichs oder Deutschlands beispielsweise ein abgestuftes Zusammenwirken zwischen verschiedenen Organen auf unterschiedlichen Ebenen nach Maßgabe der jeweiligen Universitätsverfassung. Bei den Schulen werden die Kompetenzen zwischen dem Schulleiter, den Lehrerkonferenzen und den Organen der Schulgemeinschaft aufgeteilt, die mit „schulautonomen“ Entscheidungen betraut sein können. Freilich ist eine Kompetenzaufteilung zwischen verschiedenen Organen einer Organisation nicht zwangsläufig mit einer Zuteilung innerorganisatorischer Autonomie verbunden. In vielen Fällen handelt es sich bei den Interorganbeziehungen nur um hierarchische gegliederte Abhängigkeiten, wobei etwa Weisungsverhältnisse in der Regel der deutlichste Ausdruck solcher Abhängigkeiten sind.

In differenzierten Bildungsinstitutionen, wie es die Schulen oder die Universitäten sind, gewinnt die Autonomiefrage damit eine mehrdimensionale Komponente. Die Unabhängigkeit und Selbstständigkeit in der einen Relation (z.B. Staat – Universität) muss sich nicht notwendigerweise in einer autonomen Binnendifferenzierung spiegeln; oft ist sogar die Autonomie nach außen mit einer hierarchischen inneren Organisation verbunden. So findet man im Privatschulensektor – der gerade durch eine deutlich ausgeprägte Autonomie gegenüber dem Staat gekennzeichnet ist – im Innenverhältnis oft Entscheidungsstrukturen, die für eine Autonomie des Lehrkörpers oder des einzelnen Lehrers nur wenig Raum lassen.

Wenn es freilich zutrifft, dass den Institutionen des Bildungsbereichs wegen der personal geprägten Natur des Bildungsgeschehens oder wegen der Sachgesetzlichkeiten der wissenschaftlichen Lehre Spielräume personal geprägter Autonomie systemimmanent sind, dann werden diese Institutionen tendenziell eine mehr oder minder ausgeprägte Binnendifferenzierung aufweisen müssen. Sie wirft dann zwangsläufig die Frage nach dem Verhältnis zwischen der Autonomie der Institution und der personalen Autonomie des pädagogischen Personals auf, oder anders formuliert, die Frage zwischen der inneren und der äußeren pädagogischen Freiheit einer Bildungseinrichtung.<sup>6</sup>

6 Rechtsdogmatisch betrachtet ist die Frage nach dem Verhältnis zwischen einer „äußeren“ (staatsgerichteten) Freiheit und einer „inneren Freiheit“ auch in anderen Zusammenhängen nichts Unbekanntes; so gibt es etwa eine ausgebreitete Diskussion zur sogenannten „inneren Pressefreiheit“, womit der Anspruch journalistischer Mitarbeiter nach professioneller Selbstbestimmung gemeint ist, dem das Direktionsrecht des Verlegers entgegensteht.

Dieses Verhältnis kann *gleichgerichtet* sein: Gegenüber dem Staat können sich institutionelle und personale Autonomie stützen und ergänzen, weil sie beide geeignet sind sachfremde Einflüsse auf das Erziehungs- oder Unterrichtsgeschehen abzuwehren, wenn und soweit die Ziele und Einschätzungen der Organisation sich mit den Einschätzungen der Träger der personalen erzieherischen Autonomie decken. Ist das nicht der Fall, kann das Verhältnis aber auch gegenläufig sein.

Damit wird ein *Spannungsverhältnis* angesprochen, das für die Implementierung von Autonomiemodellen von ganz entscheidender Bedeutung ist: Obwohl der Erziehung und Bildung bestimmte Ziele und Werte aufgegeben sind, wie sie etwa in Curricula formuliert sind, finden diese Prozesse in einem individuell geprägten Vorgang der Begegnung zwischen Lehrer und Schüler statt. Zur Sicherung der Qualität der Ausbildung müssen Leistungsstandards gesetzt und kontrolliert werden, obwohl sie nur beschränkt objektivierbar sind. Zumindest in den Traditionen unseres Bildungswesens agiert der einzelne Lehrer meist in einer isolierten Situation, obwohl das Erziehungsziel unter Umständen Kooperation verlangen würde, die aber nur begrenzt erzwungen werden kann. Alle diese und weitere Gegebenheiten sind im Grunde nur Umschreibungen des Spannungsverhältnisses zwischen der Autonomie der Institution und der Autonomie der in der Institution tätigen Personen. Dieses Verhältnis hat auch eine rechtliche Seite, wenn und soweit die pädagogische Freiheit des Lehrers oder die akademische Lehrfreiheit rechtlich garantiert ist. Dann begrenzen nämlich Spielräume der personalen Autonomie wirksam den unmittelbaren Zugriff auf das pädagogische Geschehen, auch und gerade auch dann, wenn auch der Bildungseinrichtung selbst eine nach außen wirkende Autonomie garantiert ist.

Die Zuerkennung einer institutionellen Autonomie oder ihr Ausbau hängen freilich mit der Reichweite der personalen Autonomie des Lehrpersonals eng zusammen. Dies wird beispielsweise in der Schulautonomie-Debatte deutlich: „Wenn die einzelne Schule nun einen größeren pädagogischen Handlungsspielraum erhält, werden wesentlich mehr Entscheidungen auf der Schulebene getroffen werden müssen. Schulautonomie bedeutet damit auch, Entscheidungen von der individuellen Lehrerebene auf die soziale Ebene der Einzelschule zu verlagern und sie damit zum Gegenstand eines öffentlichen pädagogischen Diskurses zu machen. Dies ist – was die traditionelle Lehrerrolle angeht – eine fundamentale Veränderung“ (so Tillman 1997, S. 333). Was hier angedeutet wird, ist einmal die Verengung des Spielraums der individuellen Autonomie auf einer rein faktischen Ebene, weil sich der Lehrer aus seiner isolierten Rolle heraus begeben und stärker als Teil der mit Entscheidungsmacht ausgestatteten Schule agieren muss. Die rechtliche Konsequenz ist, dass eine rechtlich abgesicherte Autonomie einen neuen „Widerpart“ erhält – so wie eine gestärkte Autonomie der universitären Organe eine Beeinträchtigung der ursprünglich nur gegen den Staat gerichteten Wissenschaftsfreiheit des Hochschullehrers zur Folge haben kann. Eine andere Konsequenz könnte sein, dass die verstärkte Autonomie der Institutionen eine rechtliche Absicherung der personalen Autonomie nach sich zieht, um zu einer ausgewogenen Balance zwischen der Entscheidungsmacht der Institution und der pädagogischen Freiheit des einzelnen Lehrers zu kommen.

Als ein Mittel zur Auflösung dieser Konflikte zwischen der institutionellen Autonomie der Bildungseinrichtung und der personellen Autonomie des in ihr tätigen Lehrpersonals kann die Einrichtung von kollektiven Organen der autonomen Selbstbestimmung angesehen werden. Das ist – vom Mitbestimmungsaspekt abgesehen – der Ansatz für die Installierung der Kollegialorgane an den Universitäten oder für die Lehrermitwirkung in den Organen der Schulgemeinschaft. Diese Form der Organisation autonomer Mitbestimmung steht gleichsam zwischen der Autonomie der Institution und der subjektiven Autonomie des Hochschullehrers oder Lehrers an Schulen. Man kann sie als professionelle Autonomie bezeichnen; sie ist individuelle Grundrechtsausübung in organisierter Verbundenheit. Damit wird auch der Zusammenhang zum Professionalisierungskonzept hergestellt, das unter anderem deutlich macht, dass die Steuerung der Leistungserbringung in Organisationen nicht nur durch vorgegebene Regeln, sondern auch durch die Zuerkennung und Anerkennung einer professionellen Selbststeuerung erfolgen kann, die von den Organisationsangehörigen getragen wird. Weil Unterrichtung und Wissensvermittlung keine isolierten Prozesse sind, sondern auf Koordination und Kommunikation angewiesen sind, sind Bildungseinrichtungen in besonderem Maß auf professionelle Autonomie angewiesen (vgl. Pellert 1999, S. 173). Für die oben angesprochene Binnendifferenzierung von Autonomie in Bildungsinstitutionen ist es ferner charakteristisch, dass sie auf einer Balance zwischen individueller und personal geprägter Autonomie und verschiedenen Erscheinungsformen kollektiver und professionell geprägter Autonomie beruht, die durch die Autonomie der Institution „überdacht“ ist.

## **5. Autonomie, Freiheit und Verantwortlichkeit**

Autonomie unterscheidet sich von Freiheit dadurch, dass in ihr sachliche Begrenzungen notwendigerweise mitgedacht sind; insofern ist jede Autonomie relativ. Das war eine Einsicht, auf die sich schon *Weniger* für den Bereich der Pädagogik gestützt hat; in der juristischen Perspektive führt dies zur Unterscheidung zwischen einer grundrechtlich abgesicherten Freiheit (wie etwa dem Elternrecht) und autonomen Spielräumen der Entscheidungsfreiheit, denen gewisse Ziele und Werte vorgegeben sind. Das können aus dem Erziehungs- und Bildungsauftrag abgeleitete inhaltliche Vorgaben sein, ferner Qualitätsansprüche, denen die Schule oder Hochschule entsprechen muss, oder gesellschaftliche Werte, wie die Sicherung der Einheit der Bildung, denen Bildungsinstitutionen verpflichtet sind.

Die Zuerkennung von Autonomie kann daher zu einer Erhöhung der Verantwortlichkeit („accountability“) führen, wobei die gesteigerte Rechenschaftspflicht einerseits dem Lehrpersonal, andererseits aber auch der Institution als solcher abverlangt wird. Diese Verantwortlichkeit besteht gegenüber dem Staat; sie kann aber auch gegenüber anderen Instanzen bestehen, denen die Schule oder Universität verpflichtet ist, vor allem gegenüber den Abnehmern der Bildungsleistungen (Schüler, Studenten, Eltern), den eigenen Organisationsangehörigen (professionelle Rechenschaftspflicht) und gegenüber anderen gesellschaftlichen Instanzen, die diese Verantwortlichkeit einmahnen (z.B. ge-

genüber Einrichtungen des Wirtschaftssystems). Diese Verantwortlichkeit kann eine nur faktisch wahrgenommene Erwartungshaltung sein, etwa in dem Sinn, dass sich eine Schule gegenüber den künftigen Arbeitgebern ihrer Absolventen für ein bestimmtes Ausbildungsniveau „verantwortlich“ fühlt; sie kann aber auch als rechtliche Pflicht ausgeformt sein. Für das Autonomieproblem wesentlich ist der Umstand, dass jede Zurücknahme staatlicher Steuerung durch die Erweiterung autonomer Spielräume den Rechtfertigungsdruck erhöhen kann, weil die legitimierende Wirkung staatlicher Normen reduziert wird. Das kann z.B. auf eine stärkere Marktorientierung hinauslaufen und neue Formen der professionellen Selbstkontrolle erforderlich machen (vgl. zu den verschiedenen Formen der Rechenschaftslegungspflicht bei Bildungsorganisationen (staatliche, professionelle und konsumeristisch kontrollierte Rechenschaftslegung) Kogan 1986, S. 24ff.).

## Literatur

- Bast, R. (1986): Stichwort Autonomie. In: Haller, H.-D./Meyer, H. (Hrsg): Enzyklopädie Erziehungswissenschaft. Bd 3: Ziele und Inhalte der Erziehung und des Unterrichts. Stuttgart: Klett-Cotta, . 389-393.
- Berka, W. (2000): The Legal and Philosophical Meaning of Autonomy in Education. In: Berka, W./De Groof, J./Penneman, H. (Hrsg): Autonomy in Education. Yearbook of the European Association for Education Law and Policy, Vol III. The Hague/London/Boston: Kluwer Law International, S. 3-10.
- Berka, W. (2002a): Autonomie im Bildungswesen. Wien: Böhlau.
- Berka, W. (2002b): Universitätsautonomie, akademische Selbstverwaltung und Universitätsgesetz 2002. In: Zeitschrift für Hochschulrecht, Hochschulmanagement und Hochschulpolitik 1, S. 78-97.
- Czuma, H. (1996): Autonomie. In: Hierdeis, H./Hug, T. (Hrsg): Taschenbuch der Pädagogik, Bd. 14. Baltmannsweiler: Schneider, S. 100-110.
- De Groof, J. (2000): Preface. In: Berka, W./De Groof, J./Penneman, H. (Hrsg): Autonomy in Education. Yearbook of the European Association for Education Law and Policy, Vol III. The Hague/London/Boston: Kluwer Law International, S. IX-XIV.
- Fankhauser, R. (1997): Development of education law on schools in Austria (1993-1996), Part I: Schools. In: European Journal for Education Law and Policy 1, S. 101-106.
- Funk, B.-C. (2001): Entwicklungen im Hochschulrecht. Trends und Perspektiven. In: Zeitschrift für Hochschulrecht, Hochschulmanagement und Hochschulpolitik 0, S. 1-9.
- Füssel, H.-P. (1997): Von den Schwierigkeiten mit dem Umgang mit der „Schulautonomie“ – ein Versuch, sich einem komplizierten Gegenstand zu nähern. In: Döbert, H./Geißler, G. (Hrsg): Schulautonomie in Europa. Baden-Baden: Nomos, S. 11-25.
- Hensel, H. (1995): Die Autonome Öffentliche Schule. Das Modell des neuen Schulsystems. München: Lexika-Verlag.
- Holderegger, A. (1990): Selbstbestimmung und Handeln aus dem Glauben. Eine Problemskizze aus moraltheologischer Sicht. In: Battegay, R./Rauchfleisch, U. (Hrsg): Menschliche Autonomie. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, S. 65-78.
- Juranek, M. (1999): Schulverfassung und Schulverwaltung in Österreich und in Europa. Bd I: Das österreichische Schulrecht. Wien: Verlag Österreich.
- Kogan, M. (1986): Education Accountability. An analytic overview. London: Ebury.
- Kostal, M. (2002): Die aktuelle Universitätsreform. In: Zeitschrift für Hochschulrecht, Hochschulmanagement und Hochschulpolitik 1, S. 37-46.

- Öhlinger, T. (1997): Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen der Schulautonomie. In: Haller, H./Kopetzki, C./Novak, R./Paulson, S.L./Raschauer, B./Ress, G./Wiederin, E. (Hrsg.): Staat und Recht. Festschrift für Günther Winkler. Wien/New York: Springer, S. 731-749.
- Pellert, A. (1999): Die Universität als Organisation. Wien: Böhlau.
- Pernthaler, P. (1992): Die Universitätsautonomie im Spannungsfeld von Wissenschaftsfreiheit, Bildungsanstalt und Forschungsunternehmen. In: Strasser (Hrsg.): Organisations-, europa- und imaterialgüterrechtliche Probleme der Universitäten. Wien: Manz, S. 1-45.
- Pohlmann, R. (1971): Autonomie. In: Ritter, J. (Hrsg): Historisches Wörterbuch der Philosophie Bd 1. Basel: Schwabe & Co, S. 702-719.
- Tillmann, K.-J. (1997): Autonomie für die Schule und ihre Lehrer. In: Recht der Schule und des Bildungswesens 45, S. 331-334.
- Stock, M. (1986): Die pädagogische Freiheit des Lehrers im Lichte des schulischen Bildungsauftrages. In: Recht der Schule und des Bildungswesens 34, S. 212-232.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Walter Berka, Institut für Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Universität Salzburg, Kapitelgasse 5-7, A-5020 Salzburg, E-Mail: [Walter.Berka@sbg.ac.at](mailto:Walter.Berka@sbg.ac.at).