

Dichanz, Horst

Die Finanzautonomie öffentlicher Schulen. Die Schulen der USA zwischen privater und öffentlicher Finanzierung

Die Deutsche Schule 87 (1995) 4, S. 463-473



Quellenangabe/ Reference:

Dichanz, Horst: Die Finanzautonomie öffentlicher Schulen. Die Schulen der USA zwischen privater und öffentlicher Finanzierung - In: Die Deutsche Schule 87 (1995) 4, S. 463-473 - URN: urn:nbn:de:01111-pedocs-311057 - DOI: 10.25656/01:31105

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:01111-pedocs-311057>

<https://doi.org/10.25656/01:31105>

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.

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.

Kontakt / Contact:

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

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Die Deutsche Schule

Zeitschrift für Erziehungswissenschaft,
Bildungspolitik und pädagogische Praxis

87. Jahrgang 1995 / Heft 4

Offensive Pädagogik

404

Andreas Flitner und Klaus Klemm:

Unternehmensberater machen Schulpolitik

In der Not der öffentlichen Haushalte droht das betriebswirtschaftliche Denken die pädagogische Phantasie mehr und mehr zu begrenzen. Dagegen wird hier – offensiv – auf Sachverhalte aufmerksam gemacht, die den Blick auf die Notwendigkeiten der Reformentwicklung wieder freisetzen können.

Annedore Prengel

Gesamtschule – Schule der Vielfalt

408

Die pädagogische Schlüsselfrage, wie sich Gleichheit und Verschiedenheit zueinander verhalten, fordert insbesondere die Gesamtschulen heraus. Die „Pädagogik der Vielfalt“ zielt auf die bewußt gewollte Arbeit mit heterogenen Lerngemeinschaften, in denen nicht mehr ein Teil der SchülerInnen systematisch zu „schlechten“ SchülerInnen gemacht wird. Wie keine andere Schulform treibt die Gesamtschule als Schule der Vielfalt jene Reformentwicklung voran, der sich das Bildungswesen auf Dauer nicht wird entziehen können.

Ludwig Duncker

Mit anderen Augen sehen lernen

421

Zur Aktualisierung des Prinzips der „Mehrperspektivität“

Angesichts der „Vielfalt“, die sich in vielen Dimensionen unserer Lebenswelt mehr und mehr entfaltet, sollten Kinder frühzeitig lernen können, mit verschiedenen „Perspektiven“ umzugehen und ihre eigene Sicht der Dinge zu erarbeiten. Unter dem Konzept der Mehrperspektivität“ (Giel/Hiller 1974 ff.) kann ein solcher Prozeß unter erkenntnistheoretischen, philosophischen, strukturalistischen sowie politischen Aspekten didaktisch produktiver gestaltet werden als in einigen aktuellen Konzepten der Schultheorie, von denen der Autor sich kritisch abgrenzt.

Martin Baethge

Gesellschaftlicher Strukturwandel und das System Schule

434

Widersprüche der (bildungs-)politischen Entwicklung

Spätestens seit den 60er Jahren haben sich die ökonomischen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen der Bildungspolitik stark verändert, ohne daß die Schule darauf angemessen reagiert hätte. In sechs Thesen wird diese Widersprüchlichkeit zwischen Schule und Gesellschaft verdeutlicht. Es wird erkennbar, wie notwendig eine entsprechend weitgehende Reform der Schule wäre – aber zugleich wird deutlich, daß eine solche Politik nicht einmal im Ansatz vorhanden ist.

Herbert Kastner

Entwicklungsaufgaben der Schulreform

443

Neue Herausforderungen für die Gesamtschulen

Die Gesamtschulen können durchaus auf ihre bisherigen Entwicklungen stolz sein, weil in vielen Bereichen eine gute Entwicklungsarbeit geleistet worden ist. Aber angesichts der veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen steht die Schule vor neuen Herausforderungen, denen die Gesamtschulen am besten gewachsen sein dürfen.

Ulf Preuss-Lausitz

Private und Freie Schulen – besser als die öffentliche Schule?

447

Zur Privatisierung des Bildungswesens in den neunziger Jahren

Immer wieder und mit eher wachsender Intensität wird in der Öffentlichkeit gefragt, ob es nicht möglich sein könnte, einige Probleme des öffentlichen Schulwesens dadurch zu lösen, daß man den privaten Schulen einen größeren Raum gibt. – Bevor man sich so entscheidet, sollte allerdings bewußt sein, wie es sich mit diesen „Alternativen“ tatsächlich verhält. Manches Merkmal dieser Institutionen dürfte eher zu Skepsis Anlaß geben!

Horst Dichanz

Die Finanzautonomie öffentlicher Schulen

463

Die Schulen der USA zwischen privater und öffentlicher Finanzierung

In den USA ist eine Entwicklung zu beobachten, die dazu führt, daß die öffentlichen Schulen nicht mehr – wie bisher – in erster Linie durch kommunale Grundsteuern, sondern zunehmend durch Verbrauchssteuern finanziert und überhaupt immer mehr als eine „private“ Angelegenheit gesehen werden. Gleichzeitig werden den Schulen immer mehr Aufgaben zugemutet, ohne sie in die Lage zu versetzen, diese auch bewältigen zu können. Die erkennbaren Folgen geben zu Besorgnis Anlaß.

Jörg Schlömerkemper

Von der Koedukation zur Kooperation

474

Statt gemeinsamer Belehrung konstruktive Lernarbeit

In der Koedukationsdebatte scheint es schwierig zu sein, eindeutige Lösungsperspektiven zu finden, die unter allen Bedingungen „richtig“ sind. Dies könnte daran liegen, daß die Betroffenen unterschiedliche Erfahrungen und Erwartungen haben. Lehren und Lernen sollte deshalb so arrangiert sein, daß solche Antinomien transparent werden und eine neue Verbindlichkeit entwickelt werden kann.

Nicht mehr die Jungen, sondern die Mädchen sind in der Schule bevorzugt – die „kleinen Helden“ sind immer deutlicher „in Not“. Eine wirksame Mädchenerziehung muß folglich durch eine sinnvolle Jungenpädagogik ergänzt werden. Der Beitrag begründet diese Forderung und gibt für die praktische Umsetzung bedenkenwerte Anregungen.

Hans-Eberhard Nuhn

Lehrerbildung in der Sekundarschulwerkstatt

498

Erfahrungen an der Universität/Gesamthochschule Kassel

Offener, schüler- und handlungsorientierter Unterricht erfordert eine Lehrerbildung, die sich nicht auf gutes Zureden beschränkt, sondern entsprechende Arbeitsformen bereits in der Ausbildung erleben läßt. Nach dem erfolgreichen Vorbild der Kasseler Grundschulwerkstatt wurde versucht, eine Werkstatt für die Sekundarstufe einzurichten. Die ersten Erfahrungen sind ermutigend.

Katrín Schaar

Durch Naturerlebnisse zum Naturschutz?

509

Über den Zugang von Kindern zu ihrer natürlichen Umwelt

Daß Kinder zur Natur ein fürsorgliches Verhältnis haben sollen, gilt als selbstverständlich. Bestritten wird hier anhand von Beobachtungen, daß dies am besten durch Naturerlebnisse gefördert werden kann. Alternativ wird dafür plädiert, die Unterschiedlichkeit von Naturerlebnissen reflexiv zu bearbeiten.

Neuerscheinungen:

- Hermann Röhrs: Gesammelte Schriften. (JöS)
- Hans-Martin Stimpel: Krieg, Bildung, Überleben. (JöS)
- Hans-Peter de Lorent: Schule ohne Vorgesetzte. (Andreas Köpke)
- Hans-Christoph Berg: Suchlinien. (Ewald Terhart)
- Hans-Christoph Berg und Theodor Schulze: Lehrkunst. (Ewald Terhart)
- H.-P. de Lorent und G. Zimdahl (Hg.): Autonomie der Schulen. (Andreas Köpke)
- Rolf Gutte: Lehrer – ein Beruf auf dem Prüfstand. (JöS)
- Kathrin Kramis-Aebischer: Stress, ... im Lehrberuf. (BG)
- Lothar Krappmann/Hans Oswald: Alltag der Schulkinder. (BG)
- K. Goetsch und A. Köpke (Hg.): Schule neu denken und gestalten. (JöS)
- Otto Seydel: Zum Lernen herausfordern. (JöS)
- Claus-Günter Frank: Schulreformen an deutschen Auslandsschulen. (JöS)
- H. Muszyński und E. Walterová: Curricula in der Schule: Polen – Tschechische Republik. (JöS)
- M. Löw, D. Meister und U. Sander (Hg.): Pädagogik im Umbruch. (JöS)
- Johanna Barbara Sattler: Der umgeschulte Linkshänder. (JöS)

Liebe AbonnentInnen,

leider sehen wir uns gezwungen, ab 1996 die Bezugspreise dieser Zeitschrift zu erhöhen. Steigende Kosten machen Anpassungen unerlässlich. Ab 1. Januar 1996 kostet das Abonnement DM 85,-, für Studenten DM 75,-. Die Versandkosten betragen künftig DM 8,- im Inland, im Ausland unverändert DM 20,-. Wir hoffen auf Ihr Verständnis.

Juventa Verlag

Die Finanzautonomie öffentlicher Schulen

Die Schulen der USA zwischen privater und öffentlicher Finanzierung

Bei den Umfragen, in denen das *Gallup*-Institut jährlich die amerikanische Öffentlichkeit nach ihrer Meinung zu den Schulen befragt, hält seit vielen Jahren die Sorge um die Finanzierung der öffentlichen Schulen einen der vorderen fünf Plätze. In der letzten Umfrage vom Herbst 1994 stand dieser Punkt nach Gewalttaten und Disziplinproblemen auf Platz drei (vgl. Elam u. a. 1994). Es kann leicht passieren, daß die Finanzprobleme bei der Befragung im Herbst 1995 den ersten Platz erreichen. Dies wäre ein trauriges, äußerst bedenkliches, aber für Beobachter kein überraschendes Ergebnis. Denn *das Fundament der Finanzierung der öffentlichen Schulen in den USA bröckelt seit Jahren*.

Dabei schienen erste Veränderungen durchaus einsichtig und vernünftig: Schon 1978 griff der *State of California* mit dem Gesetz „Proposition 13“ in die örtliche Schulfinanzierung ein, um entsprechend einem Gerichtsurteil die großen *Unterschiede in der Finanzausstattung reicher und armer Schulbezirke* auszugleichen. In Kalifornien hatte sich das Problem ergeben, daß die reichen Schulbezirke z. B. in Beverly Hills und anderen „well-off-areas“ über reichlich Geld verfügen konnten, während in den Innenstadtbezirken von Los Angeles und anderen Großstädten die Schulen immer mehr verkamen, die Personalausstattung sich ständig verschlechterte und die Leistungen der Schulen immer mehr absanken. Die State-Regierung in Sacramento griff ein und schuf ein Verfahren, mit dem die finanziellen Ungleichheiten zum Wohle der benachteiligten Schulen ausgeglichen werden konnten. Dieses an sich vernünftige Vorhaben stieß aber auf die heftige Kritik vieler Kalifornier, die mit ihrer Grundsteuer (property tax) an ihrem Wohnort ihre Schulen bezahlten – jedenfalls zu einem großen Teil.

Im November 1994 scheiterte in Kalifornien eine Volksbefragung, mit deren Hilfe die Steuerzahler eine neue Möglichkeit der Schulfinanzierung schaffen wollten: Ein Gutscheinsystem (voucher system) sollte es jeder Familie ermöglichen, die Steuern an die Schule zu geben, die ihre Kinder besuchten.

Die Vorgänge zur Umschichtung der Schulfinanzierung in Kalifornien waren nur der erste Schritt in einer Entwicklung, deren ursprüngliche Absicht, benachteiligte Schulen zu fördern, sich heute in ihr Gegenteil verkehrt hat und das finanzielle Fundament aller öffentlichen Schulen in den USA bedroht. Sie hat inzwischen mehr als die Hälfte aller amerikanischen Bundesstaaten erfaßt.

1. Grundlagen der Finanzierung öffentlicher Schulen in den USA

Eine solche Entwicklung ist in den USA neu. Denn das heutige amerikanische Schulsystem *geht historisch auf Siedlungs- und Gemeindeschulen zurück*, die nach der Entdeckung und beginnenden Eroberung des nordamerikanischen Kontinents im frühen 18. Jahrhundert entstanden. Als die ersten Siedlergruppen aus Europa in Amerika ihre Schulen gründeten, gab es keinen Staat, der ihre Finanzierung geregelt hätte. Die Erziehung der Kinder war selbstverständlich *Privatsache*. Sie wurde zur Sache einer Gemeinde, wenn sich die Gemeindemitglieder zu diesem Zweck zusammenschlossen und *ihre Schule* gründeten. Erst nach der Gründung der USA 1776 durch die dreizehn Neuenglandstaaten entstand eine Verfassung (Constitution), die aber keine Regelungen für ein öffentliches Schulsystem enthielt. Sie verwies alle in der Verfassung nicht geregelten Sachverhalte ausdrücklich in die Zuständigkeit der Bundesstaaten. Hierzu gehörten auch Fragen der öffentlichen Erziehung. So entstanden die *öffentlichen Schulen in den USA als Gemeindeschulen*, ihre *Finanzierung* war selbstverständlich *Gemeindesache*.

Es war erst eine Gerichtsentscheidung notwendig, das berühmte Calamazoo-Urteil von 1872 in Michigan, das es den Gemeinden erlaubte, allgemeine Grundsteuern zu erheben und mit ihnen die öffentlichen Schulen zu finanzieren. Eine solche Konstellation ist aus der Sicht der deutschen Entwicklung durchaus ungewöhnlich und schwer verständlich, da unsere Schulen immer als Kirchen- oder Staatsschulen entstanden sind und von den Gründern über allgemeine Steuern finanziert wurden (vgl. Dichanz 1995). Unter Amerikanern ist eine Haltung verbreitet, die sich nur schwer damit abfinden kann, daß die anonyme Organisation „Staat“ Gelder einzieht und über ihre Verwendung entscheidet, die sie nicht selbst erarbeitet hat. Entsprechend groß ist der *Widerstand gegen die Einziehung von Steuergeldern für öffentliche Ausgaben*. Vom o. g. Calamazoo-Urteil bis zur Finanzautonomie der örtlichen School Boards (vom Gemeindeparlament unabhängige Schulausschüsse), die heute im Rahmen der jeweiligen State-Gesetze über die Finanzierung der Schulen befinden, war es ein langer Weg. Wesentlichen Einfluß hatten dabei die Arbeiten von Horace Mann, der um 1840 die Bürger und das State Parlament von Massachusetts davon überzeugen konnte, daß der Ausbau und die öffentliche Finanzierung des Schulwesens eine Zukunftsinvestition sei, über die allein das Recht auf eine Grundbildung für jeden verwirklicht werden konnte. Die Gründung des ersten State-Board of Education in Massachusetts kann als Initialzündung für eine breite Akzeptanz und die Durchsetzung der Idee verstanden werden, das *Recht auf eine Grundbildung für jeden zu akzeptieren und die Gleichheit der Bildungschancen durch Steuern zu sichern*.

Seit dieser Entwicklung und unterstützt durch das Calamazoo-Urteil erfolgt die Finanzierung der öffentlichen Schulen in den USA heute aus drei Quellen:

- * aus örtlichen Grundsteuern;
- * aus Zuschüssen des jeweiligen Bundesstaates;
- * aus zweckgebundenen Zuschüssen der Bundesregierung (im Rahmen von Bundesprojekten, z. B. zur Förderung sozial benachteiligter Schüler, zur Un-

terstützung von schwangeren Highschool-Schülerinnen, zur Förderung besonders begabter Schüler usw).

Hierbei werden die Grundsteuern von den örtlichen School Boards festgelegt und können – je nach Schulbezirk – zwischen 15% und ca. 55% des örtlichen Schulbudgets erbringen. Die Grundsteuer stellt auf der einen Seite ein wichtiges und in der Zuständigkeit der Gemeinden liegendes Fundament der Schulfinanzierung dar, auf der anderen Seite bedeutet sie eine beträchtliche Belastung der privaten Haushalte.

2. Veränderungen und Einbrüche

Daß sich mit wechselnden Schülerzahlen, dem Auf und Ab der Konjunktur, politischen Schwerpunkten usw. auch Form und Höhe der Schulfinanzierung ändern, ist nicht überraschend. Ein solcher Prozeß läßt sich gut am *Bundesstaat Kalifornien* verfolgen, der unter den 50 Bundesstaaten schulpolitisch eher zu den progressiven zu zählen ist.

Seine z. Z. 1009 Schulbezirke versorgen mehr als 5 Mio. Schüler vom Kindergarten bis zum 12. Schuljahr, seit 1879 ohne Schulgeld. Im Unterschied zu den Schulen der meisten anderen Bundesstaaten werden alle Schulbezirke finanziell von der Landeshauptstadt Sacramento aus verwaltet. Dies ist Folge eines Gerichtsurteils von 1968, das die damalige, stark auf örtlichen Grundsteuern basierende Finanzierung für verfassungswidrig erklärte, weil damit unterschiedliche Bildungsmöglichkeiten für den einzelnen Schüler geschaffen wurden. Heute legen Gouverneur und Verwaltung jedes Jahr den Gesamthaushalt für die öffentlichen Schulen zentral fest. Die Landesregierung zieht im Rahmen der üblichen Einkommens- und Mehrwertsteuer das Geld ein, das zum größeren Teil direkt an die einzelnen Schulbezirke verteilt wird. Die Gemeinden dürfen nur einen Anteil von maximal 30% der Schulkosten über örtlich erhobene Grundsteuern finanzieren. Weitere kleine Quellen sind Zuschüsse aus Washington, Gewinnbesteuerungen der staatlichen Lotterie und andere örtliche Abgaben, die jeweils von 2/3 der Bewohner bestätigt werden müssen.

Seit der Staat Kalifornien 1978 das Gesetz „Proposition 13“ verabschiedete, sind die Grundsteuern leicht gestiegen, der Landesanteil ist leicht gesunken. Die heutige Schulfinanzierung ist von den kalifornischen Bürgern in mehreren Volksabstimmungen mit 2/3 der Stimmen bestätigt worden. Außerdem haben Gerichte immer wieder in die Schulfinanzierung regelnd eingegriffen.

„Because of court orders to equalize funding among California school districts, the state assumed the primary responsibility for school funding many years ago. What a school district receives from property taxes is now offset against state funds, and the total of funding from both sources ... is set by the state Legislature.“ (Brief des Calif. Dep. o. Educ. a. d. V.) Mit diesem System einer „Rahmenfinanzierung“ ist es dem Bundesstaat Kalifornien zumindest finanziell gelungen, die großen Unterschiede zwischen den Schulbezirken hinsichtlich ihrer Schulbudgets, also auch des Aufwandes pro Schüler zu vereinheitlichen. Außerdem hat Kalifornien damit die Schulfinanzierung dem direkten Zugriff der Bürger durch lokale Entschei-

dungen entzogen. Dies ist – zumindest im Moment – ein bemerkenswertes Merkmal der *Stabilisierung der Schulfinanzierung* in Kalifornien. Die Kehrseite dieser Medaille ist allerdings, daß damit Schulausstattung und -betrieb vom Konjunkturverlauf und der politischen Stimmungslage abhängig werden, die beide keine stabilen Faktoren sind.

Zwar gilt im Unterschied zu anderen Bundesstaaten heute für Kalifornien: „In concept at least, the entire state is supposed to share both the burden and benefit of school funding“ (a.a.O.), das öffentliche Schulsystem muß sich aber damit im jährlichen Kampf um die Verteilung der Länderfinanzen gegen andere politische Gruppen behaupten. Dies ist schwierig, weil die Lobby für das öffentliche Schulwesen in den USA schwach ist und keine der beiden Parteien hierin eine lohnenswerte Aufgabe für politisches Engagement sieht. Beobachter des kalifornischen Bildungssystems bringen schon heute den Rückgang der Studentenzahlen an den kalifornischen Universitäten, besonders der State University, in Verbindung mit der rückläufigen Finanzierung. Sie erklären die Abwanderung an Nachbaruniversitäten, z. B. ins nördliche Oregon, mit den zu hohen Studiengebühren und gesunkenen Leistungen der Universitäten in Kalifornien und trauern einer Zeit nach, in der die Colleges und Universitäten des Sun State „the crown jewel of American public higher education“ waren (The Oregonian, 3. 9. 1993, S. A 5).

Die Situation im ärmeren und konservativeren Bundesstaat *Oregon* im Norden der USA an der Pazifikküste ist schwieriger. Am 9. 3. 1993 titelte die Regionalzeitung „The Sunday Oregonian“: „Wegen der Begrenzung der Grundsteuern aufgrund von Haushaltskürzungen drohen Entlassungen, Gehaltsfestschreibungen und größere Klassen.“ Ein Jahr später mußten Schulleiter von öffentlichen Schulen über die ersten Folgen der *Haushaltskürzungen* berichten: Entlassung von Hilfspersonal in den Schulen, zeitliche Kürzung der Unterrichtsstunden, Streichungen im Bereich der zusätzlichen Lernangebote (extracurricular activities) sowie erste Abwanderungen von Schülern an private Schulen, die ihre Lernangebote wegen des Schulgeldes nicht zu kürzen brauchen.

Die widersprüchliche Situation in Oregon demonstriert die schwierige Lage, in der sich Bildungseinrichtungen in den USA, insbesondere die öffentlichen Schulen z. Z. befinden:

- Der Senat von Oregon verabschiedete am 25. 6. 1991 den „Oregon Education Act for the 21. century“ mit der wohlklingenden Ergänzung „The Legislative Assembly declares that a restructured educational system is necessary to achieve the state's goals of the best educated citizens in the nation by the year 2000 and a work force equal to any in the world by the year 2010.“
- Der gleiche Senat hat mit der Verabschiedung des Gesetzes „Measure 5“ eine allmähliche Absenkung der Grundsteuern bis auf 1,5% festgelegt. Damit werden den öffentlichen Schulen Finanzmittel gestrichen, die vorher bei ca. 30% lagen und die jetzt aus anderen öffentlichen Haushalten bestritten werden müssen. Noch hat niemand eine Antwort auf die Frage, wie mit deutlich niedrigeren Mitteln das ehrgeizige Bildungsprogramm für das 21. Jahrhundert verwirklicht werden soll.

Am 19. 8. 1993 läutete der Gouverneur des zwischen den großen Seen liegenden Bundesstaates Michigan pressgewirksam ein *neues Zeitalter der Schulfinanzierung* ein. Ausgerechnet vor dem Portal einer einklassigen Schule, in der vor Jahrzehnten der Industrielle Henry Ford seine Lehrer mit Fragen genervt hatte, unterzeichnete er ein neues Gesetz, wonach die bis dahin von den Gemeinden erhobenen Grundsteuern, die bis zu 50% die Schulkosten deckten, nicht mehr erhoben werden dürfen. Die Parlamentarier des Bundesstaates waren aufgefordert, neue Wege der Finanzierung zu finden.

Während Gouverneur Engler das Gesetz als wichtigen Schritt zu mehr Steuergerechtigkeit zu vermarkten versuchte, kommentierte ein Schulrat aus Detroit drastischer: „Wir sind bestürzt. Wir halten das für einen schlechten Scherz.“ Es grenzt schon an politisches Abenteuer, einer öffentlichen Aufgabe die wichtigste Finanzgrundlage zu entziehen „without proposing a way to replace it“ (The Milwaukee Journal, 20. 8. 1995).

Dieses Abenteuer hatte in Michigan im Schuljahr 1994/95 den Schuletats einen Finanzumfang von ca. 7 Mrd. Dollar entzogen, die durch andere Quellen ersetzt werden mußten. Es klingt wie Hohn, wenn eine Informationsschrift des House of Representatives von Michigan schreibt: „The national spotlight was on Michigan for the remainder of 1993 as it wrestled with the issue of replacement revenues.“ Im Dezember 1993 hatten sich die Parlamentarier schließlich darauf geeinigt, den Bürgern in Michigan eine Mischfinanzierung vorzuschlagen und sie über zwei Alternativen in einer Volksbefragung entscheiden zu lassen. Im März 1994 entschieden sich die Bürger mit großer Mehrheit für ein Modell, in dem zur Finanzierung von Kindergärten und Highschools (K bis 12) die Mehrwertsteuer angehoben, eine allgemeine Bildungssteuer auf der Basis der Grundsteuer eingeführt und die Einkommensteuer gleichzeitig reduziert wurden. Für die meisten Hausbesitzer ergab sich hieraus eine deutliche Verminderung ihrer Steuern, die nun in den örtlichen Schulbudgets fehlen. Um diese Lücke zumindest teilweise zu schließen und den Schulbezirken eine gewisse Finanzmasse zu geben, wurde in Ergänzung zu den o. g. State-Regelungen ein School Aid Act verabschiedet, der aus betrieblichen Grundsteuern, Mehrwert- und Umsatzsteuern, Zigaretten- und Tabaksteuern und anderen Kleinquellen einen School Aid Fund (SAF) bildet. Er steht den örtlichen School Boards als Ausgleichsfond zur Deckung besonderer Kosten zur Verfügung.

Die Regelungen bewirkten eine Verminderung der lokalen Finanzanteile um zwei Drittel (von 63 % auf 20 %) und eine Steigerung der State-Finanzierung um mehr als 100 % (von 37 % auf 80 %) vom Haushaltsjahr 1994 und 1995. Diese Verlagerung engt nicht nur den Finanzspielraum der Gemeinden ein, sondern zwingt die Schuldistrikts in die jährliche allgemeine Haushaltsauseinandersetzung auf State-Ebene, von der sie bisher wegen des hohen eigenen Grundsteueranteils weitgehend entlastet waren.

Es braucht kaum betont zu werden, daß damit – zumindest mittelfristig – auch eine *Verschiebung der Zuständigkeiten für schulische Belange zwischen örtlichen und bundesstaatlichen Behörden* begonnen hat, deren endgültige Konsequenzen noch nicht abzuschätzen sind. Daß damit aber erstmals ein Grundmerkmal des amerikanischen Schulwesens in Frage gestellt wird, kann

schon heute festgestellt werden: die Orientierung amerikanischer Schulen an den Zielvorstellungen und Bedürfnissen der Gemeinde (vgl. Dichanz 1995).

Die folgende Tabelle gibt für 21 (von 50) Bundesstaaten bzw. selbständigen Schulbezirken wider, wie sich die öffentliche Finanzierung der Schulen entwickelt hat bzw. in Zukunft verändern soll:

Tab. 1: Entwicklungstendenzen bei der öffentlichen Finanzierung von Schulen; eigene Befragung der Departments of Public Instruction der Bundesstaaten:

	Percentage of property tax	Activities to alter this percentage?	Any such activities in the past?
Alaska (AK)	23	no	no
Arizona (AZ)	44,5	no	no
California (CA)	30	no answer	no answer
Delaware (DE)	22	yes	no
Florida (FL)	43	no	yes
Hawaii (HI)	0	no answer	no answer
Indiana (IN)	38	yes	yes
Michigan (MI)	32	no answer	yes
Minnesota (MN)	37,8	yes	no
Nebraska (NE)	54	yes	yes
Nevada (NV)	18,8	no	yes
New Hampshire (NH)	89	no	no
New Jersey (NJ)	52,9	yes	yes
North Dakota (ND)	34,37	replacement with state dollars	no
Ohio (OH)	52	no	no
Oregon (OR)	41	yes	yes
Texas (TX)	54	yes	yes
Utah (UT)	25	no	no
Washington (WA)	30	no	yes
Wisconsin (WI)	48	yes	yes
Wyoming (WY)	50-55	no	no

Diese Übersicht macht deutlich, daß es in fast jedem zweiten Bundesstaat bzw. selbständigem Schulbezirk Veränderungen auf dem Gebiet der Finanzierung der öffentlichen Schulen gegeben hat oder gibt. Sie alle zielen darauf, *den Anteil der Grundsteuern für die Schulfinanzierung zu reduzieren und sie durch andere, von allen zu zahlende Steuern (meist Verbrauchssteuern) zu ersetzen.*

3. Aktuelle Tendenzen und ihre Ursachen

Die neue Qualität der Auseinandersetzungen um die Finanzierung der öffentlichen Schulen in den USA ist durch die o. g. Entwicklungen hinreichend belegt. Ihre Dramatik wird noch deutlicher, wenn man erfährt, mit welchen z. T. abenteuerlichen Ideen amerikanische Politiker versuchen, ihre *Steu-erzahler zu entlasten und gleichzeitig das Schulsystem funktionsfähig zu erhalten.* So überraschten der Gouverneur des Bundesstaates Illinois Edgar und der Bürgermeister von Chicago Daley im August 1993 die Öffentlich-

keit mit dem ernstgemeinten Vorschlag, die Spielsteuern, die die schwimmenden Spielcasinos auf dem Chicago River und dem Lake Michigan abwerfen, zu nutzen, um vor allem die Löcher im städtischen Schulbudget zu f llen – ein Vorschlag, der amerikaweit auf Verwunderung stieß. Bedeutete er doch nicht weniger, als ausgerechnet den Schulen, die bislang immer noch als Gemeinschaftsaufgabe ersten Ranges gesehen wurden, eine durch reguläre Haushaltseinnahmen gesicherte solide Arbeitsgrundlage zu nehmen und sie – auch psychologisch – in die Nähe des „gambling“, des Glücks­spiels zu rücken – keine schmeichelhafte Position.

Während sich State-Politiker und Bürger in Michigan offensichtlich darin einig waren, den öffentlichen Schulen den Gürtel enger zu schnallen, sorgt sich der Bürgermeister von Seattle/Washington in der Nordwestecke der USA darum, daß die Bürger das Interesse an „ihren“  ffentlichen Schulen immer mehr verlieren. Er versuchte, in einem engagierten Interview Verbündete für seinen bildungspolitischen Plan „Building Excellence“ (Aufbau eines leistungsstarken Bildungssystems) zu finden, mit dem das Stadtparlament von Seattle den Weg freimachen sollte „for our entire community to come together around a vision for our schools that is founded upon academic excellence and better outcomes for all our children“. In einer Presseerkl rung nannte B rgermeister Rice einige der Gr nde, die zur Zeit die finanzielle Unterstützung seiner Pl ne in Frage stellten:

„It's not just a taxpayer revolt. Voters want a return on their investment. The polls say people will pay more money for education, but only if there is a return on their dollars – not just because someone says something is for education.“ (The Oregonian, 30. 8. 1993, A8).

Damit beschreibt Rice wichtige Gründe für die derzeitige *„Schulverdrossenheit“ der amerikanischen Öffentlichkeit*:

- Die öffentlichen Schulen haben *ein immer schlechter werdendes Image*. Sowohl die Befragungen über die Qualität der Schulen (vgl. Gallup 1994, Elam e. a.) wie die immer wieder versuchten internationalen Vergleiche mit den Schulsystemen anderer Staaten, in denen amerikanische Schüler regelmäßig letzte Plätze erreichen, signalisieren den Amerikanern, daß ihre Schulen schlechte Arbeit leisten. „They do a bad job“ ist eine verbreitete Meinung, die durch noch soviel positive Meldungen und die Aufklärung über die komplizierter gewordenen Aufgaben der Schulen nicht zu korrigieren ist, weil sie längst zum Vorurteil mutierte.
- Diese „Schulverdrossenheit“ paßt in eine zunehmende unspezifische *„Staatsverdrossenheit“*, die sich u. a. als Folge der verschiedenen Regierungsskandale entwickelt hat und alle staatlichen, ja alle öffentlichen Institutionen betrifft, gleichgültig, ob Finanzverwaltung, Gesundheitssystem, Gerichte – oder eben Schulen. Diese „Staatsverdrossenheit“ führt u. a. dazu, daß die Schulverwaltung von Milwaukee privat organisierte, aber öffentlich finanzierte „Charterschulen“ durch Privatfirmen betreiben läßt mit dem Argument, nun seien sie eben keine öffentlichen Schulen mehr. Der Koordinator für Schulen in sozialen Brennpunkten Milwaukees sieht hierin zumindest die Chance, einen minimalen Einfluß auf Familien und Schüler zu behalten, die die Schulen des Schulbezirks meiden, weil sie „ ffentliche Institutionen“ sind.

- Die aus pädagogischen Gesichtspunkten vielfach günstige *Nähe amerikanischer Schulen zu ihren Gemeinden* kann sich in Verbindung mit der „Schulverdrossenheit“ über die Grundsteuer als *gefährlicher Einflußbereich* erweisen: Die örtlichen Schoolboards und ihre Wahlen, die Zuständigkeit dieser Schoolboards für die Höhe der Grundsteuer geben amerikanischen Bürgern einen Hebel in die Hand, mit dem sie unmittelbar und nachhaltig in das schulische Geschehen am Ort eingreifen können – selbst dann, wenn es nicht vorrangig um Schulfragen geht. So betrachtet der ehemalige Bildungsminister von Wisconsin, Prof. Grover, die derzeitigen Auseinandersetzungen um die Finanzierung der öffentlichen Schulen als eine Art „*Stellvertreterkrieg*“, in dem die öffentlichen Schulen viel des Unmutes auf sich ziehen, der anderen öffentlichen Einrichtungen gilt, weil Schulen für den Bürger relativ leicht greifbar sind.

- Schließlich macht den amerikanischen Schulen eine demographische Entwicklung zu schaffen, die in allen westlichen Industrienationen zu beobachten ist: Die *Verschiebung der Alterspyramide* zugunsten einer prozentual ständig wachsenden „grey generation“. Diese „grey generation“, häufig in guten Verhältnissen lebend, ist vielfach der Überzeugung, ihren Anteil an der Finanzierung der Schulausbildung ihrer Kinder über ihre Grundsteuer gezahlt zu haben. Ihre Bereitschaft sinkt, bis ins hohe Alter Steuern für die Erziehung der Kinder einer anderen Generation zu zahlen. Wenn solche Reserven sich mit Vorbehalten gegenüber bestimmten sozialen oder ethnischen Gruppen mischen, denen unterstellt wird, sich z. B. mit Hilfe sozialer Unterstützung auf Kosten der Gemeinschaft aushalten zu lassen, entsteht ein Meinungsgemisch, das die öffentlichen Schulen gern ganz abschaffen und nur noch Privatschulen für diejenigen einrichten möchte, die sie „verdienen“ und bezahlen können. Dieser Trend ist Teil einer Stimmungslage in den USA, in der *Sozial- und Bildungsfragen allgemein keine Lobby* mehr haben und Gedanken an das „Allgemeinwohl“ leicht in den Verdacht geraten, „sozialistisch“ zu sein. Analytisch betrachtet scheinen sich hier zwei Richtungen der von E. James (vgl. Weiß/Steinert 1994, S. 444) typisierten Erklärungen zur Privatisierung zu treffen: Zum einen ist offensichtlich bei Eltern aufgrund der Unzufriedenheit mit den Leistungen des öffentlichen Schulwesens ein Nachfrageüberhang („excess demand“) entstanden, den die Eltern durch verstärkte Zuwendung zu privaten Bildungsangeboten zu befriedigen suchen. Zum anderen ermuntert die derzeit rechtslastige Stimmung in den USA ideologische, häufig religiös-fundamentalistische Gruppen, ihr eigenes „pädagogisches Süppchen“ zu kochen und im Sinne einer „nonprofit entrepreneurship“ eine privatistische Bildungspolitik zu betreiben. (Vgl. Dichanz/Grahn 1995)

4. Folgerungen

Der in den USA zu beobachtende Trend, die Unzufriedenheit über die Leistungen der öffentlichen Schulen direkt vor den Schultüren abzuladen, hat nicht nur inneramerikanische Gründe. Die dortige Entwicklung fügt sich nahtlos in eine *weltweit zu beobachtende Tendenz* ein, in der „die Kritik am staatlichen Bildungsmonopol sowie die Klage über die geringe Effizienz staatlicher Bildungsinstitutionen“ (Weiß/Steinert 1994, S. 440) massiver geworden sind. Die von Weiß und Steinert skizzierten unterschiedlichen Stra-

tegien der Privatisierung der Bildungskosten in westlichen Industrieländern, besonders die vielfältigen Formen in den USA ergänzen die Auseinandersetzungen auf dem Steuersektor zu einem gefährlichen Gesamtbild, in dem die *Konturen des öffentlichen Schulwesens zu verschwimmen beginnen*. Nimmt man andere Indizes hinzu, kann man hinsichtlich des öffentlichen Schulwesens in den USA *drei Trends* beobachten:

- Die zunehmenden Aufgaben, die die amerikanische Gesellschaft ihren Schulen zumutet (z. B. Minoritätenförderung, Gesundheits- und Sozialpflege, Arbeitsmarktvorbereitung), gehen immer mehr über den traditionellen schulischen Rahmen und seine Funktionsbedingungen hinaus. Sie überfordern das System „öffentlicher Schule“ immer mehr.
- Die Bereitschaft vieler Schulpolitiker und -verwalter, Teilbereiche der schulischen Funktionen unter dem Druck aktueller (meist sozialer oder finanzieller) Probleme weitgehend konzeptionslos zu privatisieren, führt bereits jetzt zu Ausfaserungen des öffentlichen Systems und schwächt es weiter.
- Diese Privatisierung trifft vor allem zwei Bevölkerungsgruppen: (a) die wohlhabenden Schichten, die mit Hilfe teuer erkaufte Bildung ihren Vorsprung ausbauen können, und (b) die sozial Schwachen und finanziell Benachteiligten, die in privatisierte Schulen minderer Qualität abgedrängt werden, in denen schwer einzuschätzende „Entrepreneurs“ auch an der Bildung noch verdienen wollen.

Ob die von Weiß/Steinert (1994) konstatierte Tendenz von Bildungspolitikern, in mehreren Ländern „das Spektrum an Bildungsangeboten durch Verbesserungen des Zugangs zum Privatsektor zu erweitern“ (S. 449), realistisch ist, muß angesichts der sich abzeichnenden Entwicklungen in den USA bezweifelt werden. Dort ist eher mit einer neuen „education gap“ zu rechnen, die eigentlich zum Grundsatz der „equality of chances“, einem Grundstein der amerikanischen Verfassung, nicht paßt.

Wenn die „sich verschärfende Finanzkrise in einigen Ländern eine Tendenz in Richtung einer stärkeren privaten Finanzbeteiligung“ (Weiß/Steinert 1994, S. 451) auslösen sollte, wie dies in den USA zu beobachten ist, ist es höchste Zeit, sich auch bei uns über solche Entwicklungen Gedanken zu machen. Weder die Schaffung größerer Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen traditionellen Schulformen noch die Einrichtung der Gesamtschulen haben die soziale Selektionsfunktion der Schule beseitigen können. Wir sollten alles daran setzen zu verhindern, daß Privatisierungstendenzen im Schulwesen „zu einer Verstärkung gesellschaftlicher Fragmentierungsprozesse führen“ (Weiß/Steinert 1994, S. 454), die einen weiteren Sektor unseres gesellschaftlichen Lebens den hemmungslosen Kräften des freien Marktes preisgibt: Entwicklungen von Schulen in besonders schwierigen Wohngebieten der USA lassen erkennen, *welche sozialen Gefahren entstehen, wenn Schulen ihre öffentliche Unterstützung verlieren*. Dann stehen viel mehr als „nur“ pädagogische Ziele auf dem Spiel.

Die Gefahren, die Sting/Wulf (1994) nach dem Niedergang der sozialistischen Staatssysteme durch Privatisierungstendenzen für Zentral-Ost-Asien beschreiben, haben eine frappierende Ähnlichkeit mit den Entwicklungen in den USA: „This development does not contribute to the building

up of a new unified community, but is combined with a lack of commitment which can lead to a dangerous social explosion.“ (S. 9) In einer Gesellschaft, die wie die amerikanische die Verpflichtung des freien, für sein Glück selbst verantwortlichen Individuums für die Community betont, ist die *Aufkündigung der gemeinschaftlichen Verantwortung für das öffentliche Schulwesen ein bedenkliches Signal*. Sie ist nicht nur die Aufkündigung des Verfassungs- und Menschenrechtes auf Bildung, sondern auch der mögliche Verzicht auf eine Grundlage eines jeden demokratischen Staatswesens: den Informationswillen und die Informationsfähigkeit seiner Bürger.

Wie widersprüchlich diese Entwicklungen zu einer Zeit wirken, in der Präsident Clinton mit der Verkündigung und Verabschiedung der „*Goals 2000*“ der amerikanischen Schulpolitik in den Bundesstaaten neue Anstöße zu geben versucht, wird besonders deutlich, wenn man sich diese *Ziele* vor Augen führt:

- Alle Kinder in den USA sollen lernwillig und -bereit die Schule beginnen.
- Die Abschlußrate der High School nach dem 12. Schuljahr soll auf mindestens 90 % ansteigen.
- Einen erfolgreichen Abschluß nach den Klassenstufen vier, acht und zwölf sollen Schüler nur nach guten Qualifikationen in den Fächern Englisch, Mathematik, Naturwissenschaften, Geschichte und Geographie erhalten.
- Jeder erwachsene Amerikaner soll nach Schulabgang lesen und schreiben können.
- Amerikanische Schüler sollen die Weltbesten in Mathematik und Naturwissenschaften werden.

Trotz einer Erhöhung des Finanzausschusses aus Washington kann man angesichts der Entwicklungen in den einzelnen Bundesstaaten solche Forderungen nur als *Phantasiegebilde* oder als *Gesundbetelei* betrachten. Weder die Bundesstaaten noch die einzelnen Schuldistrikte lassen sich in ihre Schulpolitik von der Bundesregierung hineinreden, noch würden die Finanzmittel aus Washington für eine Realisierung der o. g. Ziele ausreichen. Sie genügen gerade, um so dringende Grundversorgungsprogramme wie „Ready to School“, ein Frühstücksprogramm für minderbemittelte Schüler aufrechtzuerhalten. Wenn aber Vorstellungen des rechtskonservativen Sprechers des Senats, des Republikaners Newt Gingrich Wirklichkeit werden, wird sich die USA bald um die *geistige Grundversorgung* ihrer Schüler in den öffentlichen Schulen sorgen müssen. Allem Anschein nach müssen wir – trotz aller unübersehbaren Engpässe in den Bildungshaushalten – solche Entwicklungen in Deutschland noch nicht befürchten. Doch auch bei uns gibt es Erwartungen und Aufträge an öffentliche Schulen durch Politiker und Eltern, denen ein öffentliches Schulsystem immer weniger gerecht werden kann, besonders, wenn es als Staats-Schulsystem organisiert ist. Ein Blick auf die stärkere Gemeindezuordnung amerikanischer Schulen macht nicht nur die Gefahren kurzfristiger direkter Interventionsmöglichkeiten deutlich, er zeigt auch, daß dort die Gemeindezugehörigkeit die Schulen gelehrt hat, sehr flexibel zu sein. Davon kann ein Staats-Schulsystem lernen.

Literatur

- Dichanz, Horst: Schulqualität – Gemeindequalität. In: Bildung und Erziehung 1995, H. 3
- Dichanz, Horst: Chancen dezentraler Schulpolitik. In: Jahrbuch der Fernuniversität, 1995, S. 157-175
- Dichanz, Horst (m. U. Grahm): Banned books. In: Evgl. Kommentare, 1995, H. 7
- Elam, Stanley M. / Rose, Lowell C. / Gallup, Alex M.: Gallup poll. Of the Public's Attitudes toward the Public Schools. In: Phi Delta Kappan. 1994, Sept., S. 42-47
- Sting, Stephan / Wulf, Christoph: Education in a Period of Social Uheaval. Educational Concepts and Theories in Central-East-Europa, Vorwort. Münster/New York 1994
- Weiß, Manfred / Steinert, Brigitte: Privatisierungstendenzen im Bildungsbereich: Internationale Perspektiven. In: Die Deutsche Schule. 86, 1994, 4, S. 440-454
- The Michigan School Aid Act 1994 1994, S. 49

Horst Dichanz, geb. 1937; Prof. Dr.; Lehramt an Volksschulen; Wissenschaftlicher Referent am Deutschen Institut für Fernstudien Tübingen; seit 1975 Professor an der FernUniversität Gesamthochschule Hagen (Theorie der Schule und des Unterrichts); Gastprofessor an der University of Wisconsin-Milwaukee, USA
Anschrift: FernUnivertsität Hagen, Fachbereich Erziehungs-, Sozial- und Geisteswissenschaften, Postfach 940, 58084 Hagen