

# Warum nicht mehr direkte Demokratie und Autonomie im Hochschul- und Schulwesen?

---

Gero Fischer

Aktuell gehen im politischen Diskurs die Wogen hoch wegen der von verschiedenen Seiten gestellten Forderung nach mehr direkter Demokratie. Die diesbezüglichen Vorstellungen, getragen von unterschiedlichen politischen Konzepten und Ideen, sind oft widersprüchlich. Der Meinungsbildungsprozess ist noch nicht abgeschlossen, ein Streitpunkt ist die Frage, was überhaupt Gegenstand des Instruments der direkten Demokratie sein soll/kann. Warum wird nicht Demokratie – quasi auf Betriebsebene – dort eingefordert, wo demokratische Selbstverwaltungsstrukturen liquidiert wurden – an den Universitäten – oder dort, wo sie längst überfällig sind und noch nie realisiert wurden – im Schulwesen? Gerade jetzt wären diese Fragen und Forderungen zu stellen, wo ein neues Lehrerdienstrecht, eine neue Lehrerausbildung umgesetzt und in der Folge eine „neue Lernkultur“ realisiert werden sollen.

## Vorbemerkungen

„Während die demokratischen Institutionen formal weiterhin vollkommen intakt sind, (und heute sogar in vielerlei Hinsicht weiter ausgebaut werden), entwickeln sich politische Verfahren und die Regierungen zunehmend in eine Richtung zurück, die typisch war für vordemokratische Zeiten: Der Einfluss privilegierter Eliten nimmt zu, in der Folge ist das egalitäre Projekt zunehmend mit der eigenen Ohnmacht konfrontiert.“<sup>1</sup>

Der aktuelle Diskurs um direkte Demokratie, Volksbegehren, Volksbefragungen, Volksabstimmungen ist kontrovers und verläuft entlang parteipolitischer Interessen. Es geht im Wesentlichen um die Fragen, wie verbindlich und welche Konsequenzen Instrumente der direkten Demokratie wie Volksbefragungen, Volksbegehren etc. haben sollen und welche Themen überhaupt Gegenstand dieser Initiativen sein dürfen/sollen. In diesem Statement möchte ich die Frage der direkten Demokratie auf zwei konkrete Felder lenken – die Universitäten und das Bildungswesen<sup>2</sup>.

Im Zuge der Umorganisation der Universitäten (Universitätsgesetz / UG 2002) unter dem Aspekt der Zurichtung der Bildung für den Markt wurde die demokratische Selbstverwaltung (die in den 60-er und 70-er Jahren in zähem Kampf errungen wurde) bis auf kümmerliche Reste abgeschafft, die Mitwirkung von Hochschullehrern und Studierenden derart drastisch eingeschränkt, dass sie nur noch in Spurenelementen existiert. Die Entscheidungsgremien der Fakultät, die Funktionsbereiche der Institutskonferenz, die ständigen Kommissionen mit Entscheidungsrecht (Personal, Raum, etc.) wurden liquidiert und die Entscheidungskompetenzen sozusagen „nach oben“ verschoben. Der Universitätsstruktur wurde ein von der Wirtschaft kopiertes autoritäres Managementsystem (und mit einem Universitätsrat ausgestattet, der direkte Eingriffsmöglichkeiten seitens des Staates und der Wirtschaft<sup>3</sup> besitzt) aufgesetzt ohne wirksame demokratische Kontrolle von unten. Es mangelt an Transparenz der Entscheidungsprozeduren, dafür boomt die Gerüchtebörse. Das Engagement der Lehrenden aber auch der Studierenden, sich unter den neuen Bedingungen in der universitären Selbstverwaltung zu engagieren ist daher sehr enden wollend.

Im Schulwesen war die Situation hingegen noch nie anders: Der parteipolitische Einfluss und das Gängelband des Staates waren und sind nach wie vor dominant und präsent. Die Felder

---

<sup>1</sup> Colin Crouch: Postdemokratie. Frankfurt, 2008, S.13

<sup>2</sup> Vgl. dazu W. Böttcher: Kann eine ökonomische Schule auch eine pädagogische sein? Schulentwicklung zwischen Neuer Steuerung, Organisation, Leistungsevaluation und Bildung. Weinheim et al. 2002

<sup>3</sup> Zur Zusammensetzung der Uni-Räte: 43% „stammen direkt aus den Chefetagen von Konzernen und Banken“, siehe Gerald Oberansmayr: Exklusiv, vertikal und elitär. EU und Bildungspolitik. In: schulheft 145/2012: S. 15 – 46, S. 33

der Schulautonomie sind sehr eng abgesteckt (Schulprofile, Schwerpunkte<sup>4</sup>, die sog. schulautonomien Tage u.dergl.). Wichtige Fragen werden aber nicht schulautonomien Entscheidungen der demokratischen Art überlassen: So ist z.B. die Vergabe leitender Funktionen (insbesondere Schulleiterstellen) nach wie vor de facto an parteipolitische Einflusszonen gebunden, auch wenn es jetzt zumindest Hearings der Kandidaten an den Schulen u.ä. gibt, so ist das Schulwesen von wirklicher Demokratisierung und Autonomie weit entfernt. Das hat auch damit zu tun, dass es weder einen nationalen Konsens zu Bildung noch Visionen zur Schule der Zukunft in Österreich gibt.

### Argumente für die (Re)Installierung demokratischer Strukturen an den Hochschulen und Universitäten

Der Umgestaltung der Universitäten durch das UG 2002 hat die betriebswirtschaftliche Philosophie des New Management Pate gestanden. Die bis dahin existierenden demokratischen Strukturen der Mitbestimmung an den Universitäten wurden demontiert und an ihrer Stelle autoritäre hierarchische Architekturen installiert (letztere waren übrigens die Voraussetzung dafür, dass die Bologna- Studienarchitektur durchgesetzt werden konnte). „Überlebende“ Gremien, die früher Entscheidungsrecht hatten (wie Fakultätssitzungen, Institutskonferenzen, die ständigen Kommissionen), wurden in ihren Befugnissen stark eingeschränkt bzw. buchstäblich entmündigt bzw. zu reinen Beratungsforen degradiert. Das hat den Verlust der Mitbestimmung und eine Abwertung der Selbstverwaltung zur Folge, wie z.B. bei der Budgetplanung, bei Personalentscheidungen (z.B. Bestellung von Assistenten u.a.), bei der Lehrplanung, bei Verwaltungsabläufen, Prüfungsverfahren etc. Mit der Entdemokratisierung wurde auch evident, dass die neuen Managementstrukturen vieler Universitätsleitungen überfordert ist, deren Entscheidungen oft von fragwürdiger Qualität sind, was sich schließlich in einer Vielzahl von notwendigen Gegensteuerungsmaßnahmen niederschlägt. Die Hochschulautonomie mutiert zu einer Form der selbstorganisierten Mängelverwaltung.

Demokratische Mitbestimmung ist aber für die Freiheit von Forschung und Lehre an der Universität eine unabdingbare Bedingung. Letztere wird zur Makulatur, wenn in Wirklichkeit in den Universitätsräten die Befehlskette von Vertretern der Konzerne, der Finanzwirtschaft, politischen Pressuregroups und Lobbies ohne effektive Kontrolle und Einspruchsmöglichkeit der Lehrenden und Studierenden ausgeht. Was gelehrt und geforscht wird läuft Gefahr immer mehr fremdbestimmt zu werden.

### Potenzial demokratischer Strukturen im Schulwesen

Im Schulwesen hat noch nie (volle) demokratische Selbstverwaltung Einzug bestanden, die Schulrealität wird seit den Anfängen dominiert von Zentralismus, Weisungsrecht, Dienstvorschrift, strikten hierarchische Befehlsebenen (nicht unähnlich militärischen Strukturen – vielleicht deshalb die architektonische Affinität von Schulen und Kasernen?), vollständiger Kontrolle „von oben“ (Landes-, Stadtschulräte) sogar in vielen trivial erscheinenden alltäglichen Geschäftsabläufen. Diese Konstellationen fördern eher die Entstehung von Untertanenmentalität denn Widerspruchsgeist. Nicht genug, zusätzlich befindet sich das Schulwesen in den interessenspolitischen Fängen der Großparteien (die parteipolitischen Einflusszonen ließen sich als Landkarten darstellen). Leitende Funktionen (Schuldirektoren), Kontrollorgane (Inspektoren) werden nahezu ausschließlich nach parteipolitischen Einflusssphären vergeben, umso weniger sind Karrieren in den höheren Ebenen der Schulverwaltung (Landes-/Stadtschulräte) und auch der öffentlichen Institutionen der Pflichtschullehrerausbildung (Pädagogische Akademien, heute PFH) ohne Berücksichtigung der parteipolitischen Farbenlehre denkbar. Die Lehrer haben bei der Besetzung / Besetzung der verschiedenen Funktionen

---

<sup>4</sup> Diese autonomen pädagogischen Schwerpunkte werden aber durch die Standardisierungsbestrebungen stark konterkariert.

seit einigen Jahren besten Falls beratende Parteienstellung, die Entscheidungen fallen „oben“ de facto nach parteipolitischem Kalkül und Farbenlehre.

Aber auch bei der Besetzung von Lehrerposten spielen vieler Orts parteipolitische Interessen eine Rolle. Absurder Weise ist auch dann, wenn z.B. ein Lehrer seinen Dienst-/Wohnort von einem Bundesland in ein anderes verlegen will, auch da ist auf parteipolitische Konstellationen in den übergeordneten Behörden – die einem solchen Transfer zustimmen müssen – Rücksicht zu nehmen.

Zusammenfassend präsentiert sich die Schule als weisungsdominierter Raum ohne wirkliche autonome demokratische Selbstverwaltungsstrukturen. Dass das auch demokratiepädagogisch problematisch ist, muss nicht besonders hervorgehoben werden. Die politische Einflussnahme und Gängelung scheint so gefestigt, unhinterfragbar geworden, dass sie überhaupt nicht zur Disposition steht – nicht einmal bei der sonst so selbstbewussten Lehrgewerkschaft. Die Demokratisierung des Schulwesens ist dringend notwendig – auch wenn sie derzeit nicht auf der politischen Agenda steht. Grundsätzlich müssen die erstarrten Macht- und Einflusststrukturen in Frage gestellt werden, die Lehrerkollektive ermächtigt werden, Entscheidungen in ihrem autonomen Wirkungsbereich (der Selbstverwaltung) selbständig zu treffen, um so längerfristig den Einfluss von politischen Parteien und Interessensgruppen zurückzudrängen. Ein wichtiger Anfang könnte sein, zumindest folgende zwei Prinzipien zu hinterfragen:

- Grundsätzlich ist nicht einzusehen, warum das Kollektiv der Lehrenden an einem Schulstandort sich nicht ihre Direktoren u.a. Funktionäre wählen darf, ohne dass die letzte Entscheidung „von oben“ (Landes-/Stadtschulräte) also politisch gefällt wird.
- Es ist nicht einzusehen, dass Funktionsposten auf Lebenszeit und nicht für die Dauer einer Funktionsperiode (z.B. zwei Jahre) vergeben werden. Das Argument, dass es lange dauert, bis sich ein Direktor / Inspektor in die Materie eingearbeitet hat, ist dürftig, die Leitungsaufgaben von Dekanen, Rektoren etc. sind unbestreitbar umfangreicher und komplexer – auch diese Funktionen werden nur auf Zeit vergeben.

Diese zwei Forderungen mögen bescheiden und gering erscheinen, sind es aber in Wirklichkeit nicht, weil sie emanzipatorische Sprengkraft beinhalten. Das Kollektiv der Lehrer ist politisch mündig und durchaus fähig selbständig seine Leitungen und sonstigen Funktionäre zu wählen / bestimmen – die Politik hat das bisher bewusst verhindert. Da das demokratische Wahlrecht auch die Möglichkeit der Abwahl einschließt, können sich Kollektive selbst steuern und etwaige Fehlentwicklungen in Eigenverantwortung korrigieren. Ein solcher Paradigmenwechsel hätte dann folgende Konsequenzen, nämlich, dass

- sich Schulen wirklich autonom und eigenverantwortlich selbst verwalten
- durch die Autonomie und Selbstverwaltung der Schulen die Funktion und Notwendigkeit übergeordneter Schulbehörden in Frage gestellt würden: Landesschulräte (Bezirksschulräte) werden zunehmend obsolet.
- sich die Schulen nachhaltig vom parteipolitischen Einfluss lösen können

Dazu kann noch einiges an Argumentation nachgeschoben werden: Da demokratische Selbstverwaltung macht übergeordnete Kontrollorgane weitgehend überflüssig. Hier ist die Analogie zu den Universitäten durchaus angebracht ins Spiel zu bringen: „Über“ den Universitäten steht nur das zuständige Ministerium und keine Zwischenbehörde, die z.B. Abschlussprüfungen, Außenbeziehungen, Kooperationen Habilitationen u.dergl. bewilligt, Lehrbeauftragte usw. bestimmt. Vor einigen Jahren hat die Unterrichtsministerin die Möglichkeit der Abschaffung dieser übergeordneten Schulbehörden angedacht, gleichzeitig aber deren Ersatz durch sog. „Bildungsdirektionen“ ventilliert<sup>5</sup>, welche Funktion und Aufgabe diese neuen Apparate übernehmen sollen, wie ihre geografische Streuung aussehen soll, blieb jedoch unklar. Vier

---

<sup>5</sup> Statement der Unterrichtsministerin: Mein Weg zur Schule der Zukunft“ (Standard 4./5.4.09)

Jahre später sollen laut Ministerratsbeschluss Bezirksschulräte aufgelöst werden und durch ein „regionales Schulmanagement mit flexiblen Außenstellen des Landesschulrates<sup>6</sup> ersetzt werden. Dadurch soll ein Fünftel der 130 Stellen bei den Bezirksschulinspektoren eingespart werden.“<sup>7</sup> Nach einem großen Wurf sieht das nicht aus.

### Demokratisierung und Autonomie vs. Zentralisierung

Demokratisierung und Stärkung der Autonomie zieht die Forderung nach Bereinigung und Verschlinkung der Verwaltungsstrukturen und Institutionen nach sich. Für Agenda, die nicht schulautonom zu regeln sind, können entsprechende Formen gefunden werden, wie z.B. ständige (demokratisch besetzte) Kommissionen. Das Internet hat sich in der Verwaltung als recht brauchbar erwiesen, so könnten z.B. Stellenausschreibungen, Bewerbungen für Unterrichtspraktika etc. ohne großen Verwaltungs- und Personalaufwand und damit ohne notwendige parteipolitische Intervention abgewickelt werden. Ein Ende der zentralisierenden Gängelung, Freiheit und Autonomie sind Bedingung für eine kreative innovative pädagogische Arbeit, die dann Realität werden könnte.

Aktuell jedoch stößt die Forderung nach Autonomie an Grenzen dort, wo Standardisierung und Zentralisierung den Kern der Bildungsreformen ausmacht<sup>8</sup>. Das betrifft z.B. die Abwicklung der Matura (insbesondere der Zentralmatura), bei der die Rolle der Lehrer von Kontrollinstanzen, Metainstitutionen marginalisiert wird. In diesem Sinne könnten wiederum die Universitäten als Modell dienen: Hier bestehen Prüfungskommissionen aus drei Personen (Vorsitzender, 1. und 2. Prüfer – die beiden erstellen autonom die Fragen), ohne dass die Prüfungsthemen irgend einer Kontrollinstitution auf einer Metaebene zur Genehmigung vorgelegt werden müssten etc. Dabei gilt für viele Abschlüsse die Berufsberechtigung, die Matura hingegen – voll bürokratischer Inbrunst mit unverhältnismäßigem Aufwand an Personal und Kontrollmechanismen zelebriert – ist nur die Eintrittskarte (und das nur mit zusehends eingeschränkten Gültigkeitsbereich) für die Hochschulen und Universitäten.

### Pädagogische Fachhochschulen / PFH

Die PFH befinden sich gewissermaßen zwischen Schulen und Universitäten, es sind dies Institutionen, die in der Tat um ihre Existenzberechtigung besorgt sein müssen: Wenn die Ausbildung der Lehrer aller Kategorien an den Universitäten erfolgen soll, dann ist eigentlich das Schicksal der PFH besiegelt, denn PFH sind keine Universitäten und haben auch keine Voraussetzungen dafür. Ihre Strukturen sind Resultat der historischen Entwicklung des österreichischen Bildungswesens, der Spaltung der Lehrerausbildung (Pflichtschulbereich an PFH bzw. deren Vorgänger, Sekundarschulbereich Universitäten). Die Schwierigkeiten der aktuellen Arbeit an der Entwicklung gemeinsamer Curricula im Rahmen der neuen Lehrerausbildung zeigen ja ganz deutlich, dass PFH und Universitäten nicht kompatibel sind. Das betrifft die (bisher) unterschiedlichen Aufgabenbereiche, Ziele, die unterschiedlichen Traditionen von akademischer Forschung und Lehre, die Formen, Regeln und Standards der Reproduktion des wissenschaftlichen Nachwuchses etc. Auch was die politische Steuerung und Abhängigkeit der PFH betrifft, so ist sie bei den PFH unvergleichlich höher und demokratische Mitbestimmung noch wesentlich geringer, sodass man insgesamt von unterschiedlichen „Kulturen“ der Uni und PFH sprechen kann. Diese unterschiedlichen „Kulturen“ werden schon bei einer so banalen Angelegenheit sichtbar wie der Präsentation nach außen: In jeder Studienrichtung an den Universitäten sind Informationen über das Curriculum, die Lehrenden (deren Profil, Qualifikationen, Lebensläufe, Arbeitsschwerpunkte, Veröffentlichungen), das Lehrangebot, etc.

---

<sup>6</sup> Vielleicht sind das diese ominösen „Bildungsdirektionen“?

<sup>7</sup> Nach Wiener Zeitung, 12.6. 2013, S. 12

<sup>8</sup> Vgl: Eva Maria Heininger: Autonomie und Standardisierung – (k)ein Widerspruch? Diplomarbeit Graz, 2011

frei abrufbar. Bei den PFH bleiben Informationen dieser Art hingegen Außenstehenden verwehrt ...

### Schlussbemerkungen

Dass sich die politischen Parteien und die jeweilige Regierung nicht wirklich bzw. nachhaltig für eine durchgängige Demokratisierung des Bildungs- und Hochschulwesens engagieren, ist einsichtig, weil diese nur auf Kosten der eigenen Einflussnahme zu haben wäre. Dass aber die Interessensvertretung der Lehrer, die starke Lehrgewerkschaft in dieser Hinsicht nichts einfordert, ist schon eine andere Sache (die Hochschullehrgewerkschaft fällt hingegen aufgrund des geringen Organisationsgrades kaum ins Gewicht). Die Nichteinforderung demokratischer Verhältnisse als Grundlage für eine zukunftsfähige Gestaltung der Arbeitsbedingungen der Lehrerschaft ist die Garantie des status quo auch für die Zukunft.

Derzeit laufen im Bildungswesen Reformen, die vom zuständigen Ministerium vollmundig als „Jahrhundertwerk“ hochstilisiert werden. Gemeint ist jedoch die Zurichtung des Bildungswesens im Sinne des marktliberalen ideologischen Mainstreams, der Umformung von Bildung zur Ware<sup>9</sup>, von Schulen und Universitäten zu Dienstleistungsbetrieben, zu Industrien, von Schülern / Studenten zu Kunden, der Umstellung von Input- zu Outputsteuerung (mit den Instrumenten der kompetenzorientierten Leistungsmessungen, Bildungsstandards etc.).<sup>10</sup>

„Jetzt wäre das Engagement notwendig, Reformwünsche jeder parteipolitischen oder ideologischen Geiselnahme zu entziehen. Um diese Wünsche nachhaltig zu vertreten. Nachhaltigkeit ist aber der Feind der Gemütlichkeit. In Wahrheit dient jedoch die Vereinnahmung aller Protestströmungen in Österreich wieder nur als Ausrede für das Nicht-Engagement. Das ist ein Grundübel, das nur die Jungen ausmerzen können.“<sup>11</sup>

Radikale Veränderung, Brüche sind notwendig, nicht fatalistische Anpassung an scheinbar Unvermeidliches: „Die zur Gewohnheit gewordene Entscheidung für das kleinere Übel ist die eigentliche Ermöglichung des größeren.“<sup>12</sup> Und im Übrigen: Stéphane Hessel lässt grüßen<sup>13</sup>.

Wien, Mai/Juni 2013

---

<sup>9</sup> Vgl. Jochen Krautz: Ware Bildung. Schule und Universität unter dem Diktat der Ökonomie. München, 2007

<sup>10</sup> Siehe dazu die Kritik <http://bildung-wissen.eu/veranstaltungen-1/sackgassen-der-bildungsreform.html>

<sup>11</sup> Anneliese Rohrer: Ende des Gehorsams. Wien, 2011, S. 131

<sup>12</sup> Harald Welzer: Das Ende des kleineren Übels. Essay in: Der Spiegel 22/2013

<sup>13</sup> Stéphane Hessel: Empört Euch! Übersetzt von Michael Kogon. Berlin 2011