

## 2 Staat und Zivilgesellschaft im deutschen Schulwesen

In dieser Arbeit wird der Frage nachgegangen, wieviel zivilgesellschaftliche Beteiligung im deutschen Schulwesen möglich ist. Als Beispiel hierfür wird die Gründung Freier Alternativschulen als private Grundschulen untersucht. Konkret wird gefragt, unter welchen Bedingungen die Gründung einer Freien Alternativschule gelingt. Im Umkehrschluss werden die Ursachen deutlich, die eine Gründung verhindern. Diese Ursachen können dann als Grenzen der zivilgesellschaftlichen Beteiligung im deutschen Schulwesen verstanden werden. Da das Schulwesen unter Aufsicht des Staates steht, ist besonders interessant, welche dieser Grenzen der zivilgesellschaftlichen Beteiligung durch den Staat gesetzt werden.

Um sich einer Untersuchung des dargestellten Problemkomplexes zu nähern, stellt sich zunächst die Frage, wie es überhaupt zu der Aufsicht des Staates über das Schulwesen kam. Dies kann über die historische Entstehung des deutschen Schulwesens nachgezeichnet werden (Abschnitt 2.1). Vor diesem Hintergrund lässt sich die Institutionalisierung des privaten Schulwesens und seine empirische Entwicklung in der heutigen Bundesrepublik darstellen. Dies ermöglicht es, die aktuelle Bedeutung von Privatschulen im Verhältnis zu staatlichen Schulen aufzuzeigen (Abschnitt 2.2). Auf diese Weise wird das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet. Diese Reflexion bietet die Grundlage für die Beschreibung Freier Alternativschulen und ihrer besonderen Bedeutung für Erkenntnisse zur Rolle der Zivilgesellschaft für die Bundesrepublik Deutschland (Abschnitt 2.3).

## **2.1 Die Entstehung des Schulwesens in Deutschland**

Aus historischer Perspektive zeigt sich eine enge Verknüpfung der Entstehung von Nationalstaaten und staatlichen Bildungssystemen. Daraus können die Fragen abgeleitet werden, welches Ziel mit den Bildungssystemen vom Staat verfolgt wird und wie es dazu kam, dass das Bildungssystem in Deutschland heute unter Aufsicht des Staates steht. Im weiteren Verlauf stellt sich dann die Frage, welche Zusammenhänge für den Wandel des betrachteten Bildungssystems in genau dieser Form ursächlich waren. Mit diesen Fragen beschäftigt sich die historisch-vergleichende Bildungsforschung (Fend 2006; Meyer und Ramirez 2007; Phillips 2007; Schriewer 2007; Helspler und Böhme 2008). Dieses Vorgehen soll nun aufgegriffen werden, indem die Entstehung des staatlichen Schulwesens und sein Wandel in Deutschland vom Mittelalter bis heute nachgezeichnet werden. Aus der Beschreibung dieser Entwicklungen kann zunächst aufgezeigt werden, welches Verständnis des Begriffs Bildung für diese Arbeit von Bedeutung ist (Abschnitt 2.1.1). Anschließend erfolgt eine Reflexion dieser historischen Entwicklung bis zum Zweiten Weltkrieg um eine Einordnung des Verhältnisses von Staat und Zivilgesellschaft im Schulwesen in die Literatur der Zivilgesellschaftsforschung vorzunehmen. Auf diesem Weg kann verdeutlicht werden, warum die Entstehung des deutschen Nationalstaates und die Verstaatlichung des deutschen Schulwesens in einem so engen Zusammenhang stehen. Vor diesem Hintergrund wird zudem die Bedeutung des Schulwesens für den Staat in einem internationalen Kontext reflektiert (Abschnitt 2.1.2).

### *2.1.1 Die Entstehung und der Wandel des deutschen Schulwesens*

Bei der Betrachtung des Schulwesens fällt auf, dass Wandlungsprozesse der Struktur des Schulwesens immer die Folge veränderter Bildungsvorstellungen sind. Die normativen Bildungsvorstellungen oder auch Bildungsziele, die mit dem Schulwesen verfolgt werden, ändern sich wiederum aufgrund gesellschaftlicher Wandlungsprozesse. Aus

diesem Grund soll die Entwicklung des deutschen Schulwesens seit dem Mittelalter nachvollzogen werden, indem zunächst normative Bildungsziele, die mit dem Schulwesen erreicht werden sollen, in ihren gesellschaftlichen Kontext eingeordnet werden. Darauf aufbauend können dann die Veränderungen der Struktur des Schulwesens bis zum Zweiten Weltkrieg erläutert werden. Als bedeutende Phasen für die Entwicklung des deutschen Schulwesens werden dabei das Mittelalter, die Reformation, die Aufklärung, die Preußischen Reformen, die Weimarer Republik, und das Dritte Reich identifiziert. In diesen Zeiträumen entstehen wichtige neue Ideen in Bezug auf Bildung und die Ausgestaltung des Schulwesens, die das Schulwesen in seiner heutigen Form maßgeblich beeinflussen. Diese Erkenntnisse lassen abschließend eine Erläuterung des Bildungsbegriffs zu, der dieser Arbeit zugrunde liegt.

Die ersten Schulen in deutschen Gebieten dienen im Mittelalter dem Ziel, eine kirchliche Elite auszubilden. Dies wird vor allem von Kindern des wohlhabenden Adels genutzt. Um den klerikalen Nachwuchs zu sichern, werden diese Schulen von Beginn an ebenfalls, wenn auch zu geringeren Anteilen, von Kindern aus Handwerkerfamilien und von Bauern besucht. Mit der Verbreitung der Schrift im Laufe des Mittelalters wird das Erlernen von Lesen und Schreiben immer wichtiger für die Bevölkerung. Das Ziel einer grundlegenden Bildung breitet sich demnach aus. In der Folge besuchen immer mehr Kinder, die nicht für den Klerus ausgebildet werden, eine Schule. Da Kinder zu dieser Zeit von klein an für den Lebensunterhalt ihrer Familie mitverantwortlich sind, ist dies allerdings ein Privileg, das nur Kindern aus wohlhabenden Familien zuteil wird (Benner und Kemper 2003a; Zymek 2008; Konrad 2012; Sajak 2012).

Das sehr pragmatische Bildungsziel der verschiedenen Bevölkerungsschichten, ihren Kindern eine Grundausbildung in Lesen und Schreiben zu ermöglichen, besteht folglich schon vor der Existenz des deutschen Staates. Aus diesem Grund überrascht es nicht, dass die ersten Schu-

len in Deutschland von der Kirche errichtet werden. Mit der Gründung von Städten im 12. und 13. Jahrhundert sowie der gleichzeitig steigenden Bedeutung der Schrift im Handelswesen entstehen auch Schulen, die in Konkurrenz zur Kirche in den wachsenden Städten betrieben werden. Sie dienen vorrangig der beruflichen Ausbildung und weniger der Verbreitung der christlichen Lehre. Weiterhin gründen Lehrer, die keine Anstellung finden, unabhängig davon eigene Schulen (Zymek 2008; Konrad 2012; Sajak 2012). Übertragen auf das heutige Schulwesen stehen am Beginn der Entstehung von Schulen im späteren Deutschland daher private Schulen in konfessioneller Trägerschaft. Erst später werden Schulen von Städten betrieben, die von Schulen privater Lehrer ergänzt werden. Vor diesem Hintergrund ist zunächst interessant, wie es dazu kam, dass das deutsche Schulwesen heute unter Aufsicht des Staates steht.

Ein erster wichtiger Anstoß für die zunehmende Verstaatlichung des Schulwesens ist von Beginn des 16. Jahrhunderts bis Mitte des 17. Jahrhunderts die Entstehung des Protestantismus in der Reformation. Protestanten kritisieren die katholische Kirche, was eine kritische Auseinandersetzung mit den normativen Bildungszielen des Katholizismus einschließt. Immer mehr Menschen wenden sich in dieser Zeit der protestantischen Lehre zu, welche einen größeren Anspruch einer allgemeinen Bildung für alle umfasst. Das Ziel ist hier vor allem die Befähigung zur selbstständigen Auseinandersetzung mit der Bibel. Durch die Erfindung des Buchdrucks ist dies auch möglich, da die Verfügbarkeit von Bibeln und anderen Büchern enorm steigt. Hierzu sehen die Protestanten auch die Städte unter der sich ausweitenden Herrschaft des Kaisers im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nationen in der Pflicht. Dies kann als eine Forderung der Verstaatlichung von Bildung verstanden werden, da die Herrscher der Reichsstätte letztlich selbst unter der Herrschaft des Kaisers stehen. Diese Staatsmacht steht den Forderungen der Protestanten positiv gegenüber. Denn die adligen Herrscher

der Reichsstädte verlieren vor den Augen der Bevölkerung zunehmend ihren absoluten Herrschaftsanspruch. Zugleich wird ihnen vermehrt eine staatliche Verwaltung an die Seite gestellt. In diesem Kontext erscheint die Möglichkeit für staatliche Akteure positiv, über Bildung Einfluss auf die Untertanen zu nehmen, da so die Bevölkerung im Sinne ihrer Herrschaftsordnung erzogen werden kann. Aus diesem Grund wird auch vom Staat selbst vermehrt der Anspruch auf eine staatliche Regulierung von Bildung erhoben (Benner und Kemper 2003a; Konrad 2012; Scheunpflug 2012). Mit der Verstaatlichung von Bildung werden entsprechend zwei normative Bildungsziele verfolgt: Für die Protestanten steht die Bildung möglichst großer Teile der Bevölkerung im Fokus, während die adligen Herrscher ihren Herrschaftsanspruch durch die Bildung ihrer Untertanen festigen wollen.

In der Folge dieser Entwicklungen verändert sich auch das Schulwesen. Mit der Ausweitung des Protestantismus nimmt die Zahl der evangelischen Schulen zu. Aufgrund des Anspruchs des Staates auf die Bildungsaufsicht werden aber sowohl evangelische als auch katholische Schulen vermehrt unter Aufsicht der staatlichen Verwaltung gestellt, sodass der Staat mehr und mehr Deutungsmacht über Schulen gewinnt (Benner und Kemper 2003a; Konrad 2012; Scheunpflug 2012).

Neue Impulse für schulische Bildung werden im 18. und 19. Jahrhundert mit der Aufklärung gegeben. Vertreter der Aufklärung üben eine breite Kritik an den gegebenen gesellschaftlichen Verhältnissen. Aufgrund der dezentralen Struktur des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nationen besteht auch nach der Reformation in weiten Teilen des späteren Deutschlands nach wie vor eine Ständegesellschaft. In dieser absolutistischen Herrschaftsstruktur hat auch die Kirche nach wie vor einen großen Einfluss. Die Vertreter der Aufklärung fordern nun, deutlich radikaler als die Befürworter der Reformation, eine Auflösung dieser Strukturen. Neu ist in diesem Kontext ein eigener Herrschaftsanspruch der Bürger, der über die Ablösung des absolutistischen Staates durch

eine demokratische Republik erhoben wird (Hobbes 1959; Rousseau 1971; Locke 1974). Diese Vorstellungen einer demokratischen Gesellschaft sind eng mit einem radikalen Umdenken in Bezug auf Bildung verbunden, welches im Kontext der reformpädagogischen Forschung als die erste pädagogische Reformbewegung verstanden wird. Aus der Perspektive der Aufklärer ist die dargestellte gesellschaftliche Umgestaltung nur durch eine Bildung der Bürger möglich. Allein auf dieser Basis können die Untertanen des Absolutismus sich von ständischen und kirchlich geprägten Wertvorstellungen befreien, sodass sie zu emanzipierten Bürgern werden, die in der Lage sind, den Ansprüchen einer solchen Bürgergesellschaft gerecht zu werden (Rousseau 1971; Benner und Kemper 2003a; Idel und Ullrich 2008; Konrad 2012). Kants Forderung an jeden, den Mut zu haben, sich seines Verstandes zu bedienen, kann als Leitsatz für diese Vorstellung gesehen werden (Kant 1975). Eine solche Bildung erscheint möglich, da es für die Aufklärer keine göttliche Vorherbestimmung der Fähigkeiten des Einzelnen geben kann. Vielmehr gehen sie von der individuellen Bildsamkeit des einzelnen Kindes aus, was zu dieser Zeit ein radikal neuer Gedanke ist<sup>2</sup>. Bildung wird in diesem Kontext ein emanzipatorischer Charakter zugesprochen, weshalb die Vermittlung allgemeiner Fähigkeiten angestrebt wird (Locke 1970; Rousseau 1988; Benner und Kemper 2003a; Idel und Ullrich 2008).

Diese normative Vorstellung der individuellen Bildsamkeit eines jeden hat zunächst keine direkte Wirkung auf die Struktur des deutschen Schulwesens. Allerdings hat die Kritik der Gesellschaftsordnung die Auflösung der ständischen Ordnung der Gesellschaft zur Folge. Damit wird die Zuordnung des Berufes durch Geburt hinfällig. Aus diesem Grund muss nun die Bildung in der Schule auf das Berufsleben und die Einbindung des Einzelnen in die Wirtschaft vorbereiten. Dies hat eine

---

<sup>2</sup> Ein zentrales Werk ist hier *‚Emile‘* von Jean-Jaques Rousseau, in dem diese Ideen in einer literarischen Erzählung dargelegt werden. Rousseau gilt aufgrund dieses Werkes auch heute noch als ein wichtiger Bezug für die (Reform-)Pädagogik (Röhrs 1986a; Benner und Kemper 2003a; Idel und Ullrich 2008).

Verstärkung der inhaltlichen Anbindung des Bildungssystems an die Ökonomie zur Folge (Benner und Kemper 2003a; Luhmann 2004a). Zudem werden diese Ideen in Europa weithin rezipiert, da die Vordenker der Aufklärung gut vernetzt waren. In der Folge kommt es vielerorts zu gesellschaftlichen Umbruchprozessen, die dem Vorbild der französischen Revolution folgen. Da das Heilige Römische Reich Deutscher Nationen dezentral organisiert ist, können die Fürsten durch eine geschickte Reformpolitik die Gründung einer Republik abwenden. Die verschiedenen deutschen Gebiete werden in der Folge in einem Verfassungsstaat unter adliger Führung zusammengefasst. Dies wird begleitet von politischen Unruhen, in denen Preußen einen Krieg gegen die französischen Revolutionsarmeen führt. Eine umfassende Diskussion des deutschen Schulwesens findet erst nach dem Krieg zu Beginn des 19. Jahrhunderts im Rahmen der Preußischen Reformen statt (Herrlitz 2005; Lenhardt 2008).

Bei der Diskussion der Preußischen Reformen stehen sich zwei Positionen gegenüber. Auf der einen Seite stehen Verfechter des absolutistischen Verfassungsstaates. Ihr Anliegen ist es, nach den umfassenden territorialen Neuordnungen aufgrund der Auseinandersetzung mit Frankreich, unter den Menschen ein neues Zusammengehörigkeitsgefühl zu schaffen. Hierzu wird ein Versprechen der Teilhabe durch Bildung gegeben. Dahinter steht weiterhin das Ziel, Grundlagen für die Erziehung eines guten Soldaten zu legen. Zu diesem Zweck wird der Bürger als Diener seines Staates in die (Schul-)Pflicht genommen (Herrlitz 2005; Lenhardt 2008). Neben dieser Entwicklung prägt die zunehmende Industrialisierung das Wirtschaftssystem immer stärker. Aus diesem Grund werden Kenntnisse wie Lesen und Schreiben für alle Gesellschaftsmitglieder erforderlich. Um die Wirtschaft vor dem Hintergrund der sich auflösenden ständischen Gesellschaftsordnung zu unterstützen verstärkt auch diese Entwicklung den allgemeinen Wunsch nach einer Ausweitung des staatlichen Schulwesens. Die in der Refor-

mation aufkommende Forderung, dass der Staat für die Durchsetzung des allgemeinen Bildungsanspruchs zuständig ist, wird so zu einem gesellschaftlichen Konsens (Herrlitz 2005; Phillips 2007). Die Ausweitung des staatlichen Schulwesens ist in diesem Kontext eine logische Konsequenz. Allerdings steht der aufgezeigten Position der konservativen Kräfte, wie diese Gestaltung im Detail aussehen soll, eine konträre Perspektive von Befürwortern der Aufklärung gegenüber (Benner und Kemper 2003a; Herrlitz 2005; Dewey 2006; Lenhardt 2008).

Während staatliche Akteure eine Verstaatlichung des Schulwesens anstreben, um ihre normativen Ziele der Ausbildung der Schüler und deren Eingliederung in die Gesellschaft gestalten zu können, sprechen sich die Neuhumanisten unter Vorbehalt für die staatliche Verantwortlichkeit für schulische Bildung aus. Sie fordern in diesem Zusammenhang die Verhinderung eines staatlichen Monopols im Bildungsbereich. Dabei greifen sie auf die Vorstellung des emanzipatorischen Potentials von Bildung aus der Aufklärung zurück. Ihr Bildungsideal ist das einer wissenschaftlichen Bildung, die als allgemeine Menschenbildung verstanden wird. Ziel ist für sie die Ausbildung eines Weltbürgers, was letztendlich zur Entstehung einer demokratischen Gesellschaft beitragen soll. Aufgrund des Interesses des Staates an der Eingliederung der Schüler in die Gesellschaft durch Bildung zweifeln sie daran, dass der Staat eine angemessene Ausgestaltung des Schulwesens im Sinne einer wissenschaftlichen Bildung vornehmen wird. Daher fordern sie eine private Ausgestaltung des Schulwesens (Herbart 2000; Humboldt 2000; Trapp 2000; Lenhardt 2008).

Bezogen auf die Struktur des Schulwesens haben diese Einwände der Neuhumanisten keine Wirkung. Im Rahmen der preußischen Reformen wird das Schulwesen unter eine staatliche Verwaltung gestellt und die Durchsetzung der Schulpflicht verstärkt anvisiert. Dies mindert den Einfluss der Kirche deutlich, lässt ihn aber nicht verschwinden, da die Schulpflicht vielerorts nur durch konfessionelle Schulen erfüllt werden kann (Konrad 2012; Sajak 2012). Da Kinder in dieser Zeit wichtige Ar-



beitskräfte sind, werden die Schulzeiten in diesem Zusammenhang oftmals in Fabriksschulen mit den Arbeitszeiten abgestimmt. Am Ende des 19. Jahrhunderts kann auf diesem Weg die allgemeine Schulpflicht nahezu durchgesetzt werden (Herrlitz 2005; Phillips 2007; Konrad 2012). Auch das weiterführende Bildungswesen wird weiterentwickelt, sodass Deutschland zu dem ersten Land mit einem öffentlichen, universellen und verpflichtenden Bildungssystem von der Grundschule bis zur Universität wird (Dewey 2006; Phillips 2007; Zymek 2008).

Ein Einfluss der Neuhumanisten auf die Gestaltung des Schulwesens kann allerdings bei der inhaltlichen Ausgestaltung des Schulwesens festgemacht werden. So setzt sich zum einen das wissenschaftliche Bildungsideal Humboldts durch, während zum anderen Anhänger Herbarts dessen Ideen der inhaltlichen Ausgestaltung der Stoffauswahl und Lehrplangestaltung in staatlichen Schulen etablieren. International hat das so ausgestaltete deutsche Schulwesen auf dieser Grundlage Vorbildfunktion (Benner und Kemper 2003a; Dewey 2006; Phillips 2007; Konrad 2012). Trotz des Einflusses der Neuhumanisten setzen sich allerdings zu dieser Zeit die Herrscher des monarchischen Staates durch, welche die Schule zur Erziehung der Schüler zu guten Untertanen nutzen. In diesem Rahmen verliert das Ideal der individuellen Bildung in der Schulpraxis an Bedeutung. Damit endet für Benner und Kemper die erste reformpädagogische Bewegung in Deutschland (Benner und Kemper 2003a; Herrlitz 2005; Dewey 2006; Phillips 2007).

Diese Entwicklungen seit den Preußischen Reformen erleben zwar mit dem Ersten Weltkrieg einen Bruch, wirken aber mit seinem Ende 1918 fort. In diesem Rahmen setzt sich die normative Vorstellung durch, dass nicht nur ein allgemeiner Anspruch auf Bildung besteht, sondern dass auch gleiche Bildungschancen für Kinder aller Bevölkerungsschichten ermöglicht werden sollten (Benner und Kemper 2003a; Drewek 2008; Konrad 2012).

Für die Schulstruktur hat dies zur Folge, dass die staatliche Deutungs-  
hoheit nicht in Frage steht. Nach dem Ersten Weltkrieg werden Reformen in der Weimarer Republik entsprechend vom Staat vorgenommen. Er lockert vor allem die seit dem Mittelalter bestehende Trennung von Schulen höherer und niederer Bildung. Diese besteht in der Zuordnung der Elementarschulen zu den weiterführenden Schulen nach Bildungsgang. So sind Elementarschulen der höheren Bildung bis zum Ende des Ersten Weltkrieges direkt an die weiterführenden Schulen der höheren Bildung gekoppelt. Ein Wechsel von einer Elementarschule im Bereich der niederen Bildung auf eine weiterführende Schule der höheren Bildung war faktisch kaum möglich. Aus diesem Grund werden die Elementarschulen in der Weimarer Republik durch unabhängige Volksschulen ersetzt, die von den weiterführenden Schulen entkoppelt sind. Folglich wird höhere Bildung auch für breitere Bevölkerungsschichten möglich (Drewiek 2008; Schorch 2009). Um diese ‚gleichen‘ Bildungsbedingungen durchzusetzen, ist ein zentrales Ziel hinter dieser Reform die Durchsetzung vornehmlich staatlicher Grundschulen. Allerdings wird in der Weimarer Reichsverfassung die Möglichkeit aufgenommen, Konfessionsschulen und bekenntnisfreie Schulen als private Grundschulen zu betreiben. Dies ist Resultat eines Kompromisses zwischen Vertretern von Schulen außerhalb des staatlichen Schulwesens, die sich gegen die vom Gesetzgeber angestrebte Einführung der Gemeinschaftsschule als Regelschule zur Wehr setzten (Einsiedler et al. 2008; Füssel et al. 2008; Konrad 2012).

Eine breite Kritik an diesen Bildungsvorstellungen besteht zu diesem Zeitpunkt nicht. Dennoch gibt es neue Entwicklungen außerhalb des staatlichen Schulwesens, durch die Initiative einzelner Personen zur Gründung reformpädagogischer Schulen. Diese neue Form der zivilgesellschaftlichen Gestaltung von Schulen wird von Benner und Kemper als zweite Reformbewegung in der Pädagogik identifiziert. Sie findet weitgehend entkoppelt von den Reformen des staatlichen Schulwesens statt und ist geprägt durch charismatische Pioniere, die in von ihnen

gegründeten Schulen ihre pädagogischen Vorstellungen umsetzen wollen (Röhrs 1986a; Benner und Kemper 2003a; Idel und Ullrich 2008). Die Kritik dieser Schulgründer richtet sich an die Lebensferne der staatlichen Schulen, die aus der Trennung von Familie, Schule und Arbeitswelt resultiert (Benner und Kemper 2003a; Konrad 2012). Schwerpunkt dieser reformpädagogischen Bewegung ist das Bestreben, die Schule als einen Raum zu konzipieren, in dem diese Trennung überwunden wird. Die Künstlichkeit des Schullernens soll dazu in eine neue Einheit von Leben, Lernen und Arbeiten überführt werden. Dies ist für die Schulgründer eine wichtige Voraussetzung, um ihr pädagogisches Ziel zu erreichen, dass jeder Schüler die seiner Anlage gemäße natürliche Bestimmung erlangen kann (Behr 1988; AGFS 1993; Benner und Kemper 2003b).

Der Einfluss dieser normativen Kritik am Schulwesen besteht darin, dass eine Vielzahl an privaten Schulen nach verschiedensten Reformansätzen entsteht. Aufgrund der Vielzahl an verschiedenen Entwicklungen können diese hier nicht in ihrer ganzen Breite berücksichtigt werden. Allerdings werden bei der späteren Darstellung des privaten Schulwesens die heute besonders relevanten reformpädagogischen Schulformen vorgestellt, die in dieser Zeit entstehen (s. Abschn. 2.2.4). Dies sind namentlich Landerziehungsheime, Waldorfschulen und Montessori-Schulen (Behr 1988; AGFS 1993; Benner und Kemper 2003b). Trotz ihrer inhaltlich großen Bedeutung für die Reformpädagogik handelt es sich bei diesen Schulen in der Weimarer Republik um eine vergleichsweise geringe Zahl. In dieser Zeit zählt Ulrich die Entstehung von 21 Landerziehungsheimen, acht Waldorfschulen und einigen Montessori-Häusern beziehungsweise Schulen, die außerhalb des staatlichen Einflussbereiches bestehen (Ullrich 2008).

Mit der Machtergreifung Hitlers setzt sich eine absolute Unterordnung des Schulwesens unter die Ideologie des Dritten Reiches durch. Bildung sollte in dieser Zeit in den Dienst des politischen Systems gestellt

werden, um die Schüler im Sinne der völkischen Gesinnung und der Vaterlandsliebe zu erziehen (Herrlitz 2005; Konrad 2012).

Dies gilt vor allem für die staatlichen Schulen. Für die reformpädagogischen Schulprojekte bedeutet dies oftmals das Ende. So werden die Waldorfschulen nach der Machtergreifung Hitlers geschlossen, da sie dem Bildungsziel des Dritten Reiches entgegenstehen (Kranich 1993). Auch einige der Landerziehungsheime können nicht mehr betrieben werden. In Ausnahmen werden sie aber aufgrund ihres Fokusses auf die Gemeinschaft und Natur von der NSDAP übernommen und in die Ideologie dieser Zeit eingegliedert (Becker 1993). Insgesamt ist die Folge des Dritten Reiches aber eine Zerschlagung der verschiedenen reformpädagogischen Bewegungen, die in Deutschland erst ab den 1980er Jahren wieder verstärkt aufleben (Benner und Kemper 2005; Ullrich 2008; Schraut und Gronert 2009). In welchem Kontext diese Schulen errichtet und betrieben werden, wird in Verbindung mit der Entstehung Freier Alternativschulen beschrieben (s. Abschn. 2.3).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass seit dem Mittelalter mit der Bildung des Deutschen Nationalstaates zugleich eine Verstaatlichung des Schulwesens stattfindet. Dabei werden immer wieder Kontroversen um die richtige Ausgestaltung des Schulwesens von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen geführt, die, vor dem Hintergrund sich wandelnder gesellschaftlicher Verhältnisse, verschiedene Bildungsideale vertreten. Aus diesem Grund soll in dieser Arbeit von einer Definition von Bildung abgesehen werden. Bildung wird vielmehr als ein Konzept verstanden, das Idealvorstellungen enthält, die in engem Zusammenhang mit sich wandelnden gesellschaftlichen Verhältnissen stehen. Als Konstante kann im Zeitverlauf die Kontroverse zwischen Befürwortern von Bildungsidealen gesehen werden, die auf einen gesellschaftlichen Nutzen von Bildung fokussieren und solchen, die auf einen individuellen Nutzen ausgerichtet sind. Der gesellschaftliche Nutzen wird zumeist von Vertretern des Staates hervorgehoben. Dabei stehen für die adli-

gen Herrscher noch die Obrigkeitstgläubigkeit und die Erziehung zu guten Soldaten im Vordergrund, während in der Weimarer Zeit der Fokus auf einer Ausbildung zur Eingliederung in das Wirtschaftssystem liegt. Nicht-staatliche Akteure betonen hingegen eher den individuellen Nutzen von Bildung. Historisch sind dies zum einen Aufklärer und Neuhumanisten, die vor allem das emanzipatorische Potential von Bildung als allgemeiner Menschenbildung betonen. In der Weimarer Zeit steht hingegen die totale Einbindung der Menschen in die industrialisierte Wirtschaft in der Kritik. Individuellere Bildungsformen sollen daher dazu verhelfen, das Gleichgewicht zwischen Arbeitswelt, Privatem und Natur zu wahren und so eine Selbstverwirklichung des Einzelnen zu ermöglichen. Diese Zusammenfassung legt bereits nahe, dass für die Entstehung des Schulwesens in Deutschland staatliche und nicht-staatliche Akteure wichtig waren. Daraus kann gefolgert werden, dass der Diskurs um das Schulwesen auch eine Bedeutung für die Zivilgesellschaftsforschung hat. Auf diese soll nun eingegangen werden, indem die Verstaatlichung des Schulwesens vor dem Hintergrund von Überlegungen zur Zivilgesellschaftsforschung reflektiert wird.

### *2.1.2 Die Zivilgesellschaft im deutschen Schulwesen*

Die Darstellung der historischen Entstehung des deutschen Schulwesens hilft nicht nur, ein Verständnis des sich wandelnden Bildungsbegriffs zu entwickeln. Sie wurde auch vorgenommen, um ihre enge Verknüpfung mit einer Diskussion um bestehende Herrschaftsformen seit der Aufklärung zu verdeutlichen. Die dort angeführten Argumente zeigen eine große Nähe zum Diskurs um die Rolle der Zivilgesellschaft in einer demokratischen Gesellschaft. Indem diese Argumente zusammengebracht werden, können interessante Rückschlüsse auf das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft gezogen werden.

Die aufgezeigte Kontroverse um die normativen Bildungsvorstellungen und die dafür notwendigen Schulstrukturen wird seit der Aufklärung von

einer Auseinandersetzung um die Macht des Staates begleitet. Dies führen Thomas Hobbes und John Locke näher aus. Sie begründen die Entstehung einer Republik über die Idee einer Bürgergesellschaft, in welcher der Einzelne nicht Untertan, sondern freier Mensch und Bürger zugleich ist (Hobbes 1959; Locke 1974; Benner und Kemper 2003a; Oelkers 2006). Für eine solche Bürgergesellschaft ist insbesondere relevant, dass die Gesetzgebung vom Volk ausgeht. Diese Vorstellung einer Republik kann entsprechend als Geburtsstunde der Idee der Zivilgesellschaft verstanden werden. Denn mit der Idee einer solchen demokratischen Gesellschaftsordnung ist die Vorstellung verbunden, dass die Kontrolle über die Gesellschaft von der Gesellschaft selbst ausgeht. Die Zivilgesellschaft wird heute ebenso als eine Instanz gesehen, die durch besonderes Engagement bestimmter Akteure einen kontrollierenden Einfluss gegenüber dem Staat hat und so die Demokratie stützt (Choen und Arato 1988; Edward und Foley Michael 1996; Offe 2007; Alexander 2008).

Aus diesen Gedanken leiten die Aufklärer die Forderung ab, dass das Schulwesen radikal zu reformieren ist oder gar ganz abgeschafft werden muss. Erste Vertreter der Aufklärung sprechen sich daher explizit gegen die Vermittlung von Bildung in großen Schulen aus. Für sinnvoller halten sie die Unterweisung kleiner Gruppen oder einzelner Schüler durch einen Pädagogen (Locke 1970; Rousseau 1988; Benner und Kemper 2003a). Bildung wird auf diesem Weg als Aufgabe nicht-staatlicher Akteure mit pädagogischem Fachwissen gesehen. Diese Überlegungen werden von den Neuhumanisten zu Beginn des 19. Jahrhunderts aufgegriffen. Sie sprechen sich zwar für eine Schule aus, da diese als bedeutende Institution gesehen wird, um allen Heranwachsenden einen Zugang zur Bildung zu ermöglichen. Die Ausgestaltung der Schulen durch den Staat kritisieren sie aber, da sie Zweifel an der fachlichen Kompetenz eines Staates für eine angemessene inhaltliche Ausgestaltung des Schulwesens haben. Diese Einwände werden auch damit begründet, dass die Schule durch den monarchischen Staat zur

Erziehung der Schüler in ihrem Sinne missbraucht wird. Daraus ziehen die Neuhumanisten den Schluss, dass in einem staatlich gestalteten Schulwesen eine individuelle Bildung freier Menschen nicht möglich sein kann. Sinnvoller erscheint es ihnen, wenn der Staat die rechtlichen Grundlagen und finanziellen Ressourcen bereitstellt, um ein Schulwesen zu gestalten. Die inhaltliche Ausgestaltung sollte dann nicht-staatlichen Akteuren überlassen werden (Herbart 2000; Humboldt 2000; Trapp 2000; Dewey 2006). Die Verstaatlichung des Schulwesens wird folglich bereits während der Entstehung des Staates selbst kritisiert. Es bestehen Forderungen, die Staatsmacht der absolutistischen Herrscher einzuschränken, indem die Gestaltung des Schulwesens den Bürgern überlassen wird.

Besonders interessant ist, dass die Mittel der Machteinschränkung dieselben sind, die heute für die Sicherung der Zivilgesellschaft diskutiert werden. Wie von den Neuhumanisten wird auch in der Zivilgesellschaftsforschung Rechtssicherheit als Voraussetzung für eine effektive Kontrollfunktion zivilgesellschaftlicher Akteure gegenüber dem Staat genannt (Choen und Arato 1988; Edward und Foley Michael 1996; Alexander 2008). Die Forderung der Schaffung von rechtlichen Voraussetzungen durch den Staat für die Gestaltung des Schulwesens durch private Akteure entspricht damit der Forderung einer zivilgesellschaftlichen Gestaltung des Schulwesens.

Neben der Frage um die Gestaltungsrechte des Schulwesens besteht auch die Kontroverse zwischen den Idealvorstellungen des individuellen und des gesellschaftlichen Nutzens von Bildung bis heute fort. Für sie besteht ebenso ein Pendant in der Zivilgesellschaftsforschung, wie im Folgenden aufgezeigt wird. Die Kritiker eines staatlich dominierten Schulwesens vertreten auch heute inhaltlich ähnliche Forderungen wie die Aufklärer, Neuhumanisten und Gründer von Reformschulen der Weimarer Zeit, die individuelle Bildungsideale vertreten (s. Abschn. 2.1.1). Als Vordenker verschiedener reformpädagogischer Richtungen

(Benner und Kemper 2003a; Ullrich 2008) finden sich die Grundideen dieser Akteure auch heute noch in den verschiedenen Ansätzen der Reformpädagogik wieder, wie sie in Waldorfschulen, Montessorischulen und auch Freien Alternativschulen umgesetzt werden (Böhm 1986; Behr 1988; Kranich 1993; Borchert 2003).

Dem steht der Anspruch des Staates gegenüber, mit Bildung eine Normierung der Gesellschaft zu erreichen. Bildung wird in absolutistischen Herrschaftssystemen ebenso wie in der jungen Demokratie der Weimarer Republik genutzt, um Kinder einer Gesellschaft auf ihre dortige Aufgabe vorzubereiten. Auch heute wird die Vermittlung gemeinsamer gesellschaftlicher Werte und Normen als wichtiger gesellschaftlicher Nutzen von Bildung verstanden. So soll nach der Schule eine Integration der Schüler in die Gesellschaft erreicht werden. Vorteilhaft erscheint dies auch, da auf diesem Weg zugleich ein gesellschaftlicher Zusammenhalt hergestellt werden kann, da die Vermittlung gleicher Werte zur Entstehung einer eigenen Kultur beziehungsweise eines Gemeinschaftsgefühls beiträgt (Luhmann 2004b; Dewey 2006; Fend 2008; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012). Es ist die Vermittlung dieser einheitlichen Werte, die als eine Homogenisierung und Normierung verstanden wird. Folglich werden Schulklassen als Ort der Sozialisation der Kinder gesehen, in denen sie demokratisches Handeln einüben (Parsons 1964; Fend 2008; Dewey 2006). Zunehmend wichtiger wird mit der Industrialisierung zudem die Eingliederung in das Wirtschaftssystem. Für die Gesellschaft wird darin ein Nutzen gesehen, da dies zur Steigerung des gesellschaftlichen Wohlstandes beiträgt. Bezogen auf den individuellen Nutzen wird weiterhin betont, dass die Schüler im Schulwesen eine Qualifikation erhalten, die ihnen die Teilnahme am Wirtschaftssystem ermöglicht. Dadurch können sie wiederum ihren eigenen Lebensunterhalt sichern (Luhmann 2004b; Fend 2008; Lenhardt 2008; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012). Auch wenn aus dieser Perspektive individuelle Vorteile des Schulwesens aufge-



zeigt werden, besteht ein Fokus auf dem gesellschaftlichen Nutzen von Bildung.

Diese Kontroverse zwischen individualistischen und gesellschaftlichen Ansprüchen wird in abstrakter Form auch in der Zivilgesellschaftsforschung thematisiert. Hier wird vor allem auf die Gefahr hingewiesen, dass zivilgesellschaftliche Akteure Partikularinteressen durchsetzen, ohne die gesellschaftlichen Auswirkungen zu beachten. Dann übernimmt sie keine Kontrollfunktion des Staates mehr, sondern wird selbst zu einer Gruppe, die der staatlichen Kontrolle bedarf (Edward und Foley Michael 1996; Münch 2002; Offe 2007; Alexander 2008). Daraus entsteht ein Widerspruch der als ‚Paradox wechselseitiger Kontrolle‘ bezeichnet werden kann: Während zivilgesellschaftliche Akteure nach der Kontrolle staatlicher Macht streben, ist es ein zentrales Anliegen des Staates, als Vertreter der Gesellschaft die Allgemeinheit vor der übermäßigen Einflussnahme einzelner Akteure zu schützen, die lediglich ihre ganz eigenen Interessen durchsetzen wollen. Dieses Paradox liegt nach den vorgestellten Erkenntnissen auch immer dem Diskurs um die Ausgestaltung des Schulwesens zugrunde. Befürworter individueller Bildungsideale streben die Kontrolle des Staates an, da sie befürchten, dass der Staat sonst dem gesellschaftlichen Nutzen von Bildung so viel Raum gibt, dass die Individualität des Lernprozesses, die wichtig für eine allgemeine Menschenbildung ist, vernachlässigt wird. Dagegen können diesen Vertretern reformpädagogischer Bildungskonzepte vom Staat Partikularinteressen unterstellt werden, wenn sie allein auf die individuellen Bildungsziele bezogen werden und der gesellschaftliche Nutzen, wie die Vermittlung gesellschaftlicher Werte oder die Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen Wohlstandes, außer Acht gelassen wird.

Schaut man auf die Entwicklung des Schulwesens wird allerdings deutlich, dass es dem Staat durchgehend gelingt, das Paradox zu seinen Gunsten zu lösen. In den beschriebenen Wandlungsphasen des Schulwesens setzt er die Positionen durch, welche die gesellschaftliche

Funktion von Bildung in den Vordergrund stellen. Mit dieser Erkenntnis wird deutlich, dass die Folgerung von Margaret Archer zutrifft, dass die spezielle Struktur eines Bildungssystems immer den Zielen derjenigen dient, die die Macht haben, das Bildungssystem zu kontrollieren (Archer 1984). Das große Interesse des Staates an der Kontrolle des Schulwesens kann allerdings nicht nur begründet werden, indem der Nutzen der internen normierenden Wirkung der Schule angeführt wird. Eine weitere Funktion des Bildungssystems für den Nationalstaat wird aus der Perspektive des World Policy-Ansatzes deutlich. In diesem Forschungsprogramm wird die enge Verknüpfung der Entstehung nationaler Bildungssysteme mit dem Nationalstaat damit begründet, dass Nationalstaaten sich in einem internationalen Kontext legitimieren müssen (Meyer et al. 1997; Meyer und Ramirez 2007; Schriewer 2007). Zu diesem Zweck findet eine wechselseitige Anpassung der standardisierten Ziele und Strategien von Nationalstaaten statt, zu denen etwa standardisierte ökonomische Entwicklungen gehören. In diesem Kontext hat sich auch Bildung zu einem zentralen Instrument entwickelt, um Zugehörigkeit zur legitimierten Weltgesellschaft zu signalisieren. Aufgrund dieser Signalfunktion des Bildungssystems findet eine Homogenisierung der verschiedenen nationalen Bildungssysteme statt, welche die Autoren empirisch nachweisen können, deren weiteres Fortschreiten sie aber auch zukünftig erwarten. Die Autoren selbst weisen auf die Begrenzungen hin, denen empirische Nachweise solcher umfassenden Zusammenhänge allein aufgrund der problematischen Datenlage unterliegen (Meyer und Ramirez 2007). Dies wird auch in der Kritik dieses Ansatzes aufgegriffen. So weist Heinz-Dieter Meyer darauf hin, dass der Ansatz aufgrund dieser methodischen Probleme nicht falsifizierbar ist. Zudem sieht er Unterschiede zwischen den Nationalstaaten, die der Vorstellung einer Homogenisierung der Bildungssysteme entgegenstehen (Meyer 2009; Archer 1984). Allerdings stützen weitere Studien die Annahmen des World Policy-Ansatzes, die eine Internationalisierung der Bildungsdebatte und eine Homogenisierung bestimmter Aspekte

nationaler Bildungssysteme feststellen (Archer 1984; Schriewer 2007; Jakobi 2007; Schriewer 2011).

Ein weiterer Hinweis auf die Bedeutung dieser Annahme ist der große Einfluss, den die PISA-Studie und auch weitere Maßnahmen der OECD durch den Vergleich der Bildungssysteme ihrer Mitgliedsstaaten auf das deutsche Schulwesen haben. Besonders deutlich wird dies nach Veröffentlichung der ersten PISA-Studie 2000, die in Deutschland den sogenannten PISA-Schock auslöst. Der direkte Vergleich zu anderen Schulsystemen zeigt ein unerwartet schlechtes Abschneiden der deutschen Schüler. Dies löst eine breite Bildungsdebatte aus, die von einer starken Internationalisierung geprägt ist. Eine weitere Folge ist eine stärkere Unterstützung der empirischen Bildungsforschung. Es werden vermehrt Aufträge des Staates zur Erforschung des Schulwesens vergeben. Bei diesen Aufträgen kann ein thematischer Fokus identifiziert werden, der zum einen in der Analyse der pädagogischen Arbeit besteht und zum anderen auf der Qualitätssicherung in der Schule liegt (Lange 2004; Ertl 2006; Leschinsky 2008; Klieme et al. 2010). Diese enorme Reaktion auf PISA ist ein Hinweis darauf, welchen Druck der internationale Vergleich auf das deutsche Schulwesen ausübt. Dies stützt die Annahme einer legitimatorischen Wirkung des Schulwesens für den deutschen Staat im internationalen Kontext, wie Meyer und Ramirez sie beschreiben.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass aufgrund der großen internen und externen Bedeutung des Schulwesens für den Staat seine Dominanz und sein Interesse an dem Erhalt dieser Dominanz bei der Gestaltung des Schulwesens leicht nachvollziehbar ist. Allerdings bleibt die Frage offen, wie vor diesem historischen Hintergrund Freie Alternativschulen entstehen können, die ganz deutlich machen, dass für sie individualistische Bildungsideale im Vordergrund stehen. Ihre Errichtung entspricht dem Wunsch nicht-staatlicher Akteure, sich an der Ausgestaltung des Schulwesens nach eigenen nicht-staatlichen Bildungs-

idealen zu beteiligen. Entsprechend erheben sie den Anspruch, der staatlichen Kontrolle des Schulwesens eine eigene Einflussnahme entgegenzusetzen. Freie Alternativschulen werden als private Grundschulen konzipiert. Um ihre Entstehung erklären zu können, muss nun genauer auf die heutige Rolle privater Schulen im deutschen Schulwesen eingegangen werden.

## **2.2 Das private Schulwesen heute**

Das private Schulwesen besteht in Deutschland neben dem staatlichen Schulwesen. Über eine Darstellung des privaten Schulwesens können Aussagen zu dem aktuellen Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft in diesem Teilbereich des Schulwesens abgeleitet werden. Um Erkenntnisse zum privaten Schulwesen zu generieren, hilft zunächst der Blick auf den Forschungsstand zu Privatschulen (Abschnitt 2.2.1). Dieser ist allerdings bezüglich der Fragestellung nach zivilgesellschaftlichen Beteiligungsmöglichkeiten wenig aussagekräftig. Hilfreicher ist die Darstellung der institutionellen Einbettung des privaten Schulwesens über seine rechtlichen Rahmenbedingungen (Abschnitt 2.2.2). Daran anschließend wird die inhaltliche Ausgestaltung des Schulwesens beschrieben, indem die zentralen Akteure des privaten Schulwesens dargestellt werden (Abschnitt 2.2.3). Diese Beschreibung des privaten Schulwesens lässt dann auch eine klare Abgrenzung zwischen Staat und Zivilgesellschaft in diesem Bereich zu, die einer Untersuchung des Verhältnisses von Staat und Zivilgesellschaft zugrunde gelegt werden muss. Abschließend erfolgt eine Darstellung der Größe des privaten Schulwesens, indem ein Vergleich zum staatlichen Schulwesen gezogen und die Unterschiede der bestehenden privaten Schulformen aufgezeigt werden (Abschnitt 2.2.4).

### 2.2.1 Erkenntnisse zum privaten Schulwesen aus der Forschung

Bei der Suche nach Studien zu privaten Schulen in Deutschland, insbesondere Untersuchungen zu Genehmigungsverfahren, konnten für diese Arbeit nur wenige verwertbare Erkenntnisse gefunden werden.

Studien zu Privatschulen beschäftigen sich vornehmlich mit der pädagogischen Arbeit der Schule. Dies gilt insbesondere für Untersuchungen von Schulen mit einer reformpädagogischen Ausrichtung, wobei zumeist qualitative Ansätze genutzt werden. Einige dieser Veröffentlichungen enthalten dennoch interessante Informationen zu dem privaten Schulwesen selbst (Ullrich et al. 2004; Breidenstein und Schütze 2008). Den umfassendsten Überblick dieser Art zu „*Privaten Schulen in Deutschland*“ bietet aktuell der gleichnamige Sammelband von Heiner Ullrich und Susanne Strunck (Ullrich und Strunck 2012b). Diese Angaben können von Veröffentlichungen ergänzt werden, die sich explizit mit besonderen Formen privater Schulen, wie konfessionellen Schulen, Waldorfschulen oder Freien Alternativschulen, beschäftigen. Diese bieten allerdings vor allem einen Überblick über die historische Entstehung dieser Schulen und ihrer besonderen pädagogischen Ausrichtung (Röhrs 1986b; Behr 1988; AGFS 1993; Göhlich 1997b; Borchert und Maas 1998; Hofmann 2013). An dieser Stelle ist anzumerken, dass diese Veröffentlichungen oftmals von Personen stammen, die den Schulen, über die sie berichten, sehr nahe stehen. Die Literatur zu privaten Schulen wird damit zu einem großen Teil von Befürwortern der beschriebenen privaten Schulen produziert.

Weitere Informationen zum privaten Schulwesen können der Literatur entnommen werden, die das deutsche Schulwesen insgesamt beschreiben (Cortina et al. 2008; Fend 2008; Helspler und Böhme 2008; Blömeke 2009). Dasselbe gilt für die Publikationen aus der historischen Schulforschung (Herrlitz 2005; Konrad 2012). Auch diesen Quellen können Informationen zur Beschreibung des privaten Schulwesens entnommen werden. Die genannten Veröffentlichungen waren bereits für die Darstellung der historischen Entstehung des Schulwesens wich-

tig. Allerdings nimmt das private Schulwesen, wie auch in der heutigen Schulforschung, in diesen Veröffentlichungen nur wenig Raum ein. Aus diesem Grund sind die zitierten Bände von Benner und Kemper zur *„Theorie und Geschichte der Reformpädagogik“* für den historischen Teil der Arbeit von besonderer Bedeutung. Ihre Rekonstruktion der Reformpädagogik seit der Aufklärung und die Beschreibung der durch die Vertreter der Reformpädagogik entwickelten Schulen erleichtert eine Einordnung des privaten Schulwesens in den Kontext der historischen Schulforschung deutlich (Benner und Kemper 2003a, 2003b, 2005, 2007).

Mit dieser Darstellung sind die zentralen Quellen benannt, die für die Beschreibung der historischen Entstehung des privaten Schulwesens in Deutschland herangezogen werden können. Auch für die Darstellung des privaten Schulwesens heute sind darin die wichtigsten Informationen zu finden. Neben den qualitativen Untersuchungen zur pädagogischen Arbeit in privaten Schulen müssen an dieser Stelle zwei weitere Forschungsstränge genannt werden. Denn diese zeigen besonders deutlich, inwiefern private Schulen in der deutschen Bildungsforschung (nicht) wahrgenommen werden.

Zunächst ist die Teilnahme privater Schulen, insbesondere konfessioneller Schulen, an der PISA-Studie in Deutschland interessant. Damit wird ein direkter Vergleich dieser Schulen mit staatlichen Schulen möglich. Die Ergebnisse zeigen jedoch ein uneinheitliches Bild, bei dem in einigen untersuchten Bereichen höhere Kompetenzen festgestellt werden, aber in großen Teilen sehr ähnliche Ergebnisse bestehen. Große Unterschiede der Qualität der Schulen können daher nicht konstatiert werden (Biener 2009; Langenhorst 2009; Scheunpflug 2012). Im internationalen Vergleich ist hingegen für Schüler an Privatschulen anhand von Daten aus PISA und TIMMS ein Leistungsvorsprung nachweisbar. Diese lassen sich aber nicht nur mit der Qualität der Schulen erklären. Ebenso gut kann der internationale Leistungsvorsprung auf die soziale

Selektion der Schüler zurückgeführt werden, wie Ullrich und Strunck darlegen (Ullrich und Strunck 2012a). Der Vergleich der Kompetenzen von Schülern an privaten und staatlichen Schulen führt folglich zu keinem einheitlichen Ergebnis. Die Teilnahme privater Schulen an internationalen Vergleichsstudien zeigt dennoch, dass PISA auch für sie den Druck erhöht, Leistungsvergleiche anzunehmen. Dies ist insbesondere für reformpädagogische Schulen ein ernsthaftes Problem, da für ihre Konzepte eine Abwendung von standardisierten Leistungsvergleichen grundlegend ist (Behr 1988; Borchert 2003). Für Montessori-Schulen und Waldorfschulen gibt es daher seit 2012 Untersuchungen zur Schulqualität und Lernerfahrungen, die auf ihre Schulform zugeschnitten sind (Liebewein et al. 2012, 2013). Eine ähnliche Studie ist derzeit für Freie Alternativschulen in Arbeit. Dies zeigt, dass diese reformpädagogischen Schulen nach Möglichkeiten suchen, den Anforderungen von Leistungsvergleichen auf alternativen Wegen zu begegnen.

In Verbindung mit der PISA-Studie wird auch eine größere Autonomie der Schulverwaltung staatlicher Schulen diskutiert. Da diese Studie die große Bedeutung schulspezifischer Faktoren für den Erfolg von Schülern gezeigt hat, werden Fragen der Modernisierung der Verwaltung verstärkt in den Blick genommen. Als Vorbilder werden hier markt- und wettbewerbsorientierte Strukturen herangezogen. Entsprechend soll eine Verbesserung der einzelnen Schulen erreicht werden, indem die Schulautonomie erhöht wird (Titze 2002; Baumert et al. 2008; Herrlitz 2005; Klieme et al. 2010). Daraus bildet sich der Forschungsbereich der „*Educational Governance*“ heraus, in der die Steuerungselemente des Schulwesens, wie Reformen beziehungsweise Steuerungselemente im Kontext der gegebenen Verwaltungsstrukturen, untersucht werden. Gegenstand der Arbeiten sind die Wirkungen der Handlungslogiken der betroffenen Akteure, wie Lehrer, Eltern und Schüler, aber auch Verwaltungsangestellte (Koch und Fisch 2004; Altrichter et al. 2007; Langer 2008). Die zuletzt zitierten Sammelbände geben einen guten Überblick über die Themen und den Forschungsstand dieser Forschungsrichtung.

Hierbei wird allerdings kein Bezug zu privaten Schulen genommen. Vor dem Hintergrund der größeren Autonomie privater Schulen in der Schulverwaltung ist es erstaunlich, dass diese Forschungsrichtung sich ausschließlich auf die Schulverwaltung staatlicher Schulen konzentriert. Sie kann als weiterer Hinweis für eine weitgehende Ignoranz des privaten Schulwesens in der deutschen Bildungsforschung verstanden werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Forschungsliteratur nur wenige relevante Erkenntnisse zu den organisationalen oder strukturellen Bedingungen für die Errichtung privater Schulen im Allgemeinen oder Freier Alternativschulen im Besonderen bietet. Die Forschung zu Privatschulen konzentriert sich auf ihre pädagogische Arbeit. Vereinzelt findet auch eine Einbindung dieser Schulen in internationale Vergleiche der Schülerkompetenzen statt. Informationen zu Privatschulen müssen daher aus Veröffentlichungen zur Beschreibung der historischen Entstehung und der aktuellen Gestaltung des Schulwesens allgemein gewonnen werden. Dies ist vor allem über einen Bezug zu der Beschreibung besonderer Formen der Privatschulen möglich. Die entsprechenden Veröffentlichungen stammen allerdings zu einem großen Teil von Befürwortern von Privatschulen. Untersuchungen zu Gründungen privater Schulen konnten nicht gefunden werden. Die Erforschung der Genehmigungsprozesse Freier Alternativschulen eröffnet folglich einen neuen empirischen Forschungsstrang. Um die Genehmigungsprozesse erklären zu können, muss im weiteren Verlauf auf die gesetzlichen Grundlagen zurückgegriffen werden, unter denen private Schulen bestehen können. Weiterhin muss auf die Akteure eingegangen werden, die an den Genehmigungsprozessen beteiligt sind. Auf diesem Weg leistet die vorliegende Arbeit einen auch systematisch neuen Beitrag zur Bildungsforschung: Sie stellt einen Beginn der Erforschung der organisationalen und strukturellen Einbettung privater Schulen im deutschen Schulwesen dar.



### *2.2.2 Das Grundgesetz: Die formale Einbettung des privaten Schulwesens*

Mit der Gründung der BRD nach dem Zweiten Weltkrieg wird im Grundgesetz (GG) zunächst ein föderales System etabliert, welches die Aufsicht über das gesamte Bildungssystem der jeweiligen Landesregierung des Föderalstaates unterstellt. Grundlage hierfür ist Art. 30 GG. Genauere Regelungen zur Gestaltung des Schulwesens werden in Artikel 7 GG festgehalten. Artikel 7 Abs. 1 GG legt zunächst die Aufsicht des Staates über das gesamte Schulwesen fest. Allerdings wird eingeschränkt, dass daraus kein staatliches Monopol im Schulwesen erwachsen soll (Füssel et al. 2008; KMK 2013). Dies wird gewährleistet, indem ein Recht zur Errichtung privater Schulen in dem Gesetz enthalten ist. Allerdings bedürfen die privaten Ersatzschulen der Genehmigung des Staates, die von der Schulaufsicht des Landes auf Grundlage der Landesgesetze erteilt wird. Das zentrale Genehmigungskriterium ist die Gleichwertigkeit der beantragten Privatschule zu staatlichen Schulen (GG 1949, Art. 7 Abs. 4)<sup>3</sup>. Aus dem Status der Ersatzschule kann für die Betreiber zudem das Recht einer staatlichen Subventionierung abgeleitet werden. Denn das Recht zu Privatschulgründungen aus dem Grundgesetz muss auch wirtschaftlich abgesichert sein. Etwas anders stellt sich die Situation bei Ergänzungsschulen dar. Sie sind nicht mit staatlichen Schulen vergleichbar und konkurrieren daher auch nicht mit ihnen. Die Aufnahme eines Schulbetriebs bei einer Ergänzungsschule muss der Schulaufsicht daher lediglich angezeigt werden. Im Gegenzug zu der geringeren staatlichen Aufsichtspflicht kann kein staatlicher Finanzierungsanspruch geltend gemacht werden. Beispiele sind hier Sprachschulen oder die Mehrzahl der internationalen Schulen. Diese machen aber einen verschwindend geringen Teil privater Schulen aus (Füssel et al. 2008; Ullrich und Strunck 2012a; KMK 2013).

---

<sup>3</sup> s. Abschn. 5.1.1; dort ist Artikel 7 Absatz 4 wörtlich zitiert.

Für private Volksschulen, die heute als private Grundschulen bezeichnet werden, gelten zusätzliche Genehmigungsbedingungen. Sie müssen gegenüber der staatlichen Verwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse nachweisen oder als Weltanschauungsschule beziehungsweise als Bekenntnisschule beantragt werden. Eine Genehmigung erfolgt nur dann, wenn keine entsprechende öffentliche Grundschule in der Gemeinde besteht (GG 1949, Art. 7 Abs. 5)<sup>4</sup>.

Diese Zusatzregelungen gehen auf die Weimarer Zeit zurück. In dieser Zeit hatte die erste demokratische Regierung Deutschlands das Ziel, überhaupt ein einheitliches staatliches Grundschulwesen zu schaffen, dass in dieser Zeit noch stark von kirchlichen Trägern geprägt war (Einsiedler et al. 2008; Füssel et al. 2008; Kulow 2009). Der Artikel 7 Abs. 5 GG wird auch heute noch von der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK) in Übereinstimmung mit der historischen Rechtsauslegung so interpretiert, dass private Grundschulen vom Gesetzgeber als Ausnahme von der Regel staatlicher Schulen gewollt sind (KMK 2013). Entsprechend wird insbesondere mit staatlichen Grundschulen das gesellschaftliche Bildungsideal verbunden, Schulen für die Sozialisation der Schüler im Sinne der Gesellschaft zu nutzen.

Diese Bestimmungen zur staatlichen Aufsicht über das private Schulwesen können direkt auf das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft übertragen werden. Zunächst fällt eine überraschende Nähe zu den Forderungen der Neuhumanisten auf. Diese fordern die Bereitstellung einer rechtlichen Basis und finanzieller Mittel für ein Schulwesen durch den Staat. Auf dieser Basis soll dann die inhaltliche Ausgestaltung privaten Akteuren überlassen werden (s. Abschn. 2.1.2). Eine solche rechtliche Sicherheit ist mit dem Recht auf die Gründung einer Privatschule im Grundgesetz angelegt. Formal ist so die Möglichkeit zivilgesellschaftlicher Handlungen im Schulwesen gegeben, da nach Alexander Gesetze in der zivilen Sphäre als „*ultimative regulierende Instituti-*

---

<sup>4</sup> s. Abschn. 5.1.1; dort ist Artikel 7 Absatz 5 wörtlich zitiert.

on“ zu verstehen sind (Alexander 2008, S. 150). Auch eine finanzielle Sicherheit ist insofern gegeben, als dass der Artikel 7 Abs. 4 GG so interpretiert wird, dass auch private Schulen ein Anrecht auf eine staatliche Finanzierung haben, da sonst die praktische Umsetzung des Rechtes nicht möglich ist (Kultusministerium Hessen 2008b; PSchG 2010; KMK 2013). Folglich sind im Grundgesetz formal die Forderungen der Neuhumanisten zur Gestaltung des Schulwesens erfüllt, eine staatliche Schulaufsicht mit einem Gestaltungsrecht privater Akteure zu verbinden.

Allerdings wird die Möglichkeit der zivilgesellschaftlichen Beteiligung im Schulwesen auch bereits im Grundgesetz an definierte Bedingungen und eine staatliche Aufsicht geknüpft. Damit kann möglichen negativen Effekten entgegengewirkt werden, die bei der Diskussion um zivilgesellschaftliche Beteiligung auch angesprochen werden. Denn zivilgesellschaftliche Akteure können nicht nur eine Kontrolle des Staates ausüben und eine Stütze der Demokratie sein, wie im Neuhumanismus und aktuellen positiven Bewertungen der Zivilgesellschaft betont wird. Es ist ebenso gut möglich, dass sie die demokratische Ordnung in Frage stellen und sie stürzen. Dieses Problem findet auch in der Zivilgesellschaftsforschung breite Beachtung (Edward und Foley Michael 1996; Münch 2002; Offe 2007) und wurde als ‚Paradox der wechselseitigen Kontrolle‘ beschrieben (s. Abschn. 2.1.2). Das Paradox ist im Grundgesetz zugunsten des Staates gelöst. Diesem steht über die Aufsichtspflicht über das gesamte Schulwesen auch die Kontrolle des privaten Schulwesens zu. Das private Schulwesen selbst wird auf diesem Weg explizit als Bereich definiert, indem eine zivilgesellschaftliche Beteiligung möglich sein soll, solange die Bedingungen der Artikel 4 und 5 GG erfüllt sind. Wie genau diese Bedingungen erfüllt werden können, müssen die Gründer privater Schulen folglich der staatlichen Aufsicht darlegen. Diese kann wiederum Vorbehalte äußern. Da Schulgründer immer von der Genehmigung der staatlichen Aufsicht abhängig sind, kann daraus die These abgeleitet werden, dass die Gründung einer

privaten Grundschule von zivilgesellschaftlichen Akteuren nur über eine Aushandlung mit der staatlichen Aufsicht erreicht werden kann. Um einschätzen zu können, wie eine solche Aushandlung empirisch ausgestaltet ist, muss nun genauer auf die Akteure im privaten Schulwesen eingegangen werden.

### *2.2.3 Die zentralen Akteure im privaten Schulwesen*

Die wichtigsten Akteure im privaten Schulwesen können unterteilt werden in die Schulaufsicht als Teil der staatlichen Verwaltung, Akteure aus der Politik und Interessenverbände privater Schulträger.

Bei den Behörden der Schulaufsicht wird genauer zwischen der Schulhoheit und der Schulaufsicht unterschieden. Die Schulhoheit wird politischen Akteuren wie Parlamenten und Ministerien zugesprochen, die für die Gesetzgebung und die Planungsaufgaben der Schulentwicklung zuständig sind. Die Verwaltung führt die Schulaufsicht im engeren Sinne durch. Im praktischen Schulbetrieb hat sie die Beratung der Schulen und Lehrer zur Aufgabe, führt unterrichtsbezogene Kontrollen durch und prüft die Anträge auf Genehmigung privater Schulen. Diese Aufgaben unterliegen den Verwaltungsbehörden der Länder. Der Bund hat damit formal kaum einen Einfluss auf die Entwicklungen des Schulwesens. Dieser kann allein über eine Einigung mit den Kultusministern der Länder erfolgen (Fend 2008; Füßel et al. 2008; Kulow 2009). Inhaltlich findet so eine formale Entkopplung von Gesetzgebung und Schulaufsicht statt. Diese formale Trennung wird aber dadurch aufgeweicht, dass die oberste Behörde der Schulaufsicht das Kultusministerium ist. Es kann als Teil der Regierung Verordnungen, Richtlinien und Gesetze erlassen. Die unteren Aufsichtsbehörden, nämlich die Schulämter und die Regierungspräsidien, unterstehen dem Kultusministerium als oberster Behörde. In letzter Konsequenz sind diese Behörden der Verwaltung an die Weisungen des Kultusministeriums gebunden. Hinzu kommt zusätzlich, dass das Ministerium dem Kultusminister untersteht, der in

der Regel im demokratischen Prozess durch Wahlen bestimmt wird und somit die politischen Interessen seiner Partei vertreten muss (KMK 2013). Die Entscheidungen der Schulverwaltung können daher maßgeblich von politischen Interessen beeinflusst sein. Auf diesem Weg erhält die zentrale Frage dieser Arbeit, die nach den Genehmigungsbedingungen Freier Alternativschulen, eine neue Dimension. Die Einschätzung des Gestaltungsspielraums zivilgesellschaftlicher Akteure im Schulwesen muss nicht nur auf die Auslegung der gesetzlichen Vorgaben durch die formal neutrale staatliche Verwaltung bezogen werden. Er kann auch direkt durch politische Interessen beeinflusst sein. Hierauf wird bei der Analyse der Genehmigungsprozesse Freier Alternativschulen besonders zu achten sein.

Wegen der besonderen Rolle der Kultusministerien muss weiterhin die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) als Akteur betrachtet werden. In dieser Organisation schlossen sich die Kultusminister der Länder und der Kultusminister des Bundes 1948 zusammen, um eine länderübergreifende Koordination zu überregional bedeutsamen Fragen der Bildung zu ermöglichen. Auch heute fungiert sie als Organ einer gemeinsamen Willensbildung und der Vertretung dieser gemeinsamen Interessen der Kultusministerien. Aussagen der KMK können als Konsens unter allen Kultusministerien Deutschlands, unabhängig von der politischen Position ihrer Kultusminister, verstanden werden. Die KMK hat auf Bundesebene eine bedeutsame Vermittlungsfunktion und ist somit ein wichtiges Element des kooperativen Föderalismus (Benner und Kemper 2007; Dühlmeier 2009; Kulow 2009).

Als weitere Akteure üben Vertreter der Wirtschaft, der Gewerkschaften, der Elternschaft, der Schülerschaft und der Lehrerschaft gesellschaftliche Kontrolle über das gesamte Schulwesen aus. Sie haben sich über Verbände gut organisiert, um ihre Interessen einbringen zu können (Fend 2008; Schmidt 2011; Bernauer et al. 2013). Ein Großteil dieser

Verbände spielt aber vor allem in Bezug auf das staatliche Schulwesen eine Rolle. Für die Interessenvertretung von Privatschulen haben sich ganz eigene Verbände gegründet. Die einflussreichsten dieser Verbände haben sich zur Arbeitsgemeinschaft Freier Schulen (AGFS) zusammengeschlossen, um eine übergeordnete Interessenvertretung zu haben. Durch die Beschreibung der Mitglieder der AGFS können entsprechend die wichtigsten Interessenvertreter privater Schulen vorgestellt werden. Mitglied der AGFS sind der Arbeitskreis Katholischer Schulen (AKS) und der Arbeitskreis Evangelischer Schulen (AKES), die sich primär für die Durchsetzung der Interessen konfessioneller Schulen einsetzen. Ebenso ist der Bund der Freien Waldorfschulen e.V. Mitglied in der AGFS, dessen Fokus die Umsetzung des reformpädagogischen Konzeptes Rudolf Steiners ist. Daneben ist der Verband Deutscher Privatschulen (VDP) Mitglied, der als größter Verband von Schulen in freier Trägerschaft auch die Privatschulen zusammenfasst, die sich den übrigen genannten Verbänden nicht zugehörig fühlen. Als korporatives Mitglied des VDP ist auch der Bundesverband Freier Alternativschulen (BFAS) mit der AGFS assoziiert. Über viele Jahre war zudem der Verband der Landerziehungsheime (LEH) Teil der AGFS. Dieser hat sich allerdings nach einem Missbrauchsskandal 2010 aufgelöst. Er befindet sich aktuell in einer Phase der Rekonzeption (AGFS 1993; Füssel et al. 2008; Hofmann 2013)<sup>5</sup>.

Die Organisation dieser Verbände entspricht der typischen Verbandsstruktur die Reutter (2012) für Deutschland beschreibt. Es handelt sich um bundesweite Dachverbände, die unabhängige Unterverbände auf der Ebene der Bundesländer haben. Als zentrale Adressaten, um ihre Interessen zu vertreten, nennt Reutter neben Parteien die verschiedenen staatlichen Einrichtungen, wie die staatliche Verwaltung, das Parlament, Ministerien oder Beiräte, Kommissionen und Gremien, an die sie herantreten (Reutter 2012). Entsprechend handelt es sich um ‚typische‘ Akteure der Zivilgesellschaft, die sich zur Vertretung ihrer Interes-

---

<sup>5</sup> Stand Februar 2015.

sen – der Verbesserung der Situation von privaten Schulen – organisiert haben. Sie können dadurch eine Kontrollfunktion gegenüber dem Staat einnehmen, aber auch als lobbyistische Akteure verstanden werden, welche die Partikularinteressen ihrer Mitglieder durchsetzen wollen. Auch wenn die Aushandlung um die Genehmigung einer privaten Schule primär zwischen Vertretern der Schulaufsicht und Schulgründern stattfindet, ist sie somit maßgeblich von der Einflussnahme der Interessenverbände beeinflusst.

Nachdem mit Bezug auf das Grundgesetz das Privatschulwesen als zivilgesellschaftlicher Bereich des deutschen Schulwesens identifiziert wurde, kann mit der Kenntnis der zentralen Akteure für diesen Bereich auch dargestellt werden, welche Akteure der Zivilgesellschaft zugeordnet werden. Die Gestaltung des privaten Schulwesens obliegt zunächst nicht-staatlichen Akteuren, die sich in Interessenverbänden zusammengeschlossen haben. Diese sind in Abgrenzung zu der staatlichen Schulaufsicht als zivilgesellschaftliche Akteure zu betrachten. Dies umfasst in diesem Fall auch die kirchlichen Vertreter konfessioneller Schulen und die politischen Parteien, die zwar stark institutionalisierte Organisationen sind, aber dennoch nicht-staatliche Akteure, solange sie nicht in der Regierungsverantwortung stehen. Dies entspricht dem Verständnis von Zivilgesellschaft, dass Eder vertritt. Für ihn wird die Zivilgesellschaft durch nicht-nationale Formen politischer Institutionen vertreten (Eder 2008).

Damit wird ‚Zivilgesellschaft‘ hier in Abgrenzung von der Vorstellung einer unabhängigen Sphäre von Politik, Ökonomie und Religion verstanden, wie sie etwa von Edward und Foley oder Alexander gedacht wird (Alexander 1992; Edward und Foley Michael 1996). Denn diese Vorstellung trifft nicht den empirisch dargestellten Kontext des privaten Schulwesens, in dem etwa Interessenverbände der konfessionellen Schulen von den Kirchen gestellt werden.

Ausgehend von dieser Vorstellung des privaten Schulwesens als nicht-staatlich organisierter Teil des Schulwesens ist nun eine genauere Beschreibung seiner inhaltlichen Ausgestaltung interessant.

#### *2.2.4 Die Entwicklung des privaten Schulwesens in Deutschland*

Die Bedeutung privater Schulen für das deutsche Schulwesen kann abgebildet werden, indem die Zahl privater Schulen in ein Verhältnis zur Zahl staatlicher Schulen gesetzt wird. Weiterhin ist ein Vergleich des Anteils privater Schulen in den verschiedenen Bundesländern interessant. Hierbei kann allerdings erst seit 2006 auf offizielle Zahlen des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen werden. In diesem Jahr erschien die erste Ausgabe der Reihe „*Bildung und Kultur. Private Schulen*“ des Statistischen Bundesamtes. Vor diesem Zeitpunkt erfolgte keine systematische Erhebung der Zahl der privaten Schulen und der im privaten Schulwesen beschulten Schüler (Statistisches Bundesamt 2006). Ähnlich schwierig ist es, will man diese Daten über einen internationalen Vergleich in einen globalen Kontext einordnen. Als einzige Quelle konnten die Angaben der OECD zu dem Anteil privater Schüler in den OECD-Ländern ausfindig gemacht werden. Weitere Angaben, wie etwa die Zahl der Schulen oder eine Differenzierung nach Trägerschaft, sind dort nicht zu finden. Dies überrascht besonders, da der Bericht eine auffallend umfassende Gegenüberstellung privater und staatlicher Bildungsinvestitionen enthält. Eine Unterscheidung der Investitionen nach privater oder staatlicher Schulen findet sich allerdings nicht (OECD 2013).

Als zentrale Entwicklung im Bereich des privaten Schulwesens in Deutschland wird seit 1992 ein starker Anstieg privater Schulen beobachtet. Im Vergleich zu 1992 wird für das Jahr 2011/12 ein Anstieg von 69% festgestellt (Statistisches Bundesamt 2012). Dass diese Tendenz in den letzten Jahren besonders zunimmt, zeigt ein Vergleich mit den Daten von 2005/06. In diesem Schuljahr beträgt der Zuwachs im



Vergleich zu 1992 erst 43,5% (Statistisches Bundesamt 2006). Dabei wird in den öffentlichen Statistiken zunächst zwischen allgemeinbildenden und beruflichen Privatschulen unterschieden. Berufliche Schulen werden in der Regel als Ergänzungsschulen genehmigt und machen 40% der privaten Schulen aus. Allgemeinbildende Schulen, die in der Regel Ersatzschulen mit einem staatlichen Finanzierungsanspruch sind, stellen mit 60% einen höheren Anteil der privaten Schulen (Avenarius 2012; Statistisches Bundesamt 2012; s. Abschn. 2.2.2). Das aufgezeigte Wachstum bezieht sich auf beide Bereiche, was im Schuljahr 2011/12 zu einem Anteil privater Schulen von 12,6% führt. Berufliche Schulen sind im Jahr 2012 zu 23,5% privat organisiert, während der Anteil der allgemeinbildenden Privatschulen lediglich 9,8% beträgt. Mit 966.641 Schülern werden insgesamt 8,6% der deutschen Schüler an privaten Schulen beschult. Dies entspricht 8,4% in allgemeinbildenden und 9,2% in beruflichen Privatschulen (Statistisches Bundesamt 2012). Da der Fokus dieser Arbeit auf der Genehmigung Freier Alternativschulen als private Grundschulen liegt, ist hier zudem die Zahl privater Grundschulen interessant. Da diese zu den allgemeinbildenden Schulen gezählt werden, werden allgemeinbildende Schulen als Bezugsgröße verstanden. Berufliche Schulen werden daher im weiteren Verlauf nur noch in Ausnahmen berücksichtigt. Der Anteil privater Grundschulen am gesamten Schulwesen liegt im Schuljahr 2011/12 bei 4,9% (Statistisches Bundesamt 2012). Diese geringere Zahl privater Grundschulen ist auf die zusätzlichen Genehmigungsvoraussetzungen des Grundgesetzes zurückzuführen (GG 1949, Art. 7 Abs. 5). Entsprechend führt die KMK selbst aus, dass sie die einzelnen Formen privater Grundschulen auch heute noch aufzählen kann. Genehmigt sind vor allem konfessionelle Schulen, Waldorfschulen, Freie Alternativschulen sowie Grundschulen mit angeschlossenem Internat (KMK 2013). In absoluten Zahlen werden im Schuljahr 2011/12 an 795 privaten Grundschulen 23.342 Schüler, also 3% der Grundschüler, beschult (Statistisches Bundesamt 2012).

Eine Einordnung dieser Ergebnisse in den internationalen Kontext kann über einen Vergleich der Schülerzahl an privaten Schulen in den OECD-Ländern erfolgen. Diese Daten finden sich in der Veröffentlichung „*Education at a Glance*“ der OECD von 2013, die zwischen Schulen im Primarbereich und im unteren Sekundarbereich unterscheidet<sup>6</sup>. Deutschland liegt nach diesen Ergebnissen immer unterhalb des OECD-Durchschnitts. Während in den OECD-Ländern im Durchschnitt 11% Schüler im Primarbereich in privaten Institutionen zu finden sind, sind es in Deutschland 4%<sup>7</sup>. Auch im unteren Sekundarbereich werden 9% statt wie im OECD-Mittel 14% der Schüler beschult (OECD 2013). Diese Befunde finden sich auch in den „*Internationalen Bildungsindikatoren 2013*“ wieder. Dort werden die Zahlen der OECD von den statistischen Ämtern des Bundes nach Bundesländern aufgeschlüsselt miteinander verglichen. Dabei zeigt sich, dass in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen lediglich 1,8% der Schüler im Primarbereich in privaten Grundschulen beschult wurden. In Bremen sind es hingegen 10,6% und in Hamburg sogar 13,3%, womit der OECD-Durchschnitt von 11% privater Schüler überschritten wird. Im Vergleich dazu ist im Sekundarbereich I der Anteil von Privatschülern mit 4% in Schleswig-Holstein besonders gering, während in Baden-Württemberg 10% und Bayern 13% der Schüler an Privatschulen beschult werden. Alle Länder bleiben mit diesen Werten allerdings unter dem OECD-Durchschnitt von 14% (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2013). Interessant an diesen Befunden ist die große Differenz des Anteils privater Schulen nach Bundesland, die sich weiterhin nach Schulart unterscheidet. Dies wird bei der Planung der Datenerhebung zur Untersuchung der Genehmigungsverfahren Freier Alternativschulen zu beachten sein. Insgesamt

---

<sup>6</sup> Der Primarbereich beschreibt in Deutschland Grundschulen. Der untere Sekundarbereich beinhaltet in Deutschland allgemeinbildende Schulen (OECD 2013).

<sup>7</sup> Bei einem Vergleich fällt auf, dass die OECD von 4% und das Statistische Bundesamt von 3% der Grundschüler an privaten Grundschulen in Deutschland ausgeht. Da die Zahlen bezüglich der allgemeinbildenden Schulen in beiden Quellen übereinstimmen, ist unklar, worauf diese Differenz beruht (Statistisches Bundesamt 2012; OECD 2013).

ist aber in Deutschland mit unter 10% im Vergleich zu staatlichen Schulen wie im internationalen Vergleich ein geringer Anteil privater Schulen festzustellen.

Nachdem die Größe des privaten Schulwesens im Verhältnis zum staatlichen Schulwesen in Deutschland und im internationalen Vergleich eingeschätzt werden kann, ist außerdem interessant, wie sich die Privatschulen in Deutschland unterscheiden. Hier ist zunächst auf die verschiedenen Schulträger zu achten. Denn trotz ihres organisatorischen Zusammenschlusses in der AGFS (s. Abschn. 2.2.3) differieren die Träger aufgrund ihrer inhaltlichen Ausrichtung stark. Neben den Schulen, die über eine Mitgliedschaft in der AGFS organisiert sind, spielen auch Montessori-Schulen eine Rolle in der Privatschullandschaft in Deutschland. Ebenso soll an dieser Stelle als ein Beispiel für aktuelle Entwicklungen auf die neu entstehenden bilingualen Phorms-Schulen eingegangen werden (Ullrich und Strunck 2012a). Neben einer inhaltlichen Einordnung dieser Schultypen wird ihre Bedeutung anhand der Zahl der verschiedenen Schulen aufgezeigt. Diese Einordnung fällt allerdings nicht immer leicht, da hierzu keine offiziellen Daten vorliegen. In der Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes werden lediglich Waldorfschulen gesondert aufgeführt (Statistisches Bundesamt 2012). Diese Angaben werden daher über Zahlen aus verschiedenen Veröffentlichungen zu den einzelnen Schulträgern zusammengetragen und durch Angaben der Privatschulverbände selbst ergänzt (Maas 1997; Füssel et al. 2008; Sajak 2012; Wiesemann und Amann 2012).<sup>8</sup> Zunächst sind die konfessionellen Schulen zu nennen, die vor allem die Erziehung im Sinne ihrer religiösen Überzeugungen zum Ziel haben (Dikow 1993; Sajak 2012; Scheunpflug 2012). Bei einem Vergleich der konfessionellen Schule fällt auf, dass evangelische Träger im Schuljahr 2012/13 467 berufsbildende Schulen betreiben, während es im selben

---

<sup>8</sup> Da auf diesem Weg nur Daten zu verschiedenen Schuljahren gewonnen werden, kann an dieser Stelle keine anteilige Beschreibung der Schulen vorgenommen werden. Daher wird immer die Zahl der entsprechenden Schulen genannt.

Schuljahr lediglich 219 katholische Schulen sind. Bei evangelischen Schulen besteht damit ein stärkerer Fokus auf berufliche Bildung als bei katholischen Schulen. Bezogen auf allgemeinbildende Schulen unterscheidet sich ihr Anteil hingegen kaum. Evangelische Träger stellen 478 dieser Schulen und katholische Träger 525. Interessant ist allerdings noch der Unterschied der konfessionellen privaten Grundschulen. Die Zahl katholischer Grundschulen von 83 wird von 199 evangelischen Grundschulen um das Doppelte übertroffen (Arbeitskreis Katholischer Schulen (AKS) Schuljahr 2012/2013; Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) Schuljahr 2012/13).

Zu nennen ist in diesem Zusammenhang zudem die Vereinigung Deutscher Landerziehungsheime e.V. (LEH). Auch wenn dieser Verband sich derzeit aufgelöst hat, ist er als Organisation der traditionsreichen Landerziehungsheime wichtig für die Entwicklung des privaten Schulwesens. Denn die Landerziehungsheime zählen zu den ersten reformpädagogischen Schulen, die in der Weimarer Zeit in Deutschland entstehen. Ihre Zahl war immer eher gering und liegt heute noch bei 14 Schulen (Behr 1988; Benner und Kemper 2003b; Scheunpflug 2012; Ferenschild 2013).

Zahlenmäßig besonders relevant ist der VPD, der nach eigener Auskunft im Schuljahr 2011/12 1.992 Privatschulen umfasst. Diese große Zahl kommt zustande, da er als einziger hier genannter Verband auch Ergänzungsschulen vertritt, die keiner staatlichen Genehmigung bedürfen (s. Abschn. 2.2.2). Mit 900 Ergänzungsschulen macht diese Schulform fast die Hälfte der Schulen des VDP aus. Es handelt sich etwa um Fachschulen, Sprachschulen oder Arbeitsmarktdienstleister. Weiterhin vertritt er mit 657 eine hohe Zahl an beruflichen Schulen. Von den allgemeinbildenden Schulen umfasst er lediglich 435. Da der Schwerpunkt der Interessenvertretung nach diesen Zahlen nicht auf den allgemeinbildenden Schulen liegt, überrascht es nicht, dass nach Selbstauskunft des VPD keine Daten zu der Zahl privater Grundschulen vorliegen (VDP 2013).

Waldorfschulen entstehen wie Landerziehungsheime im Rahmen des Protestes gegen die staatlichen Schulen in der Weimarer Republik (s. Abschn. 2.1.1). Sie werden als Schulen mit besonderer pädagogischer Prägung errichtet (Statistisches Bundesamt 2012; Ullrich 2012). Die erste Waldorfschule wird 1919 von Rudolf Steiner gegründet. Wie für die Neuhumanisten ist für Steiner eine umfassende Menschenbildung nur frei von dem Einfluss staatlicher Institutionen möglich. Darum werden Waldorfschulen auch heute noch als Schulen in privater Trägerschaft von Lehrern und Eltern gegründet (Kranich 1993; Ullrich 2012). Waldorfschulen sind nicht nur aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der AGFS besonders etabliert. In Baden-Württemberg werden sie außerdem als eigenständige Schulform in den Schulgesetzen berücksichtigt (PSchG 2010) und auch in der staatlichen Statistik tauchen sie als eigene private Schulform auf. Im Schuljahr 2011/12 beträgt die Zahl der Waldorfschulen 211 (Statistisches Bundesamt 2012). Da sie als Schulen von der ersten bis zur zwölften Klasse konzipiert sind, entspricht dies auch der Zahl der Grundschulen.

Als weitere reformpädagogisch geprägte Schulform haben sich in Deutschland weiterhin Montessori-Schulen etabliert. Nach dem Vorbild der italienischen Ärztin Maria Montessori werden Montessori-Schulen oftmals von Elterninitiativen gegründet (Behr 1988; Fuchs 2009; Meisterjahn-Knebel und Eck 2012). Insgesamt bestehen nach Angaben des Montessori-Dachverbandes im Jahr 2007 400 Montessori-Schulen. Davon sind aber 10% in kirchlicher Trägerschaft, da dies die Genehmigung erleichtert. Behr stellt eine enge Anbindung dieser Schulen an das staatliche Schulwesen fest, die sich in der Erstellung von Zeugnissen und staatlich anerkannten Schulabschlüssen ausdrückt (Behr 1988). Dies bestätigt sich auch dadurch, dass 35% der Montessori-Schulen in staatlicher Trägerschaft bestehen. Nach diesen Angaben gehen nur etwa 234 der allgemeinbildenden Montessori-Schulen aus einer Elterninitiative hervor. Die Zahl der privaten Grundschulen wird mit 300 angegeben, wovon etwa 60% in privater Trägerschaft sind. Dies entspricht

180 privaten Grundschulen, wobei aber keine Angaben bestehen, ob und wie viele dieser Schulen in kirchlicher Trägerschaft sind (Der Montessori Dachverband Deutschland e.V. 2005). Hier ist eine Dopplung mit den privaten Grundschulen in konfessioneller Trägerschaft möglich.

Interessant ist zudem die Entstehung von neuen bilingualen Schulen, die nicht mehr als Ergänzungsschulen sondern seit Kurzem auch als Ersatzschulen genehmigt werden. Als Beispiel sind die acht Phorms-Schulen zu nennen, die seit 2010 bis zum Schuljahr 2011/12 deutschlandweit als Schulen von der ersten Klasse bis zum Gymnasium entstanden sind. Ihr Anteil an allgemeinbildenden Schulen ist auch bezogen auf private Grundschulen verschwindend gering. Wichtig ist diese Entwicklung allerdings, da ihnen mit ihrer Genehmigung als Ersatzschule zugesprochen wird, mit einer bilingualen Ausbildung einen staatlich anerkannten Bildungsbedarf zu erfüllen. Sie stehen allerdings in der Kritik, da sie eine Gewinnorientierung verfolgen und daher als elitäre Einrichtungen wahrgenommen werden (Ullrich und Strunck 2012a; Phorms Education Schuljahr 2011).

Im Zentrum dieser Arbeit stehen Freie Alternativschulen, die im Bundesverband Freier Alternativschulen (BFAS) organisiert sind. Sie werden seit den 1970er Jahren als private Grundschulen mit besonderer pädagogischer Prägung durchgehend durch Elterninitiativen gegründet. Sie folgen keinem gemeinsamen weltanschaulichen Leitbild. Im Schuljahr 2012/13 vertritt der BFAS 87 dieser Schulen, wobei die Grundschulen zum Teil um Sekundarstufen erweitert wurden (BFAS 2013; Borchert 2003; Hofmann 2013).

Aus dieser Darstellung der verschiedenen privaten Schulformen kann verdeutlicht werden, warum gerade Freie Alternativschulen in diesem Kontext ein interessanter Untersuchungsgegenstand sind. Dies hängt mit der Form ihrer Trägerschaft zusammen. Die im BFAS organisierten Schulträger sind immer Elterninitiativen. Dies trifft ansonsten nur noch auf Waldorfschulen zu. Montessori-Schulen existieren in staatlicher und konfessioneller Trägerschaft, Phorms-Schulen sind als GmbHs organi-

siert und konfessionelle Schulen werden naturgemäß von konfessionellen Trägern betrieben. Die Untersuchung von Gründungen privater Schulen durch Elterninitiativen ist besonders interessant, da hier zunächst rein private Interessen zum Ausdruck gebracht werden. Warum nun Freie Alternativschulen und nicht Waldorfschulen als Schulen, die aus Elterninitiativen hervorgehen, untersucht werden, kann mit der Veränderungen der Zahl der Schulen im privaten Schulwesen im Zeitverlauf erläutert werden.

Hierzu sind in Tab. 2.1 die aktuellen Zahlen der allgemeinbildenden Schulen nach Träger für 1988 und 1998 ergänzt<sup>9</sup>. Dies ermöglicht einen zusammenfassenden Blick auf die Zahl der privaten Schulen nach Trägerverband.

Verband	Allgemeinbildende Schulen 1988	Allgemeinbildende Schulen 1998	Allgemeinbildende Schulen heute <sup>#</sup>	Grundschulen heute <sup>#</sup>
<b>AKS</b>	648*	711*	525 <sup>3</sup>	83 <sup>3</sup>
<b>AKES</b>	195*	170*	478 <sup>3</sup>	199 <sup>3</sup>
<b>VDP</b>	599*	780*	435 <sup>3</sup>	-
<b>LEH</b>	17*	18*	14 <sup>3</sup>	-
<b>Bund der Waldorfschulen</b>	100*	161*	211 <sup>2</sup>	211 <sup>2</sup>
<b>Montessori-Dachverband</b>	-	-	234 <sup>1</sup>	180 <sup>1</sup>
<b>BFAS</b>	12*	29*	87 <sup>4</sup>	87 <sup>4</sup>
<b>Phorms-Schulen</b>	-	-	8 <sup>2</sup>	8 <sup>2</sup>

Tab. 2.1: Zahl der vertretenden Schulen durch den jeweiligen Trägerverband

\* Quelle: (Füssel et al. 2008); \* Quelle: (Wiesemann und Amann 2012)

# aktuellste Zahlen nach Selbstauskunft der Verbände: <sup>1</sup> Schuljahr 2006/07;

<sup>2</sup>Schuljahr 2011/12; <sup>3</sup>Schuljahr 2012/13; <sup>4</sup>Schuljahr 2013/14

Mit Blick auf Tab. 2.1 wird deutlich, dass das Wachstum des Anteils allgemeinbildender Privatschulen in Deutschland in den letzten zehn Jahren nicht nur auf einen Anstieg der schon lange im deutschen Schulwesen verankerten konfessionellen Schulen zurückzuführen ist.

<sup>9</sup> Da diese Zahlen aus verschiedenen Veröffentlichungen zusammengetragen sind bzw. auf Selbstauskünften der Verbände beruhen und zudem teilweise auf verschiedene Schuljahre bezogen sind, sind sie ebenso wie im Text als absolute Zahlen eingetragen.

Dies konstatieren auch Ullrich und Strunk, die eine Ausweitung konfessioneller Schulen als Konsolidierung in den 1970er Jahren beschreiben (Ullrich und Strunck 2012a). Auch wenn die Zahl evangelischer Schulen deutlich gestiegen ist, ist die Zahl der katholischen Schulen nach einem leichten Anstieg 1998 im Jahr 2013 sogar gesunken. Ebenso ist die Zahl der allgemeinbildenden Schulen gesunken, die im VDP und im LEH organisiert sind. Dies ist beim LEH wohl auch auf die Missbrauchsvorfälle zurückzuführen, die 2010 bekannt wurden (Hofmann 2013). Konfessionell organisierte Schulen machen gemeinsam mit dem VDP zwar immer noch den größten Teil allgemeinbildender Privatschulen aus. Der Zuwachs privater Schulen ist allerdings ebenso auf die Schulen zurückzuführen, die im Bund der Waldorfschulen und im Montessori-Dachverband organisiert sind. Zudem hat der BFAS, wenn auch auf kleinerem Niveau, ein starkes Wachstum zu verzeichnen. Der Zuwachs an privaten Schulen kann folglich der Entstehung beziehungsweise Etablierung von Trägerorganisationen mit reformpädagogischer Ausrichtung zugesprochen werden. Dies bestätigen auch Ullrich und Strunk, die für die 80er Jahre vor allem einen Anstieg der Waldorfschulen und seit den 90er Jahren einen Zuwachs von Montessori-Schulen und Freien Alternativschulen feststellen (Ullrich und Strunck 2012a). Mit dieser Entwicklung geht auch ein enormer Anstieg privater Grundschulen einher, die zu großen Teilen von diesen Interessenverbänden repräsentiert werden. Dies kann den Daten des Statistischen Bundesamtes entnommen werden, was einem anteiligen Anstieg von 1,5% 1995 auf 3,4% im Jahr 2005 entspricht. Der Anteil allgemeinbildender Schulen steigt im Vergleich dazu nicht ganz so stark, von 4,9% 1995 auf 7,5% 2005 (Statistisches Bundesamt 2006; Füssel et al. 2008). Bis 2012 steigt der Anteil privater Grundschulen weiter auf den bereits oben genannten Anteil von 4,9%, während er bei allgemeinbildenden Privatschulen bei 9,8% liegt (Statistisches Bundesamt 2011). Gerade die Etablierung des Bereichs eines privaten Schulwesens, das 1995 kaum existent ist, erscheint vor diesem Hintergrund interessant für die



Analyse zivilgesellschaftlicher Beteiligungsmöglichkeiten im deutschen Schulwesen. Aufgefüllt wird dieser Bereich mit etwa 200 Schulen zu jeweils einem Viertel durch den Bund der Waldorfschulen, den Montessori-Dachverband und den AKES. Die übrigen knapp 200 Schulen werden vom BFAS und dem AKS mit knapp 90 privaten Grundschulen repräsentiert. Die Phorms-Schulen bilden das Schlusslicht mit weniger als zehn Schulen. Der VDP und der LEH können für diesen Bereich keine genauen Zahlen nennen (s. Tab. 2.1). Fokussiert man auf die Ausweitung der privaten Grundschulen als neue Entwicklung im privaten Schulwesen, sind Freie Alternativschulen besonders interessant. Sie werden erst seit den 1970er Jahren gegründet und sind damit neben den Phorms-Schulen die jüngste Schulform im privaten Schulwesen. Vor diesem Hintergrund ist ihr Anteil von etwa einem Achtel aller privaten Grundschulen als besonders hoch einzuschätzen.

Insgesamt kann ein struktureller Wandel im Bereich des privaten Schulwesens festgestellt werden. Konfessionelle Träger verlieren durch die Expansion reformpädagogischer Privatschulen vergleichsweise an Bedeutung. Dies zeigt sich besonders im Bereich der privaten Grundschulen, in dem konfessionelle Träger im Vergleich zu ihren Anteilen an allgemeinbildenden Privatschulen eine zunehmend kleinere Rolle spielen. Diese Entwicklung weist auf ein steigendes Interesse an reformpädagogischen Schulen hin, die besonders an individuellen Bildungsidealen orientiert sind.

Weiterhin ist der aktuelle Anstieg privater Grundschulen bemerkenswert, die im nationalen und internationalen Vergleich einen besonders geringen Anteil privater Schulen in Deutschland ausmachen. Dies kann mit den besonderen Genehmigungsbedingungen des Art. 7 Abs. 5 GG erklärt werden, der private Grundschulen explizit an höhere Auflagen als andere Privatschulen bindet. Vor diesem Hintergrund ist es interessant zu untersuchen, wie private Grundschulen mit reformpädagogischen Konzepten von Elterninitiativen gegründet werden können, die

individuelle Bildungsideale aus einem privaten Interesse in den Schulen umsetzen wollen. Denn dies widerspricht in hohem Maße den Vorstellungen des Staates, der gesellschaftliche Bildungsideale verfolgt und darum eine Begrenzung der Ausweitung von Partikularinteressen im privaten Schulwesen anstrebt. Hier besteht damit empirisch das ‚Paradox wechselseitiger Kontrolle‘, das als grundlegendes Problem des Verhältnisses zwischen Staat und Zivilgesellschaft dargestellt wurde (s. Abschn. 2.1.2).

Mit dieser Perspektive auf das private Schulwesen sind Freie Alternativschulen bereits aus zwei Gründen ein interessanter Untersuchungsgegenstand für die Untersuchung der Grenzen der Zivilgesellschaft: Sie werden durch Elterninitiativen gegründet und stehen in besonderem Maße für das Wachstum privater Grundschulen der letzten Jahre. Weitere Gründe für die Fokussierung auf diese Schulen lassen sich aus dem gesellschaftlichen Kontext ableiten, in dem Freie Alternativschulen entstanden sind. Hierauf wird nun genauer eingegangen.

### **2.3 Freie Alternativschulen: Zivilgesellschaftlicher Ausdruck der Kritik am Staat**

Einen genaueren Einblick in die Ideen und Ziele der Gründungsinitiativen und Gründer Freier Alternativschulen bieten einige Veröffentlichungen, die oftmals von Autoren stammen, die der Alternativschulbewegung nahestehen. Sie sind zumeist Gründer von oder Mitarbeiter an Freien Alternativschulen. Ihre hier zitierten Veröffentlichungen werden vom BFAS herausgegeben und stellen vor allem Berichte zur Entstehung Freier Alternativschulen dar (Göhlich 1997a; Maas 1997; Borchert und Maas 1998; Hofmann 2013). Dies kann durch die Literatur zum Schulwesen allgemein und zu besonderen privaten Schulformen ergänzt werden, in dem diese Informationen mit den übrigen Erkenntnissen zum privaten Schulwesen in Verbindung gebracht werden (s. Abschn. 2.2). Auf Basis dieser Informationen kann die Entstehung der Freien Alternativschulen in ihren gesellschaftlichen Kontext eingeordnet

werden. Daraus kann zum einen eine Einordnung der Schulgründer als zivilgesellschaftliche Akteure erfolgen. Zum anderen können inhaltliche Ziele für die Schulgründungen aufgezeigt werden. Über einen Bezug zu den Zielen, die der Staat bezüglich des Schulwesens hat, können dann Rückschlüsse auf das Verhältnis dieser zivilgesellschaftlichen Akteure und den Staat gezogen werden. Dies verdeutlicht, warum gerade die Genehmigungsprozesse Freier Alternativschulen ein interessanter Gegenstand zur Untersuchung zivilgesellschaftlicher Beteiligungsmöglichkeiten im deutschen Schulwesen sind.

Wie auch die vorhergegangenen reformpädagogischen Ideen der Aufklärung und der Weimarer Zeit wird die Idee der Freien Alternativschulen aus einer Gesellschaftskritik entwickelt. Sie entsteht und verbreitet sich im Rahmen der umfassenden Gesellschaftskritik der neuen sozialen Bewegungen, die in der 68er-Bewegung ihren Ursprung haben. Der Begriff der neuen sozialen Bewegung wird in der Zivilgesellschaftsforschung zur Bezeichnung verschiedener Gruppierungen in der Bevölkerung genutzt, die in einem inhaltlichen, aber nicht zwangsläufig organisatorischen Zusammenhang stehen. Sie kennzeichnen gemeinsam einen Wandel zu postmaterialistischen Werten, in denen eine individuelle Lebensführung und Lebensqualität höher bewertet werden als materieller Wohlstand. In diesem Kontext werden auch die Geschlechterverhältnisse und politisch-gesellschaftliche Rahmenbedingungen in Frage gestellt. In Verbindung mit dem Kalten Krieg und der potentiellen Bedrohung durch einen atomaren Krieg entwickelt sich in den 80er Jahren zudem die Ökologie- und Friedensbewegung (Görtemaker 2002; Reichardt und Siegfried 2010; Baumann et al. 2011).

Diese sozialen Bewegungen finden in der Zivilgesellschaftsforschung besondere Aufmerksamkeit, da sie als sichtbarer Ausdruck gesellschaftlicher Wandlungsprozesse verstanden werden. Soziale Bewegungen werden von Rucht und Neidhardt (2007) zunächst als mobilisiertes Netzwerk von Gruppen mit kollektiver Identität verstanden, das

sozialen Wandel herbeiführen will. Folglich ist in diesem Stadium keine Organisation als Ganzes gemeint, sondern Aktivisten, Teilnehmer und ihr Umfeld. Soziale Bewegungen basieren demnach auf variablen Organisationsformen, wodurch ihnen eine gewisse Fluidität anhaftet, die aber eine hohe symbolische Integrationskraft hat. Durch sie können vernachlässigte Forderungen unterstützt werden. Diese können, wie jede zivilgesellschaftliche Aktivität, auch unerwünschte Auswüchse haben, stärken aber immer das Vertrauen in Kooperationen. Inwiefern es ihnen im Anschluss daran gelingt, ihr Anliegen durchzusetzen und zu verstetigen, hängt von ihrer Organisationsfähigkeit und dem politischen Setting ab (Edward und Foley Michael 1996; Rucht und Neidhardt 2007; Kern 2008). Die Gründung Freier Alternativschulen aus diesen neuen sozialen Bewegungen heraus ist Ausdruck der aufgezeigten gesellschaftlichen Umbruchprozesse. Diese sind weiterhin mit einer Kritik an dem Schulwesen verbunden, die nun vorgestellt wird.

Inhaltlich beziehen sich Mitglieder der neuen sozialen Bewegungen bei ihrer Schulkritik auf historische Vorbilder, wie Vertreter der Aufklärung und der Idee des ‚Lernens vom Kinde aus‘ der Weimarer Zeit (Göhlich 1997a; Maas 1998; Benner und Kemper 2007; Ullrich 2008; Ebenbeck 2009). Ein besonderer Schwerpunkt der Alternativschulpädagogik ist es, Selbstregulierung und Demokratie für die Schüler in der Schule erfahrbar zu machen, indem ihnen ein Recht auf Selbst- und Mitbestimmung zugesprochen wird (Idel und Ullrich 2008; Wiesemann und Amann 2012; Hofmann 2013). Bezogen auf die Schulstruktur bedeutet das für die Vertreter dieser Pädagogik, dass Schulautonomie ein wichtiges pädagogisches Prinzip ist (Göhlich 1997a). Dies betrachtet Maas sogar als eines der wesentlichen Unterscheidungsmerkmale zu anderen reformpädagogischen Konzepten wie dem Waldorfkonzzept oder der Pädagogik Maria Montessoris (Maas 1997). Das übergeordnete Ziel der Freien Alternativschulen besteht darin, eine Schule zu entwerfen, die sich wandelnden pädagogischen und gesellschaftlichen Herausforde-

runge anpasst (Maas 1997; Idel und Ullrich 2008). Dabei verfolgen die Gründer der Freien Alternativschulen selten eine besondere pädagogische Linie, sondern entwickeln ihre Konzepte vielmehr durch die kreative Bezugnahme auf verschiedene Pädagogen und Schulprojekte (Wiesemann und Amann 2012; Hofmann 2013). Daher können Freie Alternativschulen als eine neue Schulform verstanden werden, die von ihren Gründern im privaten Schulwesen etabliert werden soll.

Bei dieser Nähe zu früheren pädagogischen Ansätzen, die einen besonderen Fokus auf die individuelle Funktion von Bildung legen, überrascht es nicht, dass Gründer Freier Alternativschulen auch eine ähnliche Einstellung gegenüber der staatlichen Kontrolle des Schulwesens haben (s. Abschn. 2.1.1). Wie auch Aufklärer, Neuhumanisten und Schulkritiker der Weimarer Zeit fordern sie Möglichkeiten der Selbstbeteiligung bei der Gestaltung des Schulwesens. Die Kontrolle des Schulwesens durch den Staat empfinden sie in diesem Kontext als autoritär (Sieglin 1992; Benner und Kemper 2007; Wiesemann und Amann 2012). Die Gründung einer Freien Alternativschule entspricht dem Anspruch, ein zivilgesellschaftliches Gestaltungsrecht im Schulwesen zu nutzen.

Bezogen auf das dargestellte Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft in der heutigen BRD ist dieses Gestaltungsrecht rechtlich abgesichert. Das private Schulwesen ist explizit dafür vorgesehen, von nicht-staatlichen Akteuren wie den Gründern Freier Alternativschulen ausgestaltet zu werden (s. Abschn. 2.2.2). Allerdings wählen sie mit der Errichtung privater Grundschulen einen Teilbereich des privaten Schulwesens, der wiederum unter besonderer staatlicher Kontrolle steht. Denn durch die zusätzlichen Genehmigungsbedingungen für private Grundschulen im Grundgesetz (GG 1949, Art. 7 Abs. 5) soll sichergestellt werden, dass private Grundschulen eine Ausnahme bleiben (KMK 2013). Der Anspruch der Gründer Freier Alternativschulen den als übermächtig empfundenen Staat durch die Errichtung eigener Schulen

selbst zu kontrollieren trifft an dieser Stelle auf ein besonderes Kontrollinteresse des Staates vor dem Einfluss von Partikularinteressen kleiner Teile der Bevölkerung. Dies wurde als ‚Paradox der wechselseitigen Kontrolle‘ beschrieben (s. Abschn. 2.2.1), das im Grundgesetz systematisch angelegt ist. Mit dem Antrag auf Genehmigung einer Freien Alternativschule als privater Grundschule wird folglich das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft neu verhandelt. Während zuvor eine besondere staatliche Kontrolle der privaten Grundschulen als Grenze der zivilgesellschaftlichen Beteiligung allgemein akzeptiert wurde, wird diese nun hinterfragt. Auslöser für die zivilgesellschaftliche Intervention ist der Anspruch, individuelle Bildungsideale verstärkt im Schulwesen umzusetzen, da die vom Staat vertretenen gesellschaftlichen Bildungsideale als autoritäre Einflussnahme auf die Entwicklung der Schüler empfunden wird. Gelingt es, eine Genehmigung zu erreichen, wird ein Sonderfall definiert, der die Genehmigung einer privaten Grundschule legitimiert. Dies kann weiteren ‚Sonderfällen‘ Vorschub geben und so die staatliche Kontrolle unterminieren. Dass dieses Paradox durch die Forderungen der Gründer Freier Alternativschulen empirisch zum Tragen kommt, ist Ausdruck eines Wertewandels, der sich auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen über die neuen sozialen Bewegungen zeigt. Indem aufgezeigt wird, wie die Genehmigung Freier Alternativschulen gelingt, kann verdeutlicht werden, wie es möglich ist, neue Werte auch in einem staatlich dominierten Bereich der Gesellschaft wie dem deutschen Schulwesen zu etablieren. Vor dem Hintergrund der staatlichen Kontrollfunktion wurde vermutet, dass dies nur über eine Aushandlung der Schulgründer mit der Schulaufsicht möglich ist (s. Abschn. 2.2.2). Daher kommt die Frage auf, inwiefern eine Anpassung der ursprünglichen Forderungen aus den neuen sozialen Bewegungen erfolgt und wie diese einem Wandel im Zeitverlauf unterliegen. Insofern ist über die Untersuchung der Genehmigungsverfahren Freier Alternativschulen eine empirische Untersuchung der Effekte neuer sozialer Bewegungen auf gesellschaftliche Wandlungsprozesse möglich.

Schaut man auf die Entwicklungen der Privatschulgründungen in den letzten Jahren, so scheint sich auch ein Effekt dieser verstärkten zivilgesellschaftlichen Beteiligungsansprüche abzuzeichnen. Auch wenn der Anteil allgemeinbildender Privatschulen und privater Grundschulen im internationalen Vergleich eher gering ist, so ist er in Deutschland in den letzten 20 Jahren enorm gestiegen. Dies gilt insbesondere für private Grundschulen mit reformpädagogischer Ausrichtung. Zu ihnen gehören die Freien Alternativschulen, die erst seit den 1970er Jahren gegründet werden und heute bereits etwa ein Achtel aller privaten Grundschulen ausmachen. Sie sind nicht nur wegen ihres Wachstums so interessant, sondern auch, weil sie alle von Elterninitiativen gegründet werden. Damit handelt es sich um zivilgesellschaftliche Akteure, die aufgrund privater Interessen aktiv werden. Mit der empirischen Untersuchung der Frage „Unter welchen Bedingungen gelingt die Genehmigung einer Freien Alternativschule?“ können entsprechende Erkenntnisse zu dem Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft im Kontext gesellschaftlicher Wandlungsprozesse gewonnen werden. Dies impliziert Antworten darauf, welche Grenzen der Staat zivilgesellschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten setzt und wie diese durch zivilgesellschaftliche Akteure überwunden werden können. Weiterhin wurde bereits deutlich, dass diese Frage auch für die Schulforschung neue Einblicke bietet, da hier Genehmigungsverfahren privater Schulen bisher nicht erforscht wurden. Für diese Analyse muss die strukturelle und organisatorische Einbettung privater Schulen beachtet werden, was auch systematisch einen neuen Bereich der Bildungsforschung darstellt. Bei der Bearbeitung dieser Punkte wird in dem nächsten Kapitel zunächst geklärt, wie diese Fragen theoretisch abstrahiert werden können (s. Kap. 3). Im Anschluss daran wird beleuchtet, wie sie empirisch operationalisiert und analysiert werden (s. Kap. 4).

Die Genehmigungsverfahren Freier Alternativschulen  
Eine Analyse zivilgesellschaftlicher Beteiligung im  
deutschen Schulwesen

Preuß, S.

2016, XVII, 416 S. 7 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-13595-9