

## 10 Brennpunkte der Diskussion

### 10.1 Auf der Spur des Erfolges: Zur Frage nach den besonderen Bedingungen des guten Abschneidens Finnlands bei internationalen Vergleichsstudien – insbesondere im Vergleich zu Deutschland

*Hans Toman*

Die Frage nach dem guten Abschneiden Finnlands bei den internationalen PISA-Studien lässt die Vermutung zu, dass die Leistungsunterschiede zu anderen Staaten, insbesondere zu Deutschland, auf einer von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragenen und über Jahre hinweg kontinuierlich verlaufenden Schulentwicklung und Bildungspolitik beruhen. Einige mir besonders wichtig erscheinende Facetten dieses Prozesses und deren Ergebnisse erläutere ich.

Thesenartig lassen sich folgende Argumente formulieren:

- Die Ergebnisse der PISA-Studien zeigen über die Jahre, dass Finnland in allen drei Schwerpunkten Spitzenplätze belegt.
- Die Bildungsverwaltung in Finnland ist effektiv organisiert und arbeitet Hand in Hand mit Parlament und Regierung.
- Die neunjährige finnische Grundschule (peruskoulu) realisiert in einem hohen Maße das demokratische Gebot der Chancengerechtigkeit.
- Die Lehrerpersönlichkeit und die berufliche Qualifikation des Lehrers besitzen einen hohen gesellschaftlichen Wert.
- Der Hintergrund für Finnlands Erfolg aus der Sicht Finnlands selbst wird vor allem darin gesehen, dass das finnische Bildungssystem u.a. die gleichen Voraussetzungen für alle Kinder schafft.
- Bildungspolitik und der Aspekt des Politikfeldes Schule sind primär bestimmt von einem gesamtgesellschaftlichen Konsens in Fragen der finnischen Schulpolitik.
- Bei der Gegenüberstellung der Bildungspolitik zeigt sich im Vergleich zu Deutschland, dass Bildung in Deutschland ein gesamtpolitisches Schatten-

dasein führt und sich die Problemlösungsfähigkeit erheblich voneinander unterscheidet.

- Als Fazit und Ausblick hebe ich hervor, dass Finnland im Grunde kein Vorbild für die deutsche Bildungspolitik darstellt.

### **Die Ergebnisse der PISA-Studien (in der Zusammenfassung)**

Auch die Ergebnisse der PISA-Studie 2006 bestätigen die internationale Spitzenposition Finnlands. An der PISA-Studie 2006 mit dem Schwerpunkt Naturwissenschaften nahmen 30 OECD-Staaten und weitere 27 Partnerstaaten teil. Neben Finnland (563 Punkte) erreichte eine kleine Gruppe weiterer OECD-Staaten höhere Punktwerte, nämlich Kanada (534), Japan (531), Neuseeland (530), Australien (527) und die Niederlande (525) sowie Korea (522 Punkte) und Deutschland (516 Punkte). Ausgezeichnete naturwissenschaftliche Kompetenzen wurden auch in einigen Partnerstaaten gemessen (Hongkong mit 542, Taiwan mit 532, Estland mit 531, Liechtenstein mit 522 und Slowenien mit 519 Punkten). Vor allem demonstriert Finnland, welches naturwissenschaftliche Niveau Fünfzehnjährige erreichen können. Die Schülerinnen und Schüler dort liegen in ihrer Kompetenzentwicklung laut Aussage der OECD 1,5 bis 2 Jahre vor ihren Altersgenossinnen und Altersgenossen in Deutschland.

Finnlands Erfolge bei den bisherigen PISA-Studien lassen sich wie folgt darstellen:

Im Lesen	1. Platz (2000 und 2003), 2. Platz (2006)
In Mathematik	4. Platz (2000), 2. Platz (2003), 1. Platz (2006)
In den Naturwissenschaften	3. Platz (2000), 1. Platz (2003 und 2006)

Eine detaillierte Übersicht der bisherigen Ergebnisse lässt sich auf den Webseiten der OECD nachlesen.<sup>40</sup>

Finnlands Platzierungen bei PISA 2006 zählen zu den besten, die je ein Land bei den PISA-Studien erreichte. Diese Gleichförmigkeit der Ergebnisse ist die Stärke Finnlands. So zeigen sich nur kleine Unterschiede zwischen Schulen und Regionen und der sozio-ökonomische Hintergrund der Schüler hat weniger Auswirkungen auf die Leistungen der Schüler als in anderen PISA-Ländern. Laut Aussage der OECD haben finnische Schüler im Durchschnitt pro Woche weniger Unterricht als Schüler anderer OECD-Staaten. Der Grund für den Erfolg Finnlands liegt demnach nicht in der zeitlichen Dauer des Lernens. Als Vater dieses Erfolges lässt sich somit in erster Linie das

---

<sup>40</sup> Siehe <http://www.pisa.oecd.org>

finnische Bildungssystem ausmachen. Dies schließt sowohl die einzelne Schule als auch die Kompetenzen und den Stellenwert der Lehrpersonen mit ein. *Das finnische Schulsystem zeichnet sich laut PISA-Studien durch ein besonders hohes durchschnittliches Leistungsniveau und durch einen geringen Sozialgradienten aus. In wenigen Ländern ist die schulische Leistung des Individuums in so geringem Maße mit außerschulischen Einflussgrößen verknüpft wie in Finnland.*

### **Bildungsverwaltung in Finnland**

In Finnland entscheidet das Parlament über die allgemeinen Prinzipien der Bildungspolitik und die entsprechende Gesetzgebung. Die Umsetzung der Bildungspolitik liegt bei der Regierung, beim Unterrichtsministerium und beim Zentralamt für das Unterrichtswesen. Das Unterrichtsministerium ist die oberste Bildungsbehörde des Landes. Zu seinen Aufgaben gehört die Aufsicht über das im Rahmen der öffentlichen Finanzierung stehende Bildungsangebot. Etwa 14 % des finnischen Staatshaushaltes entfallen auf den Etat des Unterrichtsministeriums. Ziel der Tätigkeit des Ministeriums ist es, den Bürgern Möglichkeiten zu gewährleisten, sich mit Hilfe von Ausbildung und kulturellen Dienstleistungen weiter zu entwickeln, die vom Wirtschaftsleben benötigten beruflichen Fähigkeiten und Fertigkeiten in der Bevölkerung zu sichern, die nationale Kultur zu festigen und die internationale Zusammenarbeit im Bildungssektor zu fördern. Auf der Ebene der Zentralverwaltung wichtige Kooperationspartner für die Ausbildungspolitik sind das Arbeitsministerium, das Ministerium für Soziales und Gesundheit sowie das Ministerium für Handel und Industrie.

### **Die neunjährige finnische Grundschule (peruskoulu)**

Der eigentliche Schulbildungsweg beginnt in Finnland mit dem Besuch der neunjährigen Grundschule, und zwar in dem Jahr, in dem das Kind das siebente Lebensjahr vollendet. Diese Grundschule endet, wenn der Jugendliche das Lernpensum der Gesamtschule absolviert hat oder zehn Jahre seit Beginn der Lernpflicht vergangen sind. In Finnland ständig wohnende Kinder, auch die Kinder ausländischer Bürger, sind gesetzlich verpflichtet, das Lernpensum des Grundunterrichts zu absolvieren.

### **Die Lehrerpersönlichkeit<sup>41</sup>**

Die Lehrerpersönlichkeit bzw. der Beruf des Lehrers spielt in Finnland eine besondere Rolle. Bildung und Lehrerausbildung verfügen in der finnischen Gesellschaft über einen hohen Stellenwert und Standard. Auf allen schulischen Ebenen finden sich hoch qualifizierte und motivierte Lehrpersonen. Sie verfügen über einen Masterabschluss und eine sehr praxisnahe Ausbildung. Da der Lehrerberuf über eine hohe Popularität und ein hohes Ansehen verfügt, können Universitäten sich die motiviertesten und talentiertesten Studenten auswählen. Lehrer verfügen über eine hohe Autonomie in ihrer Arbeit.

### **Hintergrund für Finnlands Erfolg aus der Sicht Finnlands**

Zusammenfassend lassen sich folgende Momente in ihrem Zusammenwirken für den finnischen Erfolg bei den PISA-Studien herausheben:

- das finnische Bildungssystem schafft die gleichen Voraussetzungen für alle
- es stellt den gemeinschaftlichen Rahmen für Erziehung zur Verfügung
- es verfügt über kompetente Lehrpersonen in allen unterrichtlichen und sozialen Bereichen
- die Lehrerbildung erfolgt in Kooperation mit den Schulen sehr praxisnah
- das schülerorientierte und aktive Konzept des Lernens steht im Vordergrund
- Schülern stehen eine Fülle von individuellen Fördermaßnahmen zur Verfügung
- finnische Schulen führen regelmäßig und eigenständig Evaluationen zur weiteren Schulentwicklung durch
- finnische Schulen arbeiten in Kooperation mit verschiedenen Institutionen, Schulen und sozialen Einrichtungen zusammen
- finnische Schulen und Lehrer verfügen über ein hohes Maß an Autonomie
- die finnische Bildungspolitik setzt auf Qualität, Effizienz, Gerechtigkeit und Internationalismus.

### **Bildungspolitik und der Aspekt des Politikfeldes Schule<sup>42</sup>**

Die bisher aufgeführten Aspekte für den Erfolg Finnlands reichen aber noch nicht aus, den wahren Kern zu beschreiben. Dieser findet sich im Bereich der Bildungspolitik wieder. Ein kleiner Exkurs zur Begrifflichkeit der Schulpolitik mag dabei helfen. Schulpolitik lässt sich als die Gesamtheit aller politischen, finanziellen und organisatorischen Maßnahmen bezeichnen sowie als

---

41 Vgl. Pfeifer, Michael (2006): Bildung auf Finnisch, S. 91ff.

42 Vgl. Overesch, Anne (2007): Wie die Schulpolitik ihre Probleme (nicht) löst. Deutschland und Finnland im Vergleich, S. 13ff.

Aktivitäten und Einflüsse staatlicher Institutionen und gesellschaftlicher Gruppierungen verstehen, die sich auf die Einrichtung, Bewahrung, Gestaltung und Veränderung des Schulwesens beziehen.<sup>43</sup> Umfang, Grenzen und Entstehen von Bildungspolitik spielen ebenso eine wichtige Rolle wie das Verhalten von Politikern hinsichtlich Erkennens von Defiziten und Übernahme von Verantwortung sowie Reaktionen und Programmen. Mit Hilfe der Politikfeldanalyse, die den öffentlichen Diskurs zu einem politischen Thema präzisiert, lässt sich das Zustandekommen von politischen Programmen analysieren und bewerten. Die Politikfeldanalyse basiert auf den drei Dimensionen der Politik: Policy (Inhalte), Politics (Konflikt – und Konsensprozesse) und Polity (Institutionen und Strukturen), sowie auf deren Wechselbeziehungen. Moderne politische Systeme gewinnen ihre Legitimation primär durch konkrete Inhalte und Programme. Dazu zählt auch die Bildungspolitik.

Der Grad der politischen Problemlösung innerhalb der finnischen Konsensdemokratie ist demnach sehr hoch. Gerade dieser Konsens dient als Grundlage für eine erfolgreiche finnische Schulpolitik. Der konsensuale und pragmatische Entscheidungsstil der Finnen resultiert aus gleicher Problemwahrnehmung und Politikverstehen der Parteien und der am Diskurs beteiligten gesellschaftlichen Gruppen. Die Devise lautet: Miteinander und nicht Gegeneinander!

#### **Gegenüberstellung der Bildungspolitik (der Vergleich zu Deutschland)**

Zu den Charakteristika des Bildungswesens in Deutschland zählt dem Länderbericht zufolge der Bildungsföderalismus bei gleichzeitiger Wirksamkeit nationaler Bildungstraditionen, die Mehrgliedrigkeit des Schulwesens im Sekundarbereich, eine ausgeprägte Input-Steuerung des Schulsystems sowie die begrenzte Autonomie der Einzelschulen.

Der Diskurs über das Bildungssystem zeichnet sich primär durch eine kaum überschaubare Vielfalt an Vorstellungen, Meinungen, Maßnahmen, Lösungsvorschlägen etc. aus. Die Länderhoheit der 16 Bundesländer über den Bildungsbereich lässt kaum einen konsensualen Entscheidungsstil zu. Es zeigen sich daher große Differenzen in der schulpolitischen Problemlösung. Die Devise lautet zu oft: Gegeneinander und nicht Miteinander!

Bildung in Deutschland führt ein gesamtpolitisches Schattendasein.<sup>44</sup> Dies zeigt sich häufig in schulpolitischen Debatten und Entscheidungen innerhalb

---

43 Vgl. ebenda, S. 14.

44 Vgl. Overesch, Anne (2007): Wie die Schulpolitik ihre Probleme (nicht) löst. Deutschland und Finnland im Vergleich, S. 118 ff.

der einzelnen Bundesländer. Für die von den PISA-Studien ermittelten Defizite trägt falsches politisches Handeln die Verantwortung. Dazu zählen u.a.:

- die großen Differenzen in der schulpolitischen Problemlösung,
- Schwächen im deutschen Qualitätsdiskurs,
- Defizite in der Problem- und Politikformulierung sowie
- die zögerliche Problemwahrnehmung und -bearbeitung.

Die von den PISA-Studien dokumentierten Leistungsunterschiede zwischen Finnland und Deutschland basieren letztlich auf einer unterschiedlichen Gestaltung der Schule. Die Mechanismen des politischen Systems tragen die Verantwortung für das Gelingen oder Scheitern der Problemverarbeitung. An dieser Stelle sei aber vor dem bloßen Kopieren des finnischen Schulmodells gewarnt, da eine Kopie erfolgreicher Bildungssysteme nicht den erhofften Erfolg garantieren kann. Eine Kopie ist auch deswegen nicht möglich, weil jedes Bildungssystem besondere historische und gesellschaftliche Gegebenheiten reflektiert, die nicht ohne weiteres mit übernommen werden können. Allerdings könnten durchaus einige Aspekte als Anregung entsprechender Reformbemühungen dienen, die dann aber auf die jeweiligen Bedingungen hin reflektiert und modifiziert werden müssen.

Das Besondere am finnischen Bildungssystem begründet sich in dem pädagogischen Vorsatz, keinen Schüler zurückzulassen. Denn die finnische Maxime lautet: Kinder und Jugendliche sollen nicht als Bildungsverlierer enden. In der Bundesrepublik gilt immer noch eine Mentalität der Ausgrenzung. Gewiss finden sich in der finnischen Gesellschaft einige Besonderheiten. So ist beispielsweise die gesellschaftliche Wertschätzung von Bildung wesentlich stärker ausgeprägt als in Deutschland und obwohl Lehrer in Finnland (leider!) deutlich weniger verdienen, bewerben sich aufgrund der größeren gesellschaftlichen Wertschätzung des pädagogischen Berufs nur die Besten eines Jahrgangs um ein Lehrerstudium. In Deutschland hingegen ist die Wertschätzung geringer und viele Probleme auf der Unterrichts- und Schulebene werden der völlig unzureichenden Lehrerbildung zugeschrieben.

Die folgenden Ausführungen vergleichen das Handeln und die Entscheidungsfindung im Politikfeld Schule zwischen Finnland und Deutschland. Hierbei zeigen sich zwei unterschiedliche Modelle, um Schulpolitik zu gestalten. Es lässt sich wie oben bereits gesagt differenzieren zwischen der

- inhaltlichen Ebene (Policies) und
- dem politischen Entscheidungsprozess (Policy Making).

Hinsichtlich der materiellen Leistung hebt sich Finnland durch ein langfristig geplantes, alle Steuerungsfelder schulischer Qualität umfassendes Reformpaket ab, stets mit dem Ziel, das Bildungspotential des Landes voll auszu-

schöpfen. Besonders auffällig zeigt sich an der finnischen Schulpolitik die klare Linie und starke Zielorientierung der Akteure. Die politische Klasse in Gänze steht hinter der Stoßrichtung der Maßnahmen. Die am Politikfeld Schule interessierten gesellschaftlichen Gruppen unterstützen diese. Den Wert von Bildung bemessen die Finnen daran, ob ihre Kinder gleiche Chancen auf ein hohes Lernniveau besitzen. Dieses Kriterium erfüllen die Bildungseinrichtungen weitestgehend und es bildet auch eine feste Größe im Denken und Handeln der finnischen Politiker.

Fällt Finnland durch politischen Konsens bei der Zielsetzung für das Schulwesen auf, prägen als unüberbrückbar empfundene Divergenzen diesen Bereich in Deutschland. Zwar findet sich der Terminus Chancengleichheit in der politischen Agenda, die Verwendung lehnt jedoch ein Teil der politischen Klasse weitestgehend ab, insbesondere Christdemokraten und FDP. Auch das zweite Bildungsprinzip, die Leistung, begreifen und gewichten die Politiker jeweils nach ihrer Parteizugehörigkeit.

Der markanteste Unterschied im Policy-Vergleich zwischen Finnland und Deutschland zeigt sich wie folgt: Den Bundesländern mangelt es an einem allgemein akzeptierten Zielkatalog, was Schule zukünftig leisten soll und welche Aufgaben sie in einer modernen Gesellschaft zu erfüllen vermag. Es zeigt sich allerdings auch, dass die Bildungspolitik dadurch wesentlich beeinflusst wird, welche Parteien in den Bundesländern an der Macht sind.

Offenkundig existieren in Finnland und Deutschland Unterschiede im Regierungshandeln. Diese beschränken sich nicht nur auf die inhaltliche Ebene, sondern die Entscheidungen verweisen auf Differenzen im politischen Prozess selbst. Kennzeichnend für den finnischen Handlungskurs ist die breite Zustimmung durch die Parteien und andere Interessengruppen. Entscheidungen zur Reform des Schulwesens in den deutschen Bundesländern fallen hingegen erst sehr spät und häufig auch ohne breite Zustimmung. Dies hat in Deutschland zur Folge, dass bestimmte Handlungsfelder nicht oder nur unzureichend bearbeitet werden.

### **Fazit und Ausblick**

Folgende Aspekte beinhalten die Schlussbemerkung: Es stellt sich die Frage nach dem Reiz des finnischen Modells, was sich daraus für eine erfolgreiche Schulpolitik lernen lässt und warum es trotzdem kein Vorbild für Deutschland sein kann.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Vgl. Overesch, Anne (2007): Wie die Schulpolitik ihre Probleme (nicht) löst. Deutschland und Finnland im Vergleich, S. 263 ff.

Die finnische Schulpolitik widerlegt deutsche Argumentationen, dass Chancengleichheit auf Kosten des Leistungsniveaus gehe. Die Bedeutsamkeit der beiden Prinzipien Chancengleichheit und Leistung zweifelt dagegen niemand innerhalb der finnischen politischen Klasse an. Die beiden genannten Termini gelten in Deutschland aber als zwei nicht miteinander zu vereinbarende Ziele aus gegensätzlichen Parteikonzeptionen für das Politikfeld Schule. Finnland liefert zudem den Gegenentwurf zur Art und Weise einer erfolgreichen schulischen Gestaltung. Hierbei lässt sich insbesondere der unbedingte Wille zur Zusammenarbeit aller Beteiligten aus den Bereichen Politik, Bildungsverwaltung, Lehrerergewerkschaften und Unternehmensverbände erkennen. Ein konsensueller Stil hilft, den besonderen Stellenwert des Bildungssektors gegenüber konkurrierenden Ansprüchen geltend zu machen sowie den Veränderungsbedarf aufzuspüren und Innovationen durchzuführen. Deutsche Schulpolitik lässt sich im Gegensatz dazu als ein besonders umkämpftes, von ideologischen und emotionalen Auseinandersetzungen geprägtes Politikfeld beschreiben. Innerhalb der politisch Verantwortlichen herrschen andere Werte, Erfahrungen, Interessen und Verhandlungsstile vor, die einem konsensorientierten und pragmatischen Policy-Stil im Wege stehen.

Die seit Jahrzehnten fortwährenden Streitigkeiten über eine gemeinsame Schulpolitik verdeutlichen, dass die Bundesländer ihre Politik nicht auf eine in Bildungsfragen hochgradig konsensuale Gesellschaft stützen können, wie das in Finnland möglich ist. Das Maß an Transparenz der Entscheidungsprozesse und der Homogenität innerhalb der Gesellschaft ist in Finnland mit seinen ca. 5,3 Millionen Bürgern ungleich größer als im föderal gegliederten Deutschland mit seinen über 82 Millionen. Einfaches Vorbilddenken ist daher nicht angebracht; was in Finnland möglich ist, kann nicht ohne weiteres übertragen werden. Gleichwohl wäre es wünschenswert, wenn sich deutsche Politiker stärker an den Erfolgsfaktoren des finnischen Modells orientierten. Dazu zählt vor allem die Gewinnung einer langfristigen Entwicklungsperspektive, die nur durch das intensive Bemühen um ein gemeinsames Verständnis von Funktion und Problemen im Politikfeld Schule zu gewinnen ist.

Für die nahe Zukunft gilt es daher, die Problemlösekapazität der deutschen Schulpolitik deutlich zu erhöhen, indem sich die Art und Weise der schulpolitischen Entscheidungsfindung verändert in Richtung eines effektiveren Wechselspiels zwischen Policy- und Politics-Dimensionen bzw. zwischen inhaltlich-pädagogischem Diskurs und bildungspolitischen Prozessen.



### **Literatur**

- Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hsg.) (2007<sup>3</sup>): Bildungsforschung Band 2. Vertiefender Vergleich der Schulsysteme ausgewählter PISA-Teilnehmerstaaten. Berlin.
- Overesch, Anne (2007): Wie die Schulpolitik ihre Probleme (nicht) löst. Deutschland und Finnland im Vergleich. Münster: Waxmann.
- Pfeifer, Michael (2006): Bildung auf Finnisch. München.

### **Internet-Seiten**

- <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmae/?lang=en> (finnisches Bildungsministerium, in englischer Sprache)
- <http://www.pisa.oecd.org/> (PISA-Seite der OECD)
- <http://www.pisa2006.helsinki.fi/> (PISA2006-Seite in Finnland, engl.)
- <http://www.finland.de/pisa-studie/> (Hintergrundinformationen zum Testsieger Finnland)
- <http://www.pisa-schuleninfinnland.net/> (PISA-Netzwerkschulen in Finnland)

## **10.2 Zukunftsperspektiven und aktuelle Probleme der Bildungs- und wohlfahrtstaatlichen Politik am Beispiel Finnlands**

*Aila-Leena Matthies*

In diesem abschließenden Beitrag möchte ich zusammenfassend eine aktuelle Einschätzung über die Zukunftsfähigkeit des finnischen wohlfahrtsstaatlichen und bildungspolitischen Modells formulieren. Die im Kapitel 2.3. vorgelegte Typologisierung der wohlfahrtsstaatlichen Modelle Europas der 1980-er Jahren kann dahingehend relativiert werden, dass alle Typen von Wohlfahrtsstaaten momentan gravierenden Veränderungsprozessen unterliegen. Mit Recht fragt Adalbert Evers (2006), ob es noch einen Sinn hat, in den vergleichenden Studien von den traditionellen wohlfahrtsstaatlichen Modellen auszugehen, oder ob nicht eher der Blick auf die gemeinsamen, zunehmend konvergierenden Herausforderungen zu richten ist (auch Rieger/Leibfried 2004). Die neoliberalen Strömungen und die Dominanz der globalen wirtschaftlichen Interessen fordern alle Modelle von Wohlfahrtspolitik, auch das finnische, seit Jahren stark heraus. Die Erneuerungen erfolgen vor allem im Zeichen der Privatisierung und des Abbaus von öffentlicher Verantwortung. Zeitgleich werden aber auch entgegengesetzte Erneuerungen sichtbar, die *universale* Züge erhalten. Qualitativ möglichst hochwertige soziale und bildungsbezogene Dienstleistungen sollten in der einen oder anderen Form für alle zugänglich werden, und Leistungen der sozialen Sicherheit sollen als standardisierte, subjektive Rechte in den entsprechenden Lebenslagen gewährleistet werden. Als Beispiele können hier allein aus Deutschland zahl-

reiche aktuelle Teilreformen genannt werden: die Ganztagschule, der Ausbau des Förderunterrichts, die Erweiterung der Kindertagesbetreuung, die Akademisierung der frühpädagogischen Berufe, die finanzielle Aufstockung der Leistungen in der Elternschaft oder auch die Konzipierung Vorsorge- und Beratungsstellen für Eltern und ihre Säuglinge. Gewissermaßen universalistische Bildungs- und Beratungsoffensiven werden überall notwendig, da alle BürgerInnen, alle Kinder, von den spätmodernen Risiken betroffen werden können. Angesichts der komplexen Lebensrisiken und der drastischen Ausgrenzungsprozesse in der spätmodernen Gesellschaft, sind rein selektive, auf bestimmte Kriterien festgelegte Hilfeleistungen uneffektiv und stigmatisierend. Immer mehr wird auch mit wirtschaftlichen Interessen für diese Offensiven argumentiert. Tendenziell könnte man also erkennen, dass ein nordisches Gesellschaftsmodell durchaus überlebensfähig und erneuerungsfähig ist, und ansatzweise auch Nachahmer findet.

Die Basisstrukturen des finnischen Bildungssystems und Sozialwesens stehen also prinzipiell auf festem Boden und haben sich bewährt. Die aktuellen konkreten Anzeichen von qualitativen Verschlechterungen im Bildungssystem und auch in vielen Bereichen der Sozialpolitik Finnlands können jedoch nicht verleugnet werden. Es muss dabei unterstrichen werden, dass seit dem neuen Jahrtausend die finnische Ökonomie zu den erfolgreichsten in der Welt gehört und daher aus finanziellen Gründen kein Abbau des Wohlfahrtsstaates notwendig ist. Ausserdem gibt die deutliche Mehrheit der Bevölkerung quer durch die Parteien in allen Umfragen stets noch den nordischen Wohlfahrtsstaat und seinen Grundstrukturen – auch den hohen Steuern – ihre Zustimmung. Der aktuelle Richtungswechsel finnischer Wohlfahrts- und Bildungspolitik (Julkunen 2001) scheint vielmehr von einer „unsichtbaren Hand“ gelenkt zu werden. Die Folgen des übertriebenen neoliberalen Modernisierungseifers zeigen sich am deutlichsten in den drei Gratwanderungen der finnischen Politik im Bildungs- und Sozialwesen: in eine neue Ökonomisierung, in die Rückkehr zu großen zentralistischen Dienstleistungseinheiten sowie in dem projektförmigen Risikomanagement.

### **Die Kurzsichtigkeit der neuen ökonomischen Rationalitäten**

In der Politik Finnlands ist seit ca. zehn Jahren ein starker Wertewandel zu erkennen, der nicht unbedingt und unmittelbar gegen z.B. Bildung und Soziales wirkt, aber indirekt das Denken und viele Strukturen verändert. Finnland hatte die tiefgreifenden ökonomischen Herausforderungen der 1990-Jahre recht erfolgreich überstanden und steht sogar gegenüber den sonstigen nordischen Ländern als Musterbeispiel eines politischen Krisenmanagements dar

(z.B. in Saari 2006a). Saari (2006b) erklärt dieses mit einem sogenannten „guten Zirkel“ – mit der verzahnten Zusammenarbeit von unterschiedlichen Institutionen und Systemen, von Wirtschaft und Arbeitsmarktpolitik über Bildungs- und Sozialpolitik, bis hin zur Technologiepolitik. Dabei hat das gesamte Bildungssystem, seine Flexibilität und Durchlässigkeit, als zentraler Modernisierungshebel fungiert (Kivinen 2006). Jedoch hat der als ökonomisch interpretierte Erfolg als Konsequenz, dass auch in der Wohlfahrts- und Bildungspolitik Finnlands momentan fast noch ausschließlich Ökonomische Argumente gelten.

Wenn noch vor hundert Jahren die nationalen Interessen und der Aufbau der eigenen finnischen Kultur als Leitidee galten, die auch für die Bildung und für die wohlfahrtstaatliche Politik maßgebend war, werden Bildung und Soziales im öffentlichen Diskurs heute primär aus der Sicht der ökonomischen Konkurrenzfähigkeit betrachtet. Ökonomisches Wachstum gilt nicht mehr als Mittel für den Wohlstand aller Bürgerinnen und Bürger, sondern ist ein un hinterfragtes Ziel an sich geworden.

Als zentrale Ansätze der neuen Ökonomisierung gelten die Kostensenkungen im öffentlichen Sektor, sowie die neuen Steuerungsmodelle. Die Wirtschaftskrise der 1990-er Jahre wurde laut Kritikern (z.B. Julkunen 2001) demnach als Legitimation genutzt, um auch bleibende strukturelle Änderungen des Wohlfahrtstaates einzuleiten, anstatt sich lediglich auf notwendige vorübergehende Balancierung der öffentlichen Kassen zu begrenzen. Die BürgerInnen und vor allem die MitarbeiterInnen der Dienstleistungen waren bereit, die „Konsolidierungsmaßnahmen“ zu tragen, weil sie glaubten, dadurch doch noch den finnischen Wohlfahrtstaat zu retten. Aber auch wenn in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends eine Stabilisierung des Wirtschaftswachstums stattgefunden hat, sind die Abbaulawinen der 1990-Jahre nicht zurückgerollt worden. In den meisten Schulen, Kindertagesstätten, Gesundheitszentren, Krankenhäuser, Beratungsstellen und in der Jugendarbeit wird noch heute nach dem extrem sparsamen Aktionsrahmen gearbeitet, die weit entfernt vom früheren Niveau eines nordischen Wohlfahrtstaates sind (s. auch Evers 2006). Ebenfalls ist die reale Höhe der sozialpolitischen Transferleistungen wie Grundrente, Sozialhilfe, Staudengeld, Arbeitslosenhilfe, Kindergeld und Erziehungsgeld sowie Krankentagegeld gesenkt worden und somit wurden neue Gruppen mit Armut und sozialer Unsicherheit konfrontiert (Julkunen 2001, siehe auch zur Kinderarmut, Matthies 2005). Am drastischsten wirkten sich jedoch die Sparmaßnahmen in den sozialen, gesundheitlichen und schulischen Dienstleistungen aus, indem Personal systematisch abgebaut wurde und vor allem von festen Anstellungen zu befristeten Arbeitsverträgen ge-

wechselt wurde. Mitte der 1990-er Jahren wurden innerhalb von zwei Jahren ca. 13 000 Arbeitsplätze allein in den kommunalen sozialen und gesundheitlichen Dienstleistungen gestrichen, obwohl die Aufgaben und die Nachfrage der Hilfeleistungen gleichzeitig zunahmen, und das Volumen der Probleme rasch wuchs (s. Julkunen 2001, 249).

Die Langzeitwirkungen des politischen Wandels machen sich nunmehr bemerkbar. Krisenzeichen im Bereich der Bildung werden gerade in den Medien stark diskutiert. So hat sich zum Beispiel der Bedarf an sonderpädagogischem Unterricht seit zehn Jahren verdoppelt, die Ausgaben für Förder- und Sonderunterricht sind entsprechend gestiegen und der Ruf nach mehr Studienplätzen für Sonderschullehrer wird immer lauter. Ebenfalls wird beklagt, dass die Kinder bei der Einschulung immer stärkere Formen von Abweichenden Verhalten und Konzentrationsschwächen haben und mehr Förderunterricht benötigen, oder dass die Eltern immer weniger Erziehungskompetenzen besitzen. Ohne Zweifel kann als Grund interpretiert werden, dass die Kinder in den vorschulischen Einrichtungen vielerorts längst in übergroßen Gruppen mit abgebauten Personalschlüsseln betreut wurden. Was die Eltern angeht, sind die Beratungsstunden der Neuvolas in vielen Gemeinden pro Familie gekürzt worden. Die noch vor der Wirtschaftskrise als Normalität angesehenen kommunalen Familienhelferinnen (Haushaltshilfe) sind praktisch nicht mehr existent. Diese Helferinnen konnten schon vor den Interventionen des Jugendamtes einspringen – z.B. bei Erkrankung des Kindes oder bei Erschöpfung eines Elternteils, nach der Entbindung oder während einer Kur. Nun muss Familien durch wesentlich kostenintensivere Maßnahmen geholfen werden: Die Zahl der im Obhut genommenen Kinder ist in zehn Jahren um ein Drittel gestiegen (Stakes 2006), der gestiegene Bedarf an kinder- und jugendpsychiatrischen Diensten kann nicht einmal gedeckt werden (Satka u.a. 2007). Der Abbau der vorbeugenden normalen Dienstleistungen wirkt noch stärker, da die jungen Familien zeitgleich von anderen neuen Belastungen gefordert werden. Das sind zum Beispiel die gestiegenen Anforderungen des Arbeitslebens, endlos ausdehnbare Arbeitszeiten oder die Erosion der gewachsenen verwandtschaftlichen und nachbarschaftlichen sozialen Netzwerke, die nicht nur für Finnland typische Zeitphänomene sind.

Vergleichbare Auswirkungen im Bereich der finanziellen Leistungen an Familien sind erkennbar: Familien mit Kindern, und insbesondere Familien mit einem Elternteil oder in der Arbeitslosigkeit, geraten immer öfter durch Armut in einen Teufelskreis von weiteren sozialen Problemen, die auch den Bildungsweg der Kinder negativ prägen. Zusammen mit dem Abbau und der qualitativen Verschlechterung der Dienstleistungen haben die Kürzungen der

Sozialtransfers, wie Erziehungsgeld, Kindergeld und Arbeitslosengeld dazu geführt, dass die Grenzen zwischen den sozialen Schichten auch in der Schule und auf dem Schulhof wieder sichtbar werden. Die auch durch eine gemeinsame Schule entstandene soziale Kohäsion, – nach der sich so viele Gesellschaften heute dringend sehnen und die sich mit Mitteln der Politik nur sehr mühsam und langfristig herstellen lässt – wird in Finnland nun leichtsinnig in Gefahr gebracht.

Es ließe sich leicht ausrechnen, dass beispielsweise kleinere Unterrichtsgruppen oder Betreuungsgruppen der KiTas langfristig kostengünstiger sind als Sonderschulen mit all den stigmatisierenden Folgen für den gesamten Bildungsweg. Familienhelferinnen und Jugendarbeiter sind weniger teuer als Kinder- und Jugendpsychiater. Regelmäßige Besuche in der Neuvola-Vorsorge kosten längst weniger als unkorrigierbare gesundheitliche Fehlentwicklungen, geschweige denn das menschliche Leiden, das durch die zu späte Unterstützung entsteht. Kurz: von Finnland kann man gut lernen, dass das Sparen von unten, bei kostengünstigsten Dienstleistungen und bedarfsgerechten Versorgungen der jungen Menschen, ein Sparen an der falschen Stelle bedeutet – auch rein ökonomisch betrachtet. Die Folgen dieser Fehler müssen von der Gesellschaft letztlich mit erheblich höheren Kosten und mit wesentlich schwereren, wenn nicht sogar unkorrigierbaren menschlichen Konsequenzen getragen werden.

### **Neue Steuerungsrationitäten – neues bildungs- und wohlfahrtstaatliches Denken?**

Mit den wohlfahrtstheoretischen Begriffen analysiert, trägt die Gratwanderung der finnischen Bildungs- und Wohlfahrtspolitik schon Anzeichen von einem Übergang vom universalen zum residualen Modell. Sie verläuft einher mit den bekannten Ansätzen der neuen Steuerungsmodelle (New Public Management). Sie wird auch von der Förderpolitik der EU und den Mitgliedsstaaten unterstützt. Ein zentrales Element davon ist, dass nicht mehr die etablierten Dienstleistungsstrukturen mit gewachsenem festem Personal gefördert werden, die nun als „unmodern“ und „bürokratisch“ gelten. An ihre Stelle treten zunehmend projektförmige Förderung der jeweiligen thematischen Schwerpunkte eines strategischen Programms auf europäischer oder nationaler Ebene. Anstatt generalistischer und präventiver Strukturen der Dienstleistungen und Transferleistungen für alle BürgerInnen, wird ein punktuelles, oft stigmatisierendes Management von Risiken betrieben. Diese Maßnahmen entsprechen längst nicht mehr der Idee von Chancengleichheit. Die Pädagogen und Sozialarbeiter werden dazu animiert, gesonderte soziale

Feuerwehraktionen an „Risikogruppen“ je nach den von oben vorgegebenen Programmstichwörtern anzubieten, anstatt solche intellektuelle Strukturen aufzubauen, dass Risikogruppen gar nicht erst entstehen (Rantala & Sulkunen 2006). Wie Satka (u.a. 2007, 131) erkennt, hat die Gratwanderung zur Privatisierung der sozialen Risiken dazu geführt, dass auch die Professionellen zunehmend einzelne Eltern, Kinder oder Jugendliche für das zu bearbeitende Problem halten – nicht die Armut, die Größe der Unterrichtsgruppen oder die fehlenden fördernden Dienstleistungen in der Region.

Unter ambivalenten Vorzeichen von „Modernisierung“, „Erneuerung“ oder als vermeintlich notwendige Anpassung an die globalen Wettbewerbsbedingungen wird in Finnland momentan in vielen gesellschaftlichen Bereichen eine „Politik der Größe“ betrieben. So wird beispielsweise das regional gut ausgeglichene Netz der öffentlichen Dienstleistungen – ob Bibliothek, Sozialstation, Gymnasium oder Universität – aus Gründen der „besseren Qualität“ oder „höheren Konzentration der Kompetenzen“ zusammengelegt.

In den meisten westlichen Industrieländern sind ähnliche kritische Entwicklungen von neuen Rationalitäten noch deutlicher erkennbar. Interessant im Fall Finnland ist es, dass ein eindeutig wirtschaftliches und konkurrenzfähiges Wohlfahrts- und Bildungssystem praktisch „nach hinten“ modernisiert wird, und Maßnahmen eingeführt werden, deren Gründe nicht vorliegen. Die Konsequenz, die ausländische Leser/innen daraus schließen können, ist also nicht, dass das finnische Modell der Bildung und Wohlfahrt an sich Krisen verursachen würde oder nicht nachhaltig sei. Im Gegenteil kann man aus dem finnischen Modell lernen, dass es sich um jeden Preis für eine Gesellschaft lohnt, an den hohen Standards der Bildung und Wohlfahrtspolitik festzuhalten.

Paradoxe Weise muss man also feststellen, dass andere Länder gerade das erreichen wollen, was die gegenwärtige Politik Finnlands bereit ist, durch unreflektierte Modernisierungssucht zu zerstören. Den Entscheidungsträgern scheint nicht bewusst zu sein, welche Vorteile das finnische System in den vergangenen Jahrzehnten mühsam erreicht hat. Es bestätigt sich also, dass tiefgreifende international vergleichende Erkenntnisse über wohlfahrtsstaatliche- und Bildungssysteme den Entscheidungsträgern sehr wichtige Grundlagen sind. Und zwar nicht nur um das eigene System nach anderen Beispielen eventuell zu verändern, sondern auch um das eigene, gut funktionierende System zu bewahren.

## Literatur

- Evers, Adalbert (2006): Third Sector Organizations and Welfare Services. How helpful are the Debates on Welfare Regimes and a European Social Model? In: Matthies, Aila-Leena (ed.): Nordic civic society organisations and future of welfare services. Nordic Council of Ministers. TemaNord 2006: 517. Copenhagen. 374–388.
- Julkunen, Raija (2001): Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Vastapaino. Tampere.
- Kivinen, Osmo (2006): Koulutuspolitiikka. In: Saari, Juho (Hsg.): Suomen malli. Murroksesta menestykseen? Helsinki University Press. Helsinki. S.205–226.
- Matthies, Aila-Leena (2005): Was wirkt gegen Kinderarmut? Finnland als ein Beispiel des nordischen familienpolitischen Modells. In: Zander, Margherita (Hsg.): Kinderarmut – Einführendes Handbuch für Forschung und soziale Praxis. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. 51–69.
- Rieger, Elmar/Leibfried, Stephan (2004): Kultur versus Globalisierung. Edition Suhrkamp. Frankfurt am Main.
- Saari, Juho (Hsg.) (2006a): Suomen malli. Murroksesta menestykseen? Yliopistopaino. Helsinki.
- Saari, Juho (2006b): Sosiaalipoliittikka. In: Saari, Juho (Hsg.): Suomen malli. Murroksesta menestykseen? Yliopistopaino. Helsinki. 227–261.
- Rantala, Mari / Sulkunen, Pekka (Hsg.) (2006): Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia.
- Satka, Mirja / Harrikari, Timo / Hoikkala, Susanna / Pekkarinen, Elina (2007): The Diverse Impacts of the Neo-liberal Policies on Children's Welfare and Social Work with Young People: The Finnish Perspective. In: Social Work and Society. Festschrift Walter Lorenz 2007. 125–135. <http://www.socwork.net/2007/festschrift/esp/satkaetal/Satka%20et%20al.pdf>
- Stakes (2006): Lastensuojelu 2006. <http://www.stakes.fi/FI/tilastot/aiheittain/Lapsuusjaperhe/lastensuojelu.htm>