

Selbstständigkeit und Ergebnisverantwortung von Schulen – bildungspolitische Anmerkungen

Vortrag von Dr. Wolfgang Meyer-Hesemann, Staatssekretär a.D.

**auf der Fachtagung der Deutschen Gesellschaft für Bildungsverwaltung
„Steuerung und Ergebnisverantwortung – im Fokus: Die selbstständige
Schule“ am 4. und 5. März 2011 in Wolfsburg**

Schule bewegt sich heute in einem unübersichtlichen Spannungsfeld von Selbstständigkeit und Ergebnisverantwortung. Selbstständigkeit von Schulen ist bis heute nur halbherzig umgesetzt. Und das Verhältnis der Verfahren und Instrumente der Ergebnisverantwortung zur größeren Selbstständigkeit ist in vieler Hinsicht ungeklärt. Der im Folgenden dargestellte bisher erreichte Entwicklungsstand weist auf die Notwendigkeit einer Neujustierung dieser Elemente im Gesamtsystem der schulischen Steuerung hin.

I.

Wenn wir zunächst einmal über den deutschen Tellerrand schauen, dann stellen wir fest, „Schulautonomie“ oder - wie wir vor dem Hintergrund der im Grundgesetz verankerten staatlichen Gesamtverantwortung für das Schulwesen sagen (Avenarius, in: Bildung neu denken! Das juristische Konzept, 2005, S. 96 ff.) - erweiterte Selbstständigkeit oder größere Eigenverantwortung der Schulen, stehen europaweit, ja international seit inzwischen einigen Jahrzehnten auf der bildungspolitischen Agenda.

Auch in Deutschland hat sich seit spätestens den 50er Jahren die ausgeprägt bürokratisch-hierarische Steuerung der einzelnen Schule durch eine zentrale Bildungsverwaltung zunehmend gelockert. Frühe prominente Stationen sind Hellmut Beckers berühmter Aufsatz „Die verwaltete Schule“ (1954), die Rechtsprechung des BVerfG zur Abkehr vom „besonderen Gewaltverhältnis“ Schule seit Anfang der 70er Jahre, die Vorschläge des Deutsche Bildungsrates (1973) und der Schulgesetzentwurf des Deutschen Juristentages (1981).

Wie Sie wissen, stellen sich die Entwicklungswege und das tatsächliche Ausmaß der Selbstständigkeit der Schulen in den Bundesländern heute aber durchaus unterschiedlich dar.

Es wäre nahe liegend, dieses als Ergebnis der vielfach beschworenen Innovationsdynamik des Bildungsföderalismus zu deuten. Diese Vielfalt ist aber ganz offenbar nicht aufgrund deutlich unterschiedlicher und miteinander konkurrierender regionaler oder parteipolitischer Konzepte entstanden, sondern vorrangig wegen der realpolitischen Handlungszwänge, unter deren Herrschaft Schulpolitik jeweils betrieben wird (Rürup, 2007, S. 313).

So tragen vor allem die Hüter des öffentlichen Dienst- und Haushaltsrechts und die Lobbyisten der zahlreichen Interessengruppen auf dem Feld schulischer Bildung maßgeblich zu dieser Uneinheitlichkeit und Unübersichtlichkeit bei. Und Politik fällt es in immer bunteren Koalitionskonstellationen immer schwerer, sich selbst und diese unterschiedlichen Interessen und Einflüsse sinnvoll auszubalancieren.

Die klare und einfache – und deshalb wahrscheinlich auch unrealistische - Idee der *politischen Steuerung* von Schule verwandelt sich dementsprechend zunehmend in ein hochkomplexes Bild von *Educational Governance*.

Das führt dann bei dem Versuch der Beschreibung dessen, was in Deutschland oder richtiger in 16 Ländern denn nun „Schulautonomie“ sei, zu der ernüchternden Feststellung, dass dieses kaum über den entsprechenden bildungspolitischen Diskurs und die inhärenten Deutungsangebote erschließbar ist, sondern nur über mühsame und im Ergebnis dann doch nicht besonders aufschlussreiche Detailanalysen des tatsächlich Umgesetzten, wie Matthias Rürup sie z.B. durchgeführt hat (Rürup, 2007, S. 115).

II.

Die entscheidenden bildungspolitischen Motivlagen für den Akzent auf die Selbstständigkeit von Schulen sind dabei kaum eindeutig zu ergründen.

In den Debatten geht es mal um Partizipation und Demokratisierung, mal um Verwaltungsmodernisierung und Effizienzsteigerung oder um die pädagogische Verbesserung der Schule durch Mobilisierung der endogenen

Kräfte. Und viele Elemente dieser Begründungsstränge sind ja auch Wirklichkeit geworden.

Kaum eine Rolle spielen bei diesen Fragen nach meinem Eindruck politisch-taktische Intentionen, das Schauen auf die Sicherung politischer Mehrheiten und politisch-ideologische Präferenzen.

Nicht zu unterschätzen ist dagegen der Einfluss der politischen Verarbeitung der wissenschaftlichen und bildungsadministrativen Rezeption und Adaption internationaler Trends und Erfahrungen und empirischer Befund der Bildungsforschung und der Wirksamkeitsforschung staatlichen Handelns.

Wie dies geschieht, ist kaum nach zu vollziehen: Internationale Vorbilder und wissenschaftliche oder andere empirische Evidenz beeinflussen politische Entscheidungen niemals direkt. Sie wirken allenfalls auf kaum nachvollziehbaren Umwegen, eingebettet in den Kontext anderer bildungspolitischer und öffentlicher Faktoren und deren Zusammenwirken - letztlich also auf ziemlich undurchsichtigen Wegen (Dedering, in: Altrichter, Maag Merki, 2010, S. 79).

Aber diese Vorbilder schlagen sich in der Bildungspolitik nieder, die sich dank dieser Weitung ihres Horizontes in den letzten Jahrzehnten erfolgreich über den ideologischen Grundsatzstreit und das alltägliche Klein-Klein von Stellen-, Lehr- und Stundenplänen hat erheben können.

III.

Größere Selbstständigkeit und Eigenverantwortung sind so in den Schulalltag in allen Ländern eingezogen.

Größere Selbstständigkeit von Schulen schafft aber letztlich doch immer nur – oder besser: immerhin - strukturelle Handlungsoptionen. Diese müssen „rekontextualisiert“, also von den Beteiligten in den Schulen aufgegriffen werden und auf sie müssen Personal- und Unterrichtsentwicklung aufsetzen (Altrichter, Rürup, in: Altrichter, Maag Merki, 2010, S. 135, 142). Professionelle Kompetenz und Verantwortung von Schulleitungen und Lehrkräften sind hier herausgefordert; und das ist gut so, aber auch sehr voraussetzungsvoll.

Das gelingt deshalb, wie wir wissen, – zurückhaltend gesagt – nicht überall.

Viele Funktionäre im Schulsystem verdächtigen die Politik der „von oben“ verordneten Selbstständigkeit der Schulen als Camouflage. Politik gewähre diese, um nur umso schamloser und auf trickreiche Weise mittels Betonung der Rolle der Schule als „pädagogische Handlungseinheit“ in die sakrosankte pädagogische Autonomie der einzelnen Lehrkräfte einzugreifen. Zudem gilt sie als wohlfeile Methode, um die konfliktreiche Verteilung des Mangels den Beteiligten vor Ort zu überlassen und die Verantwortung für die Lösung an anderer Stelle der Gesellschaft erzeugter Probleme von der Politik an die schulischen Akteure vor Ort zu verschieben. Und schließlich wird Schulautonomie angeklagt, die Desintegration des Schulsystems und die Segregation zwischen den Schulen zu fördern, mithin einen die soziale Spaltung der Gesellschaft festigenden, wenn nicht forcierenden Wettbewerb von Schulen zu etablieren.

IV.

Wir sehen also einen gewaltigen Kampfplatz vor uns. Überraschenderweise wird dieser aber von denen, die es in erster Linie angehen sollte, also der großen Mehrzahl der Lehrkräfte in unseren Schulen, als merkwürdig abgehobene, ihren Alltag kaum berührende Angelegenheit angesehen, die zu Lasten ihrer pädagogischen Freiheiten und Pflichten allenfalls zusätzlichen „bürokratischen Aufwand“ mit sich bringt.

So konstatieren auch fast alle Untersuchungen, dass die Initiative zur Erweiterung der Eigenverantwortung in der Regel nicht von den Schulen ausgehe und dass hinsichtlich der Nutzung neuer Spielräume insgesamt eine „deutliche Zurückhaltung erkennbar“ sei (s. z.B. Aktionsrat Bildung, 2010, S. 74).

Zur Rechtfertigung dieser Haltung werden – nicht immer zu unrecht - als ungenügend wahrgenommene begleitende Entlastungsmaßnahmen, fehlende Qualifizierung und Unterstützung bemüht. In der schulischen Praxis erweist sich so denn auch die Nutzung der neu eröffneten verwaltungstechnischen Freiräume oft als einfacher, als der Gebrauch der pädagogischen Spielräume (Aktionsrat Bildung, 2010, S.79).

Immer wieder beobachten wir, dass die inneren Arbeitsroutinen und pädagogischen Kulturen der Schulen von den politischen Reformanstrengungen

merkwürdig unberührt bleiben. Meist sind es die immer selben Modellschulen oder nur kleine Innovationskerne, die sich als lernende Einheiten verstehen und neue Wege beschreiten. Mehr Freiheit allein führt offenbar nicht automatisch zu mehr Bewegung, geschweige denn zu mehr Qualität; sie kann auch als Ruhekissen für eine fragwürdige Praxis erhalten.

Das ist eigentlich auch nicht erstaunlich. Es ist lange bekannt, dass jede Schule wegen ihrer spezifischen Organisation und ihrer komplexen Aufgabe zu unterrichten und zu erziehen per se eine gewisse konstitutive Freiheit genießt. Im Kerngeschäft kann sie letztlich - von allen administrativen Bändigungsversuchen nur oberflächlich tangiert - weitgehend unabhängig arbeiten (Rürup, 2007, S. 190 mit weiteren Nachweisen).

Wenn dann noch Schulleitung es nicht als ihre zentrale Führungsaufgabe ansieht oder nicht dazu in der Lage ist – durchaus auch mangels ausreichender Qualifizierung und Unterstützung -, schulische und unterrichtliche Innovation und kollegiale Kooperation konsequent voran zu bringen, haben auf Selbstständigkeit der Akteure vor Ort bauende bildungspolitische Verbesserungsintentionen kaum eine Chance, geerdet zu werden.

Trotz aller beschriebenen Probleme erscheint mir dieser Weg zur selbstständigeren Schule gleichwohl bildungspolitisch unumkehrbar und insgesamt auch vernünftig zu sein, wenn man ihn nicht mit zu hohen Erwartungen überfrachtet.

Dies gilt auch dann, wenn man konzediert, dass bisher nicht wirklich verlässlich auszumachen ist, ob eine solche Politik der Schulentwicklung als Entwicklung der einzelnen selbstständigeren Schulen (H.G.Rolff) das Kernanliegen von Bildungspolitik überhaupt erreichen hilft, dass nämlich die Schulen erfolgreicher arbeiten, Schülerleistungen sich verbessern und Bildungschancen gerechter verteilt werden.

V.

Spätestens seit der Kenntnisnahme der ernüchternden Befunde von TIMSS und PISA erfolgte eine neue Akzentuierung des zweiten Elementes im Spannungsfeld von „Freiheit und Verantwortung“, in dem sich Schulen bewegen.

Rechenschaft über die Ergebnisse ihres Handelns soll jetzt nicht mehr nur die Politik, sondern sollen auch die eigenverantwortlicheren Schulen ablegen.

In den vergangenen Jahren haben die Länder erfolgreich ein internationales Standards entsprechendes neues System des Bildungsmonitoring aufgebaut. Ob es wirklich effektiv ist oder nicht inzwischen verschiedener Korrekturen bedarf, mag zunächst dahingestellt bleiben; jedenfalls ist es gelungen, zunächst isoliert entstandene Neuerungen und nicht abgestimmte Entwicklungen auf KMK-Ebene und in den einzelnen Ländern in ein weitgehend stimmiges Gesamtkonstrukt zu überführen.

Dessen Elemente sind in den Ländern dann freilich wieder sehr unterschiedlich implementiert und vor allem gegenüber den Schulen häufig nicht hinreichend klar und deutlich kommuniziert worden - vor allem in welchem Verhältnis sie zur gewachsenen schulischen Selbstständigkeit und pädagogischen Freiheit und Verantwortung der Lehrkräfte stehen.

Die dank der Unterstützung durch eine kräftig ausgebaute Bildungsforschung in rasantem Tempo gelungene Einführung dieser gemeinsamen neuen Steuerungselemente – vor allem Bildungsberichterstattung, Bildungsstandards, Large Scale Assessments, Ländervergleiche, Lernstandserhebungen – konnte so denn auch nicht immer von den Beteiligten vor Ort nachvollzogen werden.

Und zusätzliche Komplikationen entstanden dadurch, dass die einzelnen Länder dies System durch nicht immer stimmige zusätzliche landesbezogene Evaluations- und Prüfungselemente zu einem plötzlich dichten Netz von Beobachtungs-, Rückmelde- und Kontrollmechanismen ergänzt haben.

Sehr viel weniger entschlossen haben sich die Länder bisher der daran anschließend eigentlich notwendigen Aufgabe gewidmet, durch Unterstützung der Schulen und Lehrkräfte die durch dieses System des Bildungsmonitoring erkennbar gewordenen Probleme besonders der individuellen Förderung und der Verbesserung der Bildungschancen Benachteiligter anzugehen.

So bleiben vor allem förderdiagnostische und fördermethodische Instrumente und Hilfen bis heute in ihrer föderalen Vielfalt und mangelnden empirischen Validierung unzulängliches Stückwerk.

Zwar gelingt es der Bildungsforschung auf der Ebene der Professions- und Unterrichtsentwicklung bereits relativ gut, mit ihren Befunden den schulpraktischen Problemen nahe zu kommen und auch praxisrelevante Empfehlungen auszusprechen.

Diese werden allerdings nur zögernd in der Lehrerbildung und von den Lehrkräften rezipiert und die Wirksamkeit ihres Einsatzes in den Schulen kaum empirisch überprüft. Die Wege und Mittel des Wissenstransfers und der Weiterentwicklung pädagogischer und kollegialer Handlungsrouinen müssen deshalb dringend wirksamer gestaltet werden.

Inzwischen hat sich so eine spannungsvolle neue Verknüpfung von Freiheit und Verantwortung im Schulbereich etabliert, die nicht mehr vorrangig mit inhaltlichen Detailvorgaben und kleinschrittiger Prozesssteuerung arbeitet – diese aber auch nicht immer konsequent beseitigt hat.

VI.

Bei all diesen Maßnahmen ging es Politik vor allem stets darum, die Praxis der selbstständigeren Schule und schulischen Eigenverantwortung stärker an ausdrückliche politische und administrative Erwartungen verbesserter Output-Qualität zurück zu binden, also Ergebnisverantwortung einzufordern.

Die Einführung der neuen Rechenschaftslegungs- und Überwachungsverfahren geschah dabei – nicht nur bei uns - weitgehend unabhängig von dem tatsächlich erreichten Grad der Selbstständigkeit der Schulen (Euridyce, 2007, S. 49).

Klare empirische Evidenz dafür, dass sich gerade mit Hilfe dieses neu austarierten Systems das Ziel größerer Wirksamkeit der schulischen Arbeit bzw. besserer Ergebnisse und Bildungschancen der Schülerinnen und Schüler jetzt endlich erreichen lässt, gibt es bisher allerdings nicht (s. im Einzelnen Altrichter, Rürup, in: Altrichter, Maag Merki, 2010, S. 132 ff.). Aber die unbeabsichtigten negativen Nebenwirkungen dieser Entwicklung sind gut zu beobachten. Denn spätestens hier erweist sich Selbstständigkeit aus Sicht der Schulen und Lehrkräfte noch handfester als zweischneidiges Schwert.

Was von Wissenschaft und Politik immer als komplementär gedacht worden ist, wird von Schulen bzw. Lehrkräften nicht zuerst als hilfreiches Feed-back für die

professionelle Weiterentwicklung und den kollegialen Diskurs über Schul- und Unterrichtsentwicklung oder als Unterstützung bei der individuellen Förderung der Schülerinnen wahrgenommen.

Die neue Doppelstrategie von größerer Selbstständigkeit und transparenterer Ergebnisverantwortung erscheint ihnen vielmehr als in sich widersprüchlich, als verschärfte externe Kontrolle und Einschränkung der Selbstständigkeit. Im Ergebnis fühlen sich die Schulen erneut an ihrer empfindlichsten Stelle getroffen und Alleingelassen mit ihren Problemen.

Aber auch die Bildungspolitik selbst steht zumeist nicht minder gereizt oder hilflos vor dem, was sie jetzt wieder angerichtet hat. Die von der empirischen Bildungsforschung angeleiteten Leistungsvergleiche und Lernstandserhebungen zeigen zwar beständig neue, politisch schwierig zu bearbeitende Probleme auf, tragen aber aus Sicht der Politik kaum etwas Verwertbares zu ihrer Lösung bei.

Der Bestand an verfügbaren Forschungsergebnissen und -daten ist inzwischen so umfangreich, unübersichtlich und heterogen geworden, dass sich von Seiten der Politik unterschiedliche und zum Teil auch widersprüchliche Schlussfolgerungen daraus ziehen und durch wissenschaftliche Befunde vorgeblich untermauern lassen. Die empirische Bildungsforschung selbst tut sich ausgesprochen schwer, klare, empirisch plausibel unterlegte Empfehlungen dazu zu geben, was zur Besserung getan werden könnte.

Statt Problemlösungen produzieren diese Studien aus politischer Sicht meist nur immer neue, kaum noch zu konsumierende dickleibige Publikationen - und Ärger; sie entwerten sich aus Sicht vieler Bildungspolitiker damit zunehmend selbst.

Politik flieht in dieser vertrackten Situation denn auch gerne in die emphatische Aufnahme von im Ergebnis wenig aussagekräftigen Rangplatzverbesserungen. Das wird den positiven Impulsen, die der „empirische Wende“ in Bildungsforschung und – eingeschränkt – in Bildungspolitik zu verdanken sind oder jedenfalls sein könnten, natürlich in keiner Weise gerecht.

VII.

Viele nehmen den Stand der heute erreichten Entwicklung wohl tatsächlich als genauso schulfern und technokratisch wahr, wie Rürup sie in seiner breit angelegten Untersuchung zur „Schulautonomie“ zusammenfasst:

„Schulautonomie in Deutschland ist ein Konzept der Optimierung des Steuerungshandelns durch eine aufgabenbezogene Trennung von Entscheidungs- und Verantwortungsbereichen für eine effizientere und zielgerechtere Funktionserfüllung des staatlich administrierten und verantworteten Gesamtsystems Schule“ (Rürup, 2007, S.371).

So weit und so gut – oder schlecht. Wie geht es weiter?

Die deutlich festzustellenden Unstimmigkeiten, inneren Widersprüche und Defizite in der gegenwärtigen Ausgestaltung des Wirkungszusammenhangs von Selbstständigkeit und Ergebnisverantwortung erfordern es, das Gesamtsystem im Zusammenspiel von Bildungspolitik, Bildungsadministration, Schule und gesellschaftlichem Umfeld erneut neu auszutarieren und den Akteuren vor Ort als bedeutsam für die eigene professionelle und die schulische Weiterentwicklung zu vermitteln.

Wirklich weiter führende Literatur:

Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem. Herbert Altrichter, Katharina Maag Merki (Hrsg.). 2010

Euridyce, Schulautonomie in Europa. Strategien und Maßnahmen. 2007

Matthias Rürup, Innovationswege im deutschen Bildungssystem. 2007

Bildung neu denken!: das juristische Konzept. Vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (Hrsg.). 2005

Aktionsrat Bildung, Bildungsautonomie: Zwischen Regulierung und Eigenverantwortung. Vbw - Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (Hrsg.). 2010