

Pressekonferenz, 27. Mai 2008, Berlin

Politik-Check Schule: Eine Bewertung der Reformaktivitäten der Bundesländer

Statement

Prof. Dr. Michael Hüther
Direktor
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Es gilt das gesprochene Wort.

1. Politik-Check Schule: Die Reformaktivitäten der Bundesländer sind auf gutem Wege

Der vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft durchgeführte Politik-Check Schule zeigt, dass Deutschland die Botschaft der PISA-Studien verstanden hat. Seit 2001 haben die für die Schulbildung zuständigen Bundesländer einiges für die Verbesserung der Bildungsqualität getan und somit ihre Reformfähigkeit unter Beweis gestellt. Da aber noch viel Verbesserungspotenzial besteht, erhalten die Länder für ihre bisherigen Reformen die Gesamtnote: befriedigend bis gut.

Die zentralen Ergebnisse unseres Gutachtens:

Positiv

- Die bildungspolitischen Ziele sind klar formuliert.
- Die Umsetzung der Bildungsstandards in Lehrpläne ist weit vorangeschritten.
- Die Qualitätssicherung ist systematisch angelegt.
- **Negativ**
- Die Länder haben den Schulen noch nicht alle Vollmachten übertragen, die für selbstständige Schulen notwendig sind.
- Die Rechenschaftslegung der Einzelschule ist noch nicht gängige Praxis.
- Die vollzeitschulischen Ganztagsangebote lassen noch zu wünschen übrig.
- Die speziellen Förderangebote für besonders förderungswürdige Schülergruppen sind noch ausbaufähig.

2. Die Handlungsfelder des Politik-Check Schule

Das IW Köln untersucht die Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungssystems seit 2004 regelmäßig. Mit der nun vorliegenden Studie wird zum zweiten Mal eine qualitative Bestandsaufnahme der Reformfortschritte vorgelegt. Ausgangspunkt ist ein bildungspolitisches Leitbild allgemeinbildender Schulen, das sich an effizienten und effektiven institutionellen Rahmenbedingungen orientiert, die das Leistungsniveau von Schülerinnen und Schülern erhöhen und sichern sowie Bildungsgerechtigkeit herstellen. Der Schulpolitik-Check identifiziert die Stärken und Schwächen der einzelnen Bundesländer. Allerdings sagen die Ergebnisse nichts über die tatsächliche Leistungsfähigkeit und Qualität des jeweiligen Bildungssystems aus – stattdessen dokumentieren sie, ob die Bildungspolitik die Voraussetzungen dafür geschaffen hat, dass das Schulsystem auf allen Ebenen leistungsfähiger wird und zur Förderung der Schüler und zur Chancengerechtigkeit beiträgt.

Grundlage für die Bewertung der rechtlichen Rahmenregelungen sind fünf Handlungsfelder, die mit bis zu 9 Einzelkriterien unterlegt sind (siehe Anhang 1). Die Bewertung erfolgt danach, ob

- ein Kriterium vorhanden ist,
- ein gesetztes Kriterium geplant ist, sich im Modellversuch oder in der Phase der Implementierung befindet oder gängige Praxis ist,
- ein Kriterium freiwillig oder verbindlich ist.

Je nach dem, wie stark ein Kriterium ausgeprägt ist, wird es mit 0 bis 4 Punkten gewichtet. Die erreichte Punktzahl wiederum ist – wie in der Schule – die Grundlage für die Benotung.

Handlungsfeld 1: Bildungspolitische Ziele

Eine der wesentlichen Ursachen schulischer Qualitätsprobleme ist der Mangel an verbindlichen Zielvorgaben. Deshalb hat das IW untersucht, ob und in welcher Weise die Länder Selbstverpflichtungen gegenüber der Öffentlichkeit eingehen – dazu zählen die Kodifizierung von Leitlinien und Leitbegriffen, also zum Beispiel die Sicherung der Berufs- oder Ausbildungsreife, die individuelle Förderung, die Autonomie der Schulen, die Verpflichtung der Schule zur Qualitätssicherung sowie eine hohe Zeiteffizienz, wie sie sich etwa in Vorgaben zur Vermeidung von Sitzenbleiben oder zur frühen und flexiblen Einschulung dokumentiert.

Insgesamt ist den Ländern in diesem Handlungsfeld zu bescheinigen, dass sie ihre Hausaufgaben gemacht haben. Deshalb gibt es die Gesamtnote 2.

Handlungsfeld 2: Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung

Sind Ziele und Leitlinien präzise formuliert, können und müssen entsprechende Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung definiert und umgesetzt werden. Diese sollten so angelegt sein, dass sie zum einen systematisch angewandt werden und sich zum anderen in einen widerspruchsfreien Gesamtzusammenhang einfügen.

Ausgehend von einem für alle Schulen verbindlichen Qualitätsrahmen bewertet das IW, wie die darin formulierten Ziele überprüft werden. Durch interne und externe Evaluation bekommt die einzelne Schule nicht nur ein Feedback über die Qualität ihrer Arbeit, sondern auch Impulse zur weiteren Entwicklung. Zudem wird danach gefragt, ob und wie die Vergleichbarkeit der Ergebnisse von Bildungsprozessen auf Länderebene hergestellt wird – etwa durch Lernstandserhebungen und zentrale Abschlussprüfungen.

Bestandteil der systematischen Qualitätssicherung ist auch die vorschulische Sprachstandsdiagnostik, die hier ebenfalls berücksichtigt wird.

In puncto Qualitätssicherung waren die Länder im großen und ganzen fleißig. Daher gibt es die Gesamtnote 2-.

Handlungsfeld 3: System- und Personalmanagement

Die politischen Überlegungen und Vorgaben, den Schulen die Verantwortung für die Prozess- und Ergebnisqualität zu übertragen, sind in den einzelnen Bundesländern mehr oder minder stark ausgeprägt. Das betrifft die Verantwortung der Schulleitung für die Führung und Förderung des Lehrerkollegiums, für die pädagogische Strategie, für das Erreichen des vereinbarten bzw. zu vereinbarenden Leistungssolls sowie für ein Budget zur Personal- und Sachmittelbewirtschaftung und dessen effiziente Nutzung. In diesem Handlungsfeld gibt es deutliche Diskrepanzen zwischen der politisch gewollten Selbstständigkeit/Eigenverantwortung der Schule und den tatsächlichen Entscheidungs- und Verantwortungskompetenzen der Schulleitungen. Zu nennen sind hier das Disziplinarrecht, Fragen der Personalrekrutierung und -entwicklung sowie die Budgetbefugnisse zur Personal- und Sachmittelbewirtschaftung.

In Sachen System- und Personalmanagement sind die Länder zwar gut unterwegs, aufgrund der nicht zu übersehenden Defizite reicht es dennoch nur für Gesamtnote 3.

Handlungsfeld 4: Schulkultur

Hier stehen die Organisation des Schulalltags und das pädagogische Selbstverständnis im Mittelpunkt des Interesses. Es ist davon auszugehen, dass sich die Schulkultur auf die Motivation der Schüler und ihre

Leistungsfähigkeit auswirkt. Es gilt also die Frage zu beantworten, ob die Schulen verpflichtet sind, sich ein bindendes Schulprogramm zu geben und ihre pädagogische Praxis daran auszurichten und zu überprüfen (Rechenschaftspflicht). Untersucht wird auch, welche bildungspolitische Bedeutung Ganztagschulen haben, ob dies kodifiziert ist und mithilfe entsprechender Programme umgesetzt wird.

In diesem Handlungsfeld zeigt sich, dass das „Wording“ stimmt und die Länder ihre Programmatik-Lektionen gelernt haben. Allerdings spielen Schulprogramme als Selbstverpflichtung der Einzelschule erst in wenigen Bundesländern eine profilbildende, qualitätsstimulierende und wettbewerbliche Rolle. Die bisherigen Aktivitäten im Bereich der Ganztagschule sind ebenfalls ein Beleg für die Lernfähigkeit der Kultusbehörden. Weil von einer Bedarfsdeckung an vollzeitschulischen Angeboten aber noch keine Rede sein kann, reicht es nur für die Gesamtnote 3.

Handlungsfeld 5: Lehren und Lernen

Mit den Beschlüssen der Kultusministerkonferenz, Bildungsstandards einzuführen, steht die individuelle Kompetenz der Schüler im Zentrum des Unterrichtsgeschehens. Dazu gehören angemessene Lernformen, Methodenvielfalt, die Förderung kognitiver Fähigkeiten sowie inhaltlich und zeitlich differenzierte Förder- und Betreuungsangebote. Für diesen Bereich sind daher Qualitätskriterien prägend, die das Kerngeschäft der Schule berühren: den Unterricht. Leitfrage für die Bewertung ist, ob Bildungsstandards verbindlich geregelt und umgesetzt worden sind.

Untersucht wird in diesem Zusammenhang auch die Frage, ob es eine Aufforderung oder gezielte Programme zur individuellen Förderung von lernschwachen und hochbegabten Schülern sowie zur Sprachförderung etwa

bei Schülern mit Migrationshintergrund gibt. Bewertet wird zudem, ob und wie sonderpädagogische Förderungen angeboten und durchgeführt werden. Zwar ist auf diesem Handlungsfeld in manchen Ländern einiges in Bewegung gekommen, weil aber längst noch nicht alle Defizite behoben sind, reicht es nur für die Gesamtnote 3.

3. „Kopfnote“ für die Bundesländer

Die Qualität eines Schulsystems muss sich an seinen Ergebnissen messen lassen. Nur wenn die Politik die entscheidenden Rahmenbedingungen richtig setzt, angemessene Strategien und Instrumente bietet und auch Ressourcen für die erforderlichen Unterstützungsmaßnahmen bereitstellt, wird die Zukunftsfähigkeit des deutschen Schulsystems gesichert werden können.

Einige Bundesländer haben sich beeilt und eine stattliche Agenda abgearbeitet. Hervorzuheben ist eine besonders reformaktive Spitzengruppe, der (in alphabetischer Reihenfolge) die Länder Berlin, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen angehören (siehe Anhang 2). Angeführt wird der Reigen von Hessen und Nordrhein-Westfalen, deren reformerische Ansätze noch einen Tick weiter sind als in den übrigen Ländern. Auf dem Sprung in die Spitzengruppe befinden sich Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Rheinland-Pfalz.

Andere Länder, wie etwa der bei PISA erfolgreiche Freistaat Bayern, konnten und können auf gut funktionierende Strukturen zurückgreifen und haben deshalb keinen hohen Reformdruck. Gleichwohl sind selbst dort Reformschritte in den einzelnen Handlungsfeldern nicht zu übersehen.

Die Vielzahl an Reformansätzen zur Dezentralisierung, Qualitätsentwicklung und Leistungskontrolle lassen den Gestaltungswillen der deutschen Bildungspolitik erkennen. Insbesondere in den Bereichen „Bildungspolitische und rechtliche Voraussetzungen“ sowie „Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung“ sind viele Bundesländer relativ weit. Bildungsstandards, Evaluation und Schulautonomie bringen die Schulen dazu, ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis zu stellen und effizienter zu werden.

Einige Länder haben offenbar noch Probleme damit, die Dezentralisierung von Verantwortung in Richtung selbstständige und eigenverantwortliche Schule konsequent durchzudeklinieren. Auch was die „Schulkultur“ und das „Lehren und Lernen“ betrifft, sind die Länder noch in der Pflicht, mehr Ganztagschulen mit Vollzeitunterricht und systematische Förderangebote für spezifische Schülergruppen anzubieten.

4. Weiterer Handlungsbedarf

In den Regelwerken der Länder gibt es noch Verbesserungspotenzial. Das betrifft zum einen zeitliche Vorgaben für das Erreichen bestimmter Ziele. Zum anderen sollte der Blick darauf gelenkt werden, wie die Umsetzung von Zielen, Maßnahmen und Programmen auf den unteren Ebenen am besten gefördert werden kann. Hier geht es insbesondere um Führungsinstrumente für Schulleitungen sowie um Leistungsanreize. So machen die Länder beispielsweise noch immer einen großen Bogen um eine Neuordnung des Besoldungsrechts.

Gerade weil es auch auf das pädagogische Selbstverständnis eines Kollegiums, auf das Schulklima und die Förderkultur ankommt, ist es wichtig zu dokumentieren, was in den Schulen passiert. Dies leisten beispielsweise die Berichte der Schulinspektorate.

Die Veröffentlichung des IW-Politik-Checks Schule versteht sich daher nicht zuletzt als Aufforderung an die Bildungspolitik, die Berichte der Schulinspektoren zu veröffentlichen und auszuwerten. Schule ist eine öffentlich finanzierte Veranstaltung und damit gegenüber der Öffentlichkeit rechenschaftspflichtig. Darin liegt auch das eigentliche Motiv der Rechenschaftslegung der Einzelschule. Im Kern handelt es sich dabei um eine Prozessberichtberichterstattung, die darauf abzielt, die Wirksamkeit der pädagogischen Arbeit an den Schulen zu beschreiben und zu analysieren. Auf diese Weise lässt sich auch der Wettbewerb um Ideen, pädagogische Ansätze und Schülerleistungen stimulieren – nicht zuletzt, um damit einen qualitätsbewussten Umgang mit dem öffentlichen Gut Bildung zu fördern.

Anhang 1

Politik-Check Schule: Analyseleitfaden Schulpolitische Handlungsfelder

Qualitätsbereich	Dimension	Kriterium
Bildungspolitische Ziele	Schulgesetz	Bildungs- u. Erziehungsauftrag
		Berufs-/Ausbildungsreife
		Qualitätssicherung/Evaluation
		Individuelle Förderung
	Zeiteffizienz	Vermeidung von Sitzenbleiben
		Frühe Einschulung
		Flexible Einschulung
		Schulzeitverkürzung
Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung	Bildungsqualität	Verbindlicher Qualitätsrahmen
		Interne Evaluation
		Externe Evaluation/Schulinspektion
	Operative Steuerung	Vergleichsarbeiten/Lernstandserh.
		Zentrale (Abschluss-)Prüfungen
		Eingangsdagnostik
System- und Personalmanagement	Führungsfunktion SL	Disziplinarrecht
		Weisungsbefugnis
		Beurteilungsbefugnis
		Individuelle Zielvereinbarungen
	Personalrekrutierung SL	Lehrereinstellungen
		Budgetbefugnisse SL
	Personalentwicklung SL	Personalbewirtschaftung
		Lehrerfortbildung
Schulkultur	Eigenverantwortl. Ziele und Ganztagsangebote	Schulprogramm / päd. Konzept
		Rechenschaftsbericht
		Ganztagschule (kodifiziert)
		Ganztagschule Programm
		Ganztagschule Umsetzung
Lehren und Lernen	Bildungsstandards	Kodifizierung (SchulG, Q-Rahmen)
		Kerncurricula / Rahmenlehrpläne
	Adressatenspez. Angebote	Förderung Lernschwache
		Förderung Hochbegabte
		Sprachförderung
	Integrative sonderpäd. Förderung	

Anhang 2

Politik-Check Schule: Kopfnoten für die Bundesländer

Die einzelnen Qualitätsbereiche allgemeinbildender Schulen wurden mit folgenden Schulnoten bewertet

Handlungsfeld	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Bildungspolitische Ziele	3-	3-	1	2	2+	2+	2+	2	2	1	2	3	2	2+	2	
Qualitätssicherung	2	2+	1-	2-	2-	1-	2	2	2+	1-	3-	3	2+	2-	2-	3
System-/Personalmanagement	3	3	3	4-	3	2	2+	1	3	2-	3+	3	3	3	3	3
Schulkultur	2-	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3-	3	3	2-	3-
Lehren und Lernen	3	3	2-	2-	4-	2-	2+	3	2-	2-	2-	3	3	3	3	3
Gesamtbewertung	3+	3+	2	3+	3	2	2	2	2-	2	3+	3	3+	3+	3+	3

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln