

Hans-Josef Vogel
Bürgermeister der Stadt Arnsberg

Selbstständige Schulen

- Vortrag am 27.01.2003 -

I.

Die Schülerinnen und Schüler von heute werden in 10, 20 und 30 Jahren die Lebensqualität in unseren Städten gestalten. Die Förderung von Bildung und Erziehung junger Menschen ist damit ein herausragendes strategisches Entwicklungsziel für eine Stadt. Schulentwicklung ist Stadtentwicklung. Und das umso mehr in der Wissensgesellschaft.

Deshalb können wir uns nicht mit dem unbefriedigenden Leistungsstand schulischer Bildung abgeben. Viel zu viele Talente liegen brach. Viel zu viele Kinder werden abgeschrieben.

Das hat - so belegen Erfahrungswissen, PISA und wiederum neue OECD-Berichte, aber auch die Organisationswissenschaft - etwas mit der Verfassung oder mit der Ordnung unserer Schulen zu tun:

Unsere Schulen sind nicht so verfasst, daß alle Kräfte für die bestmögliche Bildung der Schülerinnen und Schüler freigesetzt und genutzt werden.

Warum ist das so ?

II.

Unsere Schulen sind überwiegend fremdbestimmt, da zentral detailgesteuert. Über die Lehrpläne und Curricula will ich erst gar nicht reden, sie sind in Regalmetern zu messen.

In Nordrhein-Westfalen hat allein die BASS, die Bereinigte Amtliche Sammlung der Schulvorschriften, die Dicke des Kölner Telefonbuchs und regelt noch den letzten Winkel der Schulwirklichkeit. So erfährt der Lehrer unter "BASS 15 - 02 Nr. 9.11", wie er "die Arbeit des Volksbundes deutscher Kriegsgräberfürsorge im Rahmen der Friedenserziehung im Unterricht" zu berücksichtigen habe.

Die zentralisierte Lehrerzuweisung des Staates an die Schulen ist nach modernen Kriterien rückständiger als die Zuweisung eines Ortsbischofs durch den Vatikan.

Die zentrale Regulierung der Einzelheiten des Schullalltags bedeutet hohe Bürokratiekosten, schlechte Ergebnisse, wenig Innovation und unzureichende Berücksichtigung örtlicher Vielfalt und Gegebenheit.

Oder anders ausgedrückt: Sie bedeutet Kolonnenprinzip mit entsprechenden Befehl- (Erlaß) und Gehorsamstrukturen. Was für die Kinder gilt, gilt auch für die Lehrer in diesem System: Viel zu viele Talente liegen brach. Viel zu viele werden abgeschrieben.

Darüber hinaus ist die Unterstützung von Schule unzureichend, da mehrfach gespalten:

- staatliche Schulaufsicht hier, kommunale Schulverwaltung dort,
- innere Schulangelegenheiten beim Staat, äußere Schulangelegenheiten bei den Städten,
- Jugend und Jugendhilfe gänzlich davon getrennt.

Drei verschiedene Bürokratien, drei verschiedene demokratische Kontroll- und Beratungsgremien und das jeweils noch auf vier verschiedenen Hierarchieebenen: Stadt, Kreis jeweils mit eigenem Schulausschuß und eigenem Jugendhilfeausschuss (Zusammengeführt nur in den Städten Arnberg und Herten mit Ausnahmegenehmigung der Landesregierung), Bezirksregierung, Schulministerium und dann wieder Stadt oder Kreis, Landschaftsverbände und Jugendministerium beim Thema "Jugend".

Wenn wundert es da, daß gute Beratung und Service für unsere Schulen personenabhängig sind, daß demokratische Rechenschaftspflicht gespalten und weit weg ist.

III.

Es geht also um eine neue Verfassung oder eine neue Ordnung von Schule.

Die Städte kennen die Vorteile kommunaler Selbstverwaltung und die Nachteile zentraler Fremdbestimmung. Die Einführung gemeindlicher Selbstverwaltung - übrigens Teil eines umfassenden Modernisierungsprojektes von Staat und Gesellschaft - sollte die örtlichen, die eigenen Kräfte zur bestmöglichen Gestaltung der örtlichen Angelegenheiten freisetzen und hat sie freigesetzt.

Heute wehren wir uns, daß Städte auf staatliche Verteilungsagenturen reduziert werden. Wir fordern mehr Selbständigkeit für uns und mehr Möglichkeitsräume für Bürgerengagement. Deshalb sind Städte die natürlichen Verbündeten für größere Selbständigkeit der Schulen.

IV.

Wir wissen aus PISA und darüber hinaus, selbständige Schulen sind Ausgangspunkt für erfolgreiche Schulen. Was sagen uns diese Untersuchungen für die Verfassung von Schule und noch viel mehr über das Denken von Schule und Bildung in Deutschland? Was sind die Tiefenströmungen unter der Oberfläche der Rangplätze für Lesen oder Mathematik? Welcher Paradigmenwechsel, welcher Kulturwandel ist in unserem Land erforderlich?

Das Pisa-Desaster ist bekannt. Deutschland erzielt auch in dem jüngst, im Oktober 2002 vorgelegten OECD-Bericht "Bildung auf einen Blick" ganz miese Ergebnisse.

Dies ist nicht erst seit heute so. Die Ursprünge für die schlechten Noten heute und morgen liegen weiter zurück und brauchen lange, um entschärft zu werden. So attestieren uns die Analytiker der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die auch schon die Pisa-Studie durchführten, dass Reformen rund fünfzehn Jahre brauchen, um wirksam zu werden.

Die erfolgreichen PISA-Länder haben dies bereits vor Jahren erkannt und die Weichen ihrer Bildungsaktivitäten schon früh gestellt: seit den 80er-Jahren läßt sich dort ein Paradigmenwechsel oder Kulturwandel ausmachen. Reinhard Kahl hat dies in seinem Beitrag "Bildung braucht Vertrauen" in der "taz" vom 31.10.2002 (S.12) markant und folgerichtig beschrieben. Ich folge hier seiner Beschreibung in allen Punkten.

Zu den wichtigen Erfolgsfaktoren in den besten PISA-Ländern zählt die Entscheidung für mehr Selbstständigkeit der Schulen und Hochschulen. Die Bildungseinrichtungen dieser Länder fahren inzwischen eine reiche Ernte ein. Ihre Wirtschaftskraft profitiert von ausgezeichneten Impulsen der nachwachsenden Generation. Die Folge sind Aufschwung und Prosperität einer lange kränkelnden Wirtschaft. Tatsachen, die wohl zu den aufregendsten Ergebnisse des neuen internationalen Bildungsberichts zählen.

Man weiß inzwischen, dass Verbesserungen im Humankapital einen halben Prozentpunkt zum Wirtschaftswachstum beitragen, wie Reinhard Kahl feststellt (a. a. O.). Das Geld, was wir in Bildung anlegen, arbeitet dort mit einer höheren Rendite als bei jeder Bank. Es wird nicht verkonsumiert sondern wirkt als Investition produktiv für den Einzelnen und darüber hinaus für die gesamte Volkswirtschaft. Die Investition in ein Studium verzinst sich in Deutschland mit acht bis neun Prozent.

Dass erst die Studie aufdecken muß, was andere Länder längst begriffen haben, nämlich dass Bildung zum wichtigsten Produktivitätsfaktor moderner Gesellschaften wird, läßt das "ungebildete" Deutschland in einem besonders schwachen Licht dastehen. Bei Lichte betrachtet grenzt es überdies an Einfältigkeit, wenn die Deutschen die in Finnland bei 71 Prozent liegende Quote der jungen Leute, die ein im Schnitt mindestens vierjähriges akademisches Studium absolvieren, damit kommentieren: Was sollen die denn später alle machen? Wer macht denn dann die Arbeit? Treu diesem Gedanken studieren somit in Deutschland auch nur 30 Prozent der Jugendlichen; im internationalen Vergleich bilden wir damit fast das Schlusslicht.

Unter dem Durchschnitt, der in anderen Industrieländern übrigens bei 45 Prozent liegt, bewegen wir uns ohnehin. Ganz anders machen es hingegen die Briten und Skandinavier, die traditionell auf die Förderung von Humankapital setzen.

In Deutschland aber schaut man erst auf den Bedarf, bevor man Bildung überhaupt anbietet. Der nachwachsenden Generation, deren vermeintlicher Bedarf also bereits ex ante zentral festgelegt scheint, wird damit seit Jahrzehnten suggeriert: Eigentlich brauchen wir euch nicht. Und eigentlich brauchen wir auch nicht auf die Ergebnisse schauen.

"Die gehorsamen Deutschen versuchen immer noch, einer Prognose, einem Bedarf, also einer Zukunft, die sie zu kennen meinen, zu folgen. Damit wollen sie ihr Misstrauen und ihre Angst reduzieren und verspielen eine offene Zukunft." (Reinhard Kahl, a.a.O.).

Nirgendwo spiegelt sich so deutlich wider wie in den unterkühlten Hallen unserer Schulen, welches Geistes Kind die deutsche Gesellschaft ist. Es sind dies eher Wartehallen vor dem Leben anstelle gut klimatisierter Treibhäuser, die, weil sie ein Teil des Lebens sind, selbst Leben hervorbringen!

Die erfolgreichen Länder aber generieren ihren Bedarf an Bildung. Bildung hat einen hohen Stellenwert. Wer Bildung will, wird unterstützt und motiviert und erhält eine ganz anders lautende Botschaft: Nur Mut, ihr seid gut und könnt mehr aus euch und aus unserem Land machen.

Hier wirken sowohl der Glaube an eine offene Zukunft als auch der Stolz auf die eigenen Kompetenzen als wesentliche Produktivitätskräfte. Finnland und Schweden sehen es pragmatisch und erkennen in einer guten Ausbildung den Motor für eine erfolgreiche Zukunft. Voraussetzung ist, dass die Institutionen diese gute Ausbildung auch bereitstellen.

Neben der Aufwertung des Humankapitals als wesentlicher Produktivitätsfaktor, enthält die neue Studie eine zweite wichtige Erkenntnis. Sie deckt auf, wie wichtig das Lehrer-Schüler-Verhältnis in Schulen ist. Offensichtlich erfahren Schüler in Deutschland ihre Lehrer nicht als Coach und Promotor ihrer persönlichen Entwicklung, denn sie fühlen sich von ihren Lehrern zu wenig beachtet und unterstützt.

Die dritte Erkenntnis, die eine wichtige Rolle spielt, zeigt auf, dass die erfolgreichen Länder von Schweden, Finnland über Kanada bis nach Neuseeland seit Mitte der 80er-Jahre einen Paradigmenwechsel vollzogen haben. In den dortigen Schulen ist man von der Input- zur Outputkontrolle übergegangen..

Bei einer inputorientierten Kontrolle wacht der Staat über Inputfaktoren wie Finanzen und Lehrpläne an Schulen. Er steuert damit allein den produktiven Zufluss, ohne im Extremfall, und der gilt in Deutschland, den Output d.h.. die Ergebnisse der Schulen zu beobachten.

Den Deutschen erscheint noch immer die beste Versicherung für optimale Ergebnisse eine detailgenau geregelte und wohl dosierte Zuteilung von Ressourcen. Erst PISA hat das Vertrauen in die optimale Allokation durch die Länder und deren Bürokratie nachhaltig erschüttert. Hier erhält Deutschland die Quittung für die Missachtung der Outputseite. Eine Outputorientierung, die beinhaltet, dass den Schulen Zielvorgaben gemacht werden.

Wie sie ihre Ziele erreichen, bleibt ihnen dabei selbst überlassen. Schulen in den erfolgreichen Ländern sind frei in ihrer Entscheidung, wenn es um die Wege und Mittel zur Zielerreichung geht. (Übrigens ein Führungsstil, dessen Ursprünge nahezu 200 Jahre alt

auf Clausewitz zurückgehen, dort ganze Heere anstatt nach dem Prinzip der Befehlstaktik nach Auftragstaktik steuerte und heute in modernen Unternehmen unter dem Begriff "Management by Objectives = MbO" firmiert). Als wohl erfolgreichstes Konzept hat sich daher ein eher unternehmerisch ausgerichtetes Schulmanagement bewährt mit eigener Etatverwaltung wie in Schweden und eigener Personal- und Gehaltspolitik. In Dänemark sind sogar die Eltern bei der Lehrerauswahl beteiligt (bitte nochmal bei PLS Ramboll Quelle: Jens Löff nachfragen!). Oder aber man schaue auf die Finnen, die sich schließlich vor fünf Jahren auch von den letzten Resten ihrer Schulaufsicht getrennt haben. Dafür testen sie heute neben den Schülern auch ihre Schulen und Lehrer.

Ohne Frage müssen bei diesem hohen Freiheitsgrad der Schulen von der Gesellschaft Leistungsstandards festgesetzt werden. Aber es reichen bei einer dezidierten Outputkontrolle eben auch Mindeststandards. Die Skandinavier haben daher ihre Lehrpläne für das ganze Schulsystem so sehr komprimiert, dass sie in eine dünne Broschüre passen. Vor PISA hat man hierzulande mit einiger Herablassung auf diese vermeintliche Anspruchslosigkeit der Nordlichter herabgeschaut. Sicherer waren Lehrpläne in laufenden Regalmeter, die Respekt einflößen und Unterrichtsinhalte sauber vorschreiben sollten. Dass sie von den Lehrern nur selten gelesen, sondern von diesen zumeist als Mühsal empfunden werden, zeigt wieder einmal das Dilemma zu hoch gesetzter Standards, die in der Praxis von niemandem mehr ernst genommen werden. In der Konsequenz werden die Maximalstandards so sehr unterlaufen, dass die Ergebnisse, die sie hervorbringen, z.T. noch nicht einmal Minimalstandards genügen.

Während in Deutschland die Lehrpläne offensichtlich von nur wenigen gelesen werden, stoßen die in Skandinavien verständlich formulierten und knapp gefassten Texte sogar bei Eltern auf reges Interesse. Hier finden sie nämlich Schwarz auf Weiss, welche Erwartungen ihre Gesellschaft an den Unterricht stellt.

Ein Umdenken, erst recht aber das nötige Umschwenken fällt uns hierzulande sehr schwer. Auch wenn sich die überkommenen Gewohnheiten bewiesenermaßen nicht bewährt haben, können wir doch nicht von ihnen lassen. Zu sehr haben wir uns in den Regelwerken und lieb gewonnenen Mechanismen der Inputkontrolle eingerichtet. Zu tief sitzt das Misstrauen. Zwar war die Ökonomie des Misstrauens in der Tat über ganze Jahrzehnte das Erfolgsmodell der alten Industriegesellschaft, allen voran der deutschen Gesellschaft. In einer immer komplexer werdenden Welt geriert sie jedoch immer mehr zu einem regelrechten Mißerfolgsmodell. Die OECD-Studie führt uns hier den gnadenlosen Beweis. Sie deckt sogar auf, dass die Art, wie eine Gesellschaft ihre Bildung organisiert, darauf schließen läßt, wie sie tickt.

Nun verlangen zwar seit der PISA-Studie alle unsere Politiker ebenfalls Standards für die Bildung. Auch nimmt man sich gerne an den erfolgreichen Ländern ein Beispiel. Aber nun macht es der Deutsche wieder ganz genau: er übernimmt das erlernte Neue ohne das Alte zu lassen. In der Tat sieht es so aus, als würde auf die staatliche Inputkontrolle der Erlasse, dicken Lehrpläne und allgegenwärtigen Bürokratie die neue Outputkontrolle in Form von Tests und zentralen Prüfungen einfach aufgesattelt. Als Kompromiss verkauft treiben wir die Überregulierung unseres Bildungssystems nunmehr auf die Spitze

und ersticken den Aufbruch bereits im Keime. Wenn es soweit kommt, nehmen wir den Schulen endgültig die Luft und zerstören ihre letzten Selbstheilungskräfte.

Die Antworten, die uns PISA auf unsere Frage, wie wir es besser machen könnten, weist, scheinen wir hier nicht hören zu wollen. Dort zeigt der Weg nämlich eindeutig in Richtung selbständige Schulen mit Rechenschaftspflicht im Leistungsvergleich.

V.

Greifen wir auf die Erkenntnisse der modernen Organisationswissenschaft zurück, liefert auch diese uns stichhaltige Gründe, warum die Verselbstständigung der Schulen zu einer Verbesserung von Schulqualität führt oder dieser Qualitätsverbesserung eher dienen kann als das heutige System ?

Die Argumente liegen auf der Hand:

- Dem Phänomen einer immer stärker differenzierten Gesellschaft in einer immer komplexer werdenden Welt kann nur mit zunehmender Differenzierung der Leistungssysteme begegnet werden.
- Dezentrale selbstständige Einheiten erreichen im Gegensatz zu zentralen Einheiten (Informationsverlust) einen höheren Grad an Effektivität (Zielerreichung) und Effizienz (Zweck-Mittel-Verhältnis). Stichwort: Small is beautiful.
- Dezentrale selbstständige Betriebe arbeiten näher am Kunden und schaffen aufgrund von Eigenverantwortung eine höhere Mitarbeitermotivation.
- Die Kooperationschancen sind größer und die Kontrollspannen kleiner.

VI.

Wird dies alles in Deutschland in diesen Tagen neu gedacht für Schule: Selbständigkeit als Kategorie der Erneuerung des Schul- und Bildungswesens ?

Bereits 1971 hatte sich der Deutsche Bildungsrat in seinen Empfehlungen "Selbständigkeit und Partizipation" ausgesprochen für: selbständige Unterrichtsgestaltung, selbständige Bewirtschaftung der Personal- und Sachmittel, Evaluation und Mitbestimmung.

Der Deutsche Juristentag legte im gleichen Jahr den Entwurf eines neuen Landesschulgesetzes vor, das ebenfalls eine verstärkte schulische Selbständigkeit zum Thema hatte.

Der Deutsche Bildungsrat ist wegen dieser Empfehlungen aufgelöst worden.

Die mächtigen Gegner waren damals:

- die SPD, die etatistisch gestimmt war
- die CDU, die die Basisdemokratie fürchtete

- die Gewerkschaften, die eine Beschränkung der Mitbestimmung fürchteten
- die Schulaufsicht, die den Machtverlust und
- die Schulen (Lehrer und Lehrerinnen), die die Mehrarbeit fürchteten.

Dafür waren damals: die Wirtschaft, die Liberalen, die Privatschulen, die Eltern- und Schülervertretungen. Ingo Richter hat dies in seinem Vortrag "Selbständige Schule" im Rahmen der Auftaktveranstaltung des NRW-Modellvorhabens "Selbständige Schule" im November 2002 in Düsseldorf noch einmal in Erinnerung gerufen.

1987 veröffentlichte Kurt Biedenkopf einen wichtigen, in der CDU aber nicht aufgenommenen Beitrag zu der Thematik: "Selbständigkeit als Kategorie der Zukunftsfähigkeit und der Erneuerung des Bildungswesens", an dem ich mitarbeiten durfte.

Einige der alten ideologischen oder materiellen Besitzstände konnten dann im vergangenen Jahr all diejenigen noch einmal erleben, die sich in ihren Städten und Schulen für die Teilnahme am NRW-Modellvorhaben "Selbständige Schule" eingesetzt haben.

Für mich war neben der theoretischen Erkenntnis und dem Wissen aus den hier genannten internationalen Berichten auch die eigene Erfahrung der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland entscheidend, das Thema anzupacken. Die Modernisierung auch unserer Arnsberger Stadtverwaltung zeigt die Vorteile moderner und kundenorientierter Organisations- und Personalentwicklung, die Vorteile von "Service aus einer Hand", von Qualitätssicherung und Leistungsvergleichen, von neuer Kompetenzverteilung zugunsten der Bürgergesellschaft und neuer Kooperationsformen oder Allianzen der Akteure.

VII.

Das Modellvorhaben "Selbständige Schule" in Nordrhein-Westfalen geht nun genau den interessanten Weg, den die internationalen Erfahrungen und die erfolgreichen Modernisierungsprojekte auch des öffentlichen Sektors weisen. Es greift in besonderer Weise den im Ausland vollzogenen Paradigmenwechsel und moderne organisationswissenschaftliche Erkenntnisse auf.

Wir in Arnsberg beteiligen uns mit großem Engagement an diesem Modellvorhaben. Wir - das sind: die Stadt Arnsberg als Schulträger und sieben ihrer Schulen, unsere Schulaufsicht beim Kreis und bei der Bezirksregierung. Vier weitere Schulen besprechen zur Zeit, ob sie nicht noch nachträglich in das Projekt einsteigen.

Das Modellvorhaben wird übrigens organisiert von der Bertelsmann-Stiftung im Auftrag des Schulministeriums NRW.

Aufgabe und Chance des Modellvorhabens "Selbständige Schule" ist es und muß es auch sein, eine neue Verfassung von Schule zu finden und zu testen.

Eine Verfassung, die Schule für sich selbst und Stadt für Schule aktiviert und die Merkmale erfolgreicher Schulen auf andere Schulen mit Erfolg überträgt.

Aufgabe und Chance des Modellvorhabens "Selbständige Schule" ist es, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten schulnah zu bündeln, Schulentwicklung von unten zu fordern und zu fördern und damit kontinuierlich Qualität von Unterricht und Schule zu verbessern.

Die Arbeitsfelder des Modellvorhabens zur Entwicklung und Sicherung schulischer Arbeit sind:

1. Personalbewirtschaftung
2. Sachmittelbewirtschaftung
3. Unterrichtsorganisation und -gestaltung
4. Innere Organisation und Mitwirkung in der Schule (Team statt Einzelkämpfer)
5. Qualitätssicherung und Rechenschaftslegung

In Arnsberg haben wir erstmals ein regionales Bildungsbüro eingerichtet, das die Modellvorhaben organisiert und unterstützt, das die Schulentwicklungsprozesse jeder Schule unterstützt, also einen "Service aus einer Hand" bietet. Eine regionale Steuerungsgruppe bündelt die bislang aufgespaltenen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Ein Team steuert den Prozess in jeder Modellschule.

VIII.

Die Erfahrungen nur weniger Wochen im Modellvorhaben "Selbständige Schule" zeigen:

1. Schulen bekommen wieder Interesse an sich selbst.
2. Stadt bekommt wieder Interesse an Schule.
3. Schulaufsicht bekommt Interesse an Entwicklung von Schule und Stadt.
4. Die neuen regionalen Bildungsbüros bekommen Interesse am "Service aus einer Hand", die Schulen auch.
5. Die Jugendhilfedienste bekommen Interesse an einer neuen Ausrichtung auf Schule.
6. Das Modellvorhaben kann beschleunigt werden und seinen Schulen weitere Freiheitsgrade einräumen.
7. Insgesamt gilt: Es arbeiten schon jetzt weit mehr Köpfe für die Verbesserung des Unterrichts als zuvor. Die selbständigen Schulen bewegen sich nach vorn in Richtung der PISA-Erfolgsschulen.

Wir müssen aber auch in unseren Städten mehr leisten für unsere Schulen, für unsere Kinder und Jugendlichen.

Eine Stadt muß sich heute als Motor für einen höheren Standard in den Schulen verstehen. Sie muß es auch sein dürfen. Sie durfte es bisher nicht oder nur am Rande sein, da Schule detaillierte, ja mehr oder weniger nur nicht-öffentliche Staatssache war.

Ein Sprichwort aber sagt: "Es bedarf eines ganzen Dorfes, um ein Kind zu erziehen." Deshalb kann ich mir als Bürgermeister eine wichtigere Aufgabe nicht vorstellen. Die ganze Stadt als Motor für neue Schulen.