

Harald Achilles

Tagungsbericht: Datenschutz, Informationsfreiheit und Qualitätssicherung im Schulwesen – Probleme und Herausforderungen

Das Tagungsthema schien streitbefangen, die Bandbreite der Referenten zeugte vom Willen der Organisatoren, sich dem Problem von allen Seiten zu nähern, und die aktuelle Ouvertüre setzte am Morgen der Fachtagung die Tagespresse.

Der Reihe nach: am 5. Mai 2011 fand in Berlin eine Fachtagung unter dem Titel „*Datenschutz, Informationsfreiheit und Qualitätssicherung im Schulwesen – Probleme und Herausforderungen*“ als Gemeinschaftsveranstaltung der Deutschen Gesellschaft für Bildungsverwaltung (DGBV)¹, der Kultusministerkonferenz (Schulrechtsreferenten der Länder) und dem Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)² statt.

1 Das Tagungsthema

Ausgangspunkt der Tagung war die Problembeschreibung, dass der „*Umfang der in Schulen erhobenen Daten (...) insgesamt in den letzten Jahren erheblich angewachsen (ist); dabei stehen nicht mehr individuelle Daten im Vordergrund, sondern schulbezogene Informationen, die beispielsweise aus Vergleichsarbeiten, aus internationalen Schulleistungsstudien oder im Zusammenhang mit Evaluationen und Schulinspektionen entstanden sind. Und ebenso ist das Interesse an der Bekanntgabe dieser Informationen gestiegen: Mitarbeiter einer Schule möchten wissen, wo ihre Schule steht und wie sie bewertet wird; Eltern möchten über die Schule, die ihr Kind zukünftig besuchen wird oder soll, im Vorhinein möglichst viel erfahren; (lokale) Medien interessieren sich für die Qualität von Schulen und möchten Ranglisten der besseren und der schlechteren Schulen bilden (...). Dabei berufen sich die einen auf die Informationsfreiheitsgesetze der Länder, die die Behörden verpflichten offen zu legen, was nicht der Geheimhaltung bedarf; die anderen bemühen sich um presserechtliche Regelungen, die die staatlichen Stellen zur Unterstützung verpflichten. Dem gegenüber wird von Kultusministerien und Schulverwaltungen ebenso wie von den Schulleitungen und Lehrerkollegien auf den Zweck der erhobenen Daten verwiesen, die internen Zwecken der Qualitätssicherung an Schulen dienen, die gerade nicht für Vergleiche zwischen Schulen oder für Rankings erhoben worden sind.*“³

Plakativ auf den Punkt gebracht hatte es „Focus Schule“ bereits Anfang des Jahres 2011 mit dem reißerisch getitelten Beitrag „*Staatsgeheimnis Schuldaten – Kultusministerien verweigern Auskünfte, die Eltern dabei helfen würden, die passende Schule für ihr Kind zu finden. Hinter der Blockade habe sich viele bequem eingerichtet.*“⁴

1 Näheres zur Deutschen Gesellschaft für Bildungsverwaltung im Internet unter <http://www.dgbv.de/index.htm>.

2 <http://www.dipf.de/de/dipf-aktuell/aktuelles/willkommen-im-dipf>.

3 Zitate aus dem Einladungstext der Veranstalter.

4 Staatsgeheimnis Schuldaten, Focus Schule, Heft 2/2011, S. 32.

Inzwischen gibt es bereits Rechtsprechung zu dem Problemkreis. Das *Verwaltungsgericht Stuttgart* etwa verurteilte das Land Baden-Württemberg, Focus Schule „Auskunft zu erteilen über die durchschnittlichen Abiturnoten an den einzelnen Gymnasien im Land Baden-Württemberg in den Jahren 2006 bis 2009, die nach Jahrgangsstufen geordnete Quote derjenigen Schüler, die in den Jahren 2006 bis 2009 an den einzelnen Gymnasien im Land Baden-Württemberg das jeweilige Klassenziel nicht erreicht haben und die Quoten der Schüler, die ohne den vorgesehenen Abschluss von allen Hauptschulen, Realschulen und Gymnasien im Land Baden-Württemberg in den Schuljahren 2007/2008 und 2008/2009 abgegangen sind.“⁵

Begründet wurde dies mit einem aus den Regelungen des § 55 Abs. 3 i.V.m. § 9a des Staatsvertrags für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag) abgeleiteten Auskunftsanspruch. Diesem könne kein Auskunftsverweigerungsrecht entgegengehalten werden, zumal durch die Veröffentlichung der Daten kein überwiegendes öffentliches Interesse verletzt werden würde.

Einen anderen Aspekt führte aktuell das *Verwaltungsgericht Berlin* an. In einem Beschlussverfahren nahm es Stellung zu dem Antrag einer Schulleiterin auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes, mit dem dem Land Berlin untersagt werden sollte, durch das Schulinspektionsteam auf einer Schulkonferenz der Schule für sie negative Erkenntnisse aus der Schulinspektion vorzutragen. Der Antrag wurde zurückgewiesen.⁶ Wesentliche Begründung war, dass der Inspektionsbericht den zuständigen Gremien zugänglich gemacht und beraten werden muss. Der Tatsache, dass sie als Leiterin der Schule wesentlicher Teil der Schulorganisation sei und sich insofern auch einer kritischen Würdigung ihrer Arbeit stellen müsse, könne nicht das Recht auf informationelle Selbstbestimmung entgegengehalten werden. Zudem diene der Bericht als bloße Diskussionsgrundlage, um die Weiterentwicklung der Schule anzustoßen.

Dazu passte die Meldung des Berliner Tagesspiegels, die am Morgen der Fachtagung veröffentlicht wurde: „Vergleichstests bleiben Schulgeheimnis. Nach Experten-Kritik will Bildungssektor auf Veröffentlichung von Ergebnissen verzichten.“⁷ Entgegen früheren Äußerungen – auch im Rahmen des genannten Artikels in „Focus Schule“ – wollte nun laut Tagesspiegel Senator Jürgen Zöllner auf die Veröffentlichung der Ergebnisse von Vergleichsarbeiten angesichts der Kritik insbesondere aus der Schulpraxis verzichten.

So ging es letztlich in der Tagung um die Kernfrage, „ob und inwieweit Ansprüche auf Offenlegung entsprechender Informationen bestehen, ob und inwieweit die Offenlegung dieser Daten die Verfahren der Qualitätssicherung an und in Schulen gefährden“ kann.⁸

In seiner Begrüßung benannte denn auch der Sprecher der Schulrechtsreferenten der Länder, *Ltd. Ministerialrat Werner van den Hövel* aus Nordrhein-Westfalen, den Gegensatz zwischen der Tatsache, dass auf der einen Seite die Schulaufsicht und Schulverwaltung immer mehr Daten gewinnt als Arbeitsmaterial für die Weiterentwicklung der Schulqualität, während andererseits die Eltern ein deutliches Interesse an diesen Daten haben. Hierbei führte er den Vorwurf an, es gäbe eine Blockadehaltung der Länder, mit der Diktion: wie gut die Schule arbeitet, wird geheim gehalten.

Herr *Prof. Dr. Hans-Peter Füssel* vom Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung, zugleich Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Bildungsverwaltung, führte in das

5 Entscheidung vom 22. April 2010, Az. I K 943/09 (nicht rechtskräftig).

6 Verwaltungsgericht Berlin, Beschluss vom 23. März 2011 Az. VG 5 L 83.11.

7 Der Tagesspiegel, 5. Mai 2011.

8 Einladungstext, a.a.O.

Tagungsthema mit der These ein, dass das Wissen des Staates Mittel der Herrschaft ist. Diese erweiterte er mit der Fragestellung, was in einem demokratischen Staat noch geheim sein dürfe, und was im Gegensatz dazu in die Öffentlichkeit müsse. Was sind die Maßstäbe dafür, was geheim bleiben muss? Und wem steht das Wissen des Staates wann zu? Diese offenen Fragen standen am Ausgangspunkt der Tagung.

2 Schulinspektion als Beratung, schulaufsichtliches Handeln und als Rechtsfrage

Das Thema Schulinspektion, Schulvisitation und Vergleichsuntersuchungen wurde unter drei Aspekten beleuchtet: *Dr. Martina Diedrich* vom Institut für Bildungsmonitoring, Leiterin der Schulinspektion Hamburg, widmete sich dem Thema unter dem Aspekt einer optimalen und vertrauensvollen Analyse und Beratung von Schulen. Die Münchner Ministerialbeauftragte, Ltd. Oberstudiendirektorin *Dr. Karin Oechslein* betrachtete es unter dem Aspekt der Erfüllung schulaufsichtlicher Aufgaben. Die datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen analysierte schließlich *Dr. Alexander Dix*, der Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit.

Dr. Martina Diedrich setzte an den Ausgangspunkt ihrer Überlegungen die drei Funktionen der Schulinspektion: die Katalysefunktion (zur Stimulation von Schulentwicklung), die Gewährleistungsfunktion (zur Sicherung der schulischen Qualität) und die Erkenntnisfunktion (um die Schulqualität auf aggregierter Ebene sichtbar zu machen). Daneben stellte sie drei Paradigmen der Evaluation: (Selbst-)Reflexion, Planung/Entwicklung – Forschung/Erkenntnisgewinn – Kontrolle/Bewertung.

Aus diesen Grundlagen leitete sie die Grundsätze der Schulinspektion, deren Arbeitsweise und eine Definition der Schulinspektion im engeren Sinne ab. Dabei zeigt sich die Schulinspektion als ein periodischer Grundcheck für die Schulen anhand transparenter und weitgehend standardisierter Verfahren auf der Grundlage des Orientierungsrahmens Schulqualität, die die Aufsicht nicht ersetzt sondern ergänzt, die weder Empfehlungen ausspricht noch eine Beratung der inspizierten Schulen durchführt. Zudem verortete sie die Schulinspektion in dem Systemkontext von Schulaufsicht, Fortbildung und Unterstützung, in dessen Zentrum die selbstverantwortete Schule steht – ein Leitmotiv, das die Tagung in den Beiträgen der unterschiedlichen Referenten durchgängig begleitete. Gleichzeitig erläuterte *Dr. Diedrich* die Arbeitsteilung im Systemdreieck Schulaufsicht, Schulinspektion sowie Fortbildung und Unterstützung.

Einen deutlichen Schwerpunkt legte sie auf die Vertrauensbildung durch die Schulinspektion. Stichpunkte dabei waren Verfahrenstransparenz, Triangulation (Urteilsbildung der Basis des Orientierungsrahmens), die Berichtslegung auf der Grundlage eines klar definierten und veröffentlichten Kriterien- und Berichtsrahmens. Zudem wurde die Datenhoheit der Schulen betont – nur die Schule erhält eine CD mit den Daten aus dem Inspektionsprozess.

In ihrem Fazit betonte *Dr. Diedrich* die Eckpunkte der vertrauensvollen Zusammenarbeit mit den Schulen: Rollenklarheit und Rollenabgrenzung, Verfahrensklarheit, Entwicklungsorientierung der Schulinspektion und das Schnittstellenmanagement (hin zu den weiteren relevanten Akteuren). Schulinspektion ist für Martina Diedrich die Weiterentwicklung einer gelebten Vertrauensbeziehung.

Den oberbayrischen Kontrapunkt zur Hanseatin *Dr. Diedrich* setzte *Dr. Karin Oechslein*, die Ministerialbeauftragte für die Gymnasien in Oberbayern-West. *Dr. Oechslein* erläuterte die Schul-

inspektion, Schulvisitation und Vergleichsuntersuchungen unter dem Aspekt der Erfüllung schulaufsichtlicher Aufgaben. Ausgehend von Aufgabenstellung der Schulaufsicht (in ihrem Fall Beratung, Unterstützung und Schulaufsicht von 85 Gymnasien, teils in öffentlicher, teils in privater Trägerschaft) erläuterte sie die Funktion der Schulinspektion. Dabei unterschied sie zwei Formen: die Schulinspektion durch anlassbezogene Schulbesuche und die Schulinspektion durch externe Evaluation. Hinzu tritt als dritte Maßnahme die Schulvisitation, die schon wesentlich aus der Funktion der Schulaufsicht erwächst: diese findet statt bei der Heimaufsicht, in unklaren Fällen, bei besonderen Vorkommnissen, bei Führungsproblemen und bei fachlichen Fragen.

Zusätzliches Instrument der schulfachlichen Aufgabenerfüllung sind die Vergleichsuntersuchungen, zu denen sie neben den Jahrgangsstufentests, den freiwilligen Lernstanderhebungen an Gymnasien in der Jahrgangsstufe 8 und den Vergleich der Abiturschnitte auch Begabtenprüfungen zählte. Im Blickpunkt stehen dabei insbesondere die Überprüfungen von Auffälligkeiten (etwa in Bezug auf Durchfallerquoten). Schließlich ging sie auf den Einfluss von Bildungsberichterstattung und Bildungsmonitoring auf die schulaufsichtliche Tätigkeit ein.

Vor dem Hintergrund der so gewonnenen Erkenntnisse skizzierte *Dr. Oechslein* die Möglichkeiten des Einflusses von Schulaufsicht auf die Qualität von Schule. Neben Maßnahmen wie Tagungen, Fortbildungsangeboten und Einsatz von Fachreferenten stehen hierbei auch Zielvereinbarungen, Mitarbeitergespräche, Hilfen bei der internen Evaluation, aber auch Supervisionsangebote im Mittelpunkt.

Nicht fehlen durfte auch hier der Aspekt der eigenverantwortlichen Schule. „*Schulaufsicht*“, so die These, „*hat erheblichen Einfluss auf die Gymnasien, aber dennoch sollten die Schulen eigenständig handeln und wirken*“. Hieraus folgerte *Dr. Oechslein*, dass Schulaufsicht vor allem unterstützen und beraten sollte, Netzwerke herstellen, auf gemeinsame Rahmenbedingungen achten und die Schulen ermutigen sollte, neue und eigenständige Wege zu gehen. Dies mündete in die Darstellung des bayerischen Modells der drei Säulen der eigenverantwortlichen Schule: Qualitätssicherung und -entwicklung, Personalentwicklung und (als Planung) die Schaffung einer Innovationsregion.

Abschließend relativierte *Dr. Oechslein* die Funktion der durch Schulinspektion, Visitation und Vergleichsuntersuchungen gewonnenen Daten: der Einsatz für den Einzelnen (Stichwort: individuelle Förderung) durch Lehrerteams erscheint ihr als geeigneter Weg, abgesichert durch eine unterstützende Schulaufsicht. Dabei dürften Daten nur ein Hilfsmittel zur Orientierung sein.

Juristisch abgerundet wurden die beiden Vorträge zur Schulinspektion unter dem Aspekt datenschutzrechtlicher Rahmenbedingungen durch *Dr. Alexander Dix*, Berliner Beauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit.

Dr. Dix ging von einem feststellbaren Bedarf der Öffentlichkeit an Bewertung von Amtsträgern aus, sei es in Bezug auf Schulen, Ärzte, Professoren oder Juristen. Dies hat zur Folge, dass es inzwischen eine Reihe von Online-Bewertungsportalen gibt, die zum Teil als problematisch wahrgenommen werden. Das bedeutet: es gibt zum einen Bedarf an seriöser Information, zum anderen werfen die Portale Fragen des Persönlichkeitsschutzes der Betroffenen auf.

Diesem Konflikt stellte er gegenüber, dass mittlerweile alle Bundesländer in ihren Schulgesetzen rechtliche Rahmenbedingungen für die Datenerhebung zum Zweck der Qualitätssicherung im schulischen Zusammenhang definiert haben. Hierbei steht die Bewertung und Evaluation von

Schulen als System im Mittelpunkt, nicht aber individuelles Verhalten. Wichtig ist daher die Unterscheidung in Bezug auf den jeweiligen Zweck einer Datenverwendung. Auf der einen Seite stehen die beamten- oder arbeitsrechtlichen Beurteilungen von Lehrkräften, deren Ergebnisse Teil der Personalakte werden. Auf der anderen Seite stehen Maßnahmen der Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle durch Schulinspektion oder Visitation, die sich im Rahmen der schulgesetzlichen Normen in aller Regel auf die Qualität der Schule und des Unterrichts, nicht aber auf die Beurteilung der einzelnen Lehrkraft beziehen.

Dabei erhebt sich die Frage, die auch schon im Mittelpunkt der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Berlin stand⁹: was ist mit dem Personenbezug bei Schulleitern? Anders gefragt: was ist notwendiger Bestandteil eines Inspektionsberichts? Was darf überhaupt an personenbezogenen Daten im Rahmen einer Schulinspektion erhoben werden? Hier sieht Dr. Dix noch Regelungsbedarf in den Ländern, eine rechtlich befriedigende Lösung sieht er nicht.

Klar ist für ihn, dass personenbezogene Daten aus der Inspektion nicht Teil einer dienstlichen Bewertung werden dürfen, da eine solche Beurteilung anderen Regeln unterworfen ist. Soweit aber auf die Person der Schulleiterin oder des Schulleiters beziehbare Daten Teil des Inspektionsberichts sind, muss die oder der Betroffene auf jeden Fall die gleichen Rechte eingeräumt bekommen wie bei einer dienstlichen Beurteilung: Stellungnahme, Gegendarstellung, gegebenenfalls Löschung unrichtiger Daten. Aber – und hier bezog sich *Dr. Dix* ausdrücklich auf die eingangs erwähnte Eilentscheidung des Verwaltungsgerichts Berlin – bei der schulinternen Veröffentlichung muss die Schulleiterin oder der Schulleiter sachliche Kritik hinnehmen (im Gegensatz zu einer reinen Schmähkritik).

Dies fasste er in der Feststellung zusammen, dass es sich Amtsträger gefallen lassen müssen, dass ihre Mitwirkung an einem Verwaltungshandeln bekannt wird. Sie müssen es sich aber nicht gefallen lassen, dass ihr individuelles Handeln öffentlich wird.

Insgesamt plädierte *Dr. Dix* für Transparenz der Ergebnisse der Schulinspektion. Die meisten Länder legen nach ihren Regeln in die Entscheidungskompetenz schulischer Gremien, ob und wie die Ergebnisse der Inspektion publik gemacht werden. Hier sieht er die Notwendigkeit des Handelns des Gesetzgebers. Dabei müsste aber auch die Situation einer Einzelschule mit berücksichtigt werden (etwa in Bezug auf die Angabe des sozialen Umfelds). Transparenz ist nach *Dr. Dix* auch deshalb wünschenswert, weil auch die Tätigkeit der Schulinspektion öffentlich überprüfbar sein sollte. Öffentliches Interesse, so *Dr. Dix*, bestehe nicht nur hinsichtlich der Beurteilung der Einzelschule.

3 Ergebnisse der Länderumfrage

Nach den drei Fachreferaten präsentierten *Oberregierungsrat Timo Burghardt* vom Brandenburger Ministerium für Bildung, Jugend und Sport sowie *Senatsrat Michael Eule* aus der Berliner Senatsverwaltung für Bildung und Wissenschaft eine vergleichende Analyse aufgrund einer Umfrage unter den Bundesländern.

Timo Burghardt stellte in einer gründlichen Auswertung die Frage der verwaltungsinternen Verarbeitung der erhobenen Daten in den Mittelpunkt. Ausgangspunkt war der Schnittpunkt von Art. 7

9 S.o. Anm. 6.

Abs. 1 Grundgesetz – die Aufsicht des Staates über das gesamte Schulwesen – und der Qualitätssicherung sowie die Aussage, dass die Verantwortung des Staates für das Schulwesen die Verpflichtung einschließt, die Qualität der schulischen Arbeit systematisch zu überprüfen.¹⁰

In der Umfrage, an der 14 der 16 Bundesländer teilgenommen hatten, zeigte sich, dass zwei Länder die Schulinspektion (teilweise auch als Schulvisitation oder externe Evaluation bezeichnet) als eigenständige Behörde kennen, ansonsten diese entweder ein organisatorisch selbstständiger Teil einer Schulbehörde oder Teil der Schulaufsicht ist. Trotz der unterschiedlichen Organisationsformen ist die Arbeit der jeweiligen Schulinspektion im Wesentlichen gleich. Auch die Arbeitsgrundlage ist vergleichbar. Alle Länder haben für die Berichterstattung strukturelle Vorgaben, und die Untersuchungsmerkmale sind in aller Regel von den Schulbehörden (etwa Ministerien) festgelegt.

In den Inspektionsberichten selbst finden sich wenig erhobene personenbezogene Daten, die dann in der Regel auf Leitungshandeln bezogen sind. Die Schulbehörden selbst erhalten in Folge entweder gar keine personenbezogenen Daten, und wenn neben den Systemdaten noch Daten über Einzelpersonen enthalten sind, dann beziehen diese sich auf die Schulleitungen.

Insgesamt fand *Burghardt* in seiner Übersicht nur geringe Hinweise auf ein Konfliktpotential im Umgang mit den Berichten. Er konnte auf lediglich zwei Gerichtsentscheidungen¹¹ und eine Stellungnahme des bayerischen Landesbeauftragten für Datenschutz verweisen¹². Der Landesbeauftragte hatte insofern zur Datenerhebung im Zusammenhang mit der externen Evaluation Stellung genommen, als er betonte, dass die für die Evaluation erhobenen Daten nur zum Zweck der Evaluation selbst verwendet werden dürfen. Eine Nutzung für andere Zwecke (etwa dienstliche Beurteilung der Lehrkräfte) ist damit unzulässig (Verwertungsverbot).

Nach einer Darstellung der rechtlichen Grundlage für die Inspektion in einzelnen Ländern (mit wenigen Ausnahmen wurden die Regelungen durch Gesetz getroffen) leitete *Timo Burghardt* aus der Übersicht eine Reihe von Thesen ab. Danach hängt die Nutzung der Ergebnisse der Schulinspektion wesentlich von der konkreten rechtlichen Ausgestaltung ab. Unerheblich ist dabei die Behördenstruktur. Seiner Meinung nach müssen die Qualitätsmerkmale durch die Schulbehörden vorgegeben werden und die Instrumente zur Ermittlung müssen geeignet sein, die Qualitätsmerkmale festzustellen. Zudem werden, so *Burghardt*, die Regelungen zur Selbstständigkeit von Schule nicht verletzt, wenn die Zielsetzungen und die staatlichen Vorgaben auf der gleichen Normebene festgelegt werden. Zudem bedarf es keiner speziellen Regelung zum innerbehördlichen Datenschutz, soweit die allgemeinen Grundsätze gelten sollen. Dies spricht für ihn als Konsequenz für eine Anbindung der Inspektion an die Schulaufsicht. Abschließend stellte er fest: „*Faktisch läuft die externe Evaluation in allen Ländern gut*“.

In einer sich anschließenden regen Aussprache wurde insbesondere die Frage des Schutzes der Daten der einzelnen Lehrkraft und der Schulleiterinnen und Schulleiter erörtert. Dabei kristallisierte sich, wie schon im dem Vortrag von *Dr. Dix*, heraus, dass sich das Problem der Identifizierbarkeit der einzelnen Lehrkraft nicht stellt, da die Gestaltung von Unterrichtsprozessen im Mittelpunkt der Inspektion steht, nicht aber das Handeln der Lehrkraft selbst. Auch von Seiten eines

10 Unter Bezug auf *Avenarius*, Schulrecht, 8. Auflage S. 273.

11 U.a. VG Osnabrück, Entscheidung vom 15. Oktober 2010, 1 B 35/10.

12 23. Tätigkeitsbericht von 2008, insbesondere Zif. 12.1 des Berichts; <http://www.datenschutz-bayern.de/nav/1001.html>.

Gewerkschaftsvertreter wurde konstatiert, dass die Schulinspektion nicht als Lehrerproblem anzusehen ist.

Lediglich, so der Fortgang der Diskussion, ist die Schulleiterin oder der Schulleiter jeweils identifizierbar. Jedoch wurde auch hier festgehalten, dass ein Inspektionsbericht nicht Aussagen über aktuelles Handeln der Schule (und damit auch der Schulleitung) trifft, sondern nur, wie das Handeln im Inspektionszeitraum war.

Ein weiterer Aspekt der Aussprache war die Betonung, wie wichtig die Trennung von Evaluation und Beratung ist (analog einer Trennung von Diagnose und Therapie), womit sich der Kreis zu der Länderauswertung von *Burghardt* wieder geschlossen hatte.

Michael Eule ging in seinem Teil der Analyse der Frage der Vereinbarkeit von Zielsetzungen der Schulinspektion und Vergleichsuntersuchungen mit dem Interesse der Öffentlichkeit an Informationen nach. Hierbei stellte er die Frage nach einer möglichen Einbindung externer Personen in die Schulinspektion an den Anfang. Immerhin kennt gut die Hälfte der Länder dies als Regelfall oder als Möglichkeit. Externe können dabei „critical friends“, also Schulleiterinnen oder Schulleiter derselben Schulart, aber auch Elternvertreter sein. Als Regelungslücke wurde von ihm ausgemacht, dass nicht alle betroffenen Länder in diesem Zusammenhang Regelungen zur Verschwiegenheitspflicht haben.

Aber auch in Bezug auf die Einsichtsrechte nach dem Informationsfreiheitsgesetz und dem jeweiligen Presserecht sind die Länderregelungen sehr heterogen. Von den 14 Ländern, die an der Umfrage teilgenommen haben, kennen fünf ein Einsichtsrecht in Schulinspektionsberichte, sieben nicht, und in zwei Ländern ist die Rechtslage offen. Deutlich weiter gehen die Einsichts- und Auskunftsrechte der Elternvertreter in der Schulkonferenz. Dieses Recht gestehen zwölf Länder zu, lediglich zwei nicht. Hierzu verwies *Eule* auf den insoweit klarstellenden Beschluss des Verwaltungsgerichts Berlin aus dem März 2011, in dem es zu der Funktion der Schulkonferenz wörtlich heißt:

„Die Schulkonferenz ist oberstes Beratungs- und Beschlussgremium der schulischen Selbstgestaltung. Der Inspektionsbericht, dessen Funktion die Unterstützung und Förderung der schulischen Qualitätsentwicklung ist, muss den zuständigen Gremien zugänglich gemacht und beraten werden. Nur so ist es der Schulkonferenz möglich, auf dieser Grundlage entsprechende Veränderungen einzuleiten sowie die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um den Zielen der Qualitätssicherung und -verbesserung gerecht zu werden.“¹³

Eule betonte im Rahmen der Analyse, dass es zwar die Aufgabe der schulischen Gremien ist, über das Schulprogramm und die Entwicklung der Schule zu beraten und zu beschließen. Ihnen obliegt aber nicht die Dienst- und Fachaufsicht über die Lehrkräfte. Somit gehört der personenbezogene Vergleich der Leistungen bestimmter Klassen mit bestimmten Lehrkräften in der Regel nicht zu den Aufgaben der Schulgremien. Damit können auch keine Auskünfte nach Presserecht oder dem Informationsfreiheitsgesetz über Leistungsdaten einzelner Klassen erteilt werden.

Das gleiche gilt auch für Schulleitungsdaten in Inspektionsberichten, die ebenfalls personenbezogen sind. Diese dürfen aufgrund des Eingriffs in das Persönlichkeitsrecht nur dann an Personen, die nicht die Dienst- oder Fachaufsicht ausüben, weitergegeben werden, wenn es hierfür eine förmliche Rechtsgrundlage gibt.

13 A.a.O. (Anm. 6).

Zu den normierten Auskunftsansprüchen wurde festgestellt, dass nach den Pressegesetzen der Länder eine Auskunft nur dann verweigert werden kann, wenn überwiegende öffentliche oder schutzwürdige private Interessen verletzt werden. Allerdings: wegen des hohen verfassungsrechtlichen Rangs der Pressefreiheit dürfte, so *Eule*, eine Auskunftsverweigerung zu nicht personenbezogenen Leistungsdaten nur dann möglich sein, wenn eine schulrechtliche Vorschrift dies ausschließt.

Michael Eule schloss mit einer Empfehlung: zwar kann bis zum Abschluss der Beratung des Berichts eine Auskunft nach dem Informationsfreiheits- oder dem Presserecht schon jetzt verweigert werden, jedoch sollte für die Zeit nach Abschluss der Auswertung eine ausdrückliche Regelung zur Vertraulichkeit von Schulinspektionsberichten geschaffen werden, da diese aufgrund der darin enthaltenen detaillierten Angaben zu Stärken und Schwächen der Schule Supervisionsberichten vergleichbar seien.

4 Fazit der Tagung

Zum Abschluss der Fachtagung wies *Werner van den Hövel* auf die Notwendigkeit hin zu überlegen, was veröffentlicht werden soll. Dies sollte am Anfang stehen, damit nicht, wie bisher, die Schulaufsicht nur reagiert. Hier sind seiner Meinung nach die Länder gefragt, die gemeinsame Überlegungen anstellen müssen – deren Ergebnisse dann auch offensiv vertreten werden sollten.

Prof. Dr. Füssel zitierte zum Ausgang einen Spruch aus der Hackerszene „Öffentliche Daten nützen, private Daten schützen“. Dieser beschreibt seiner Meinung nach gut das Dilemma. Ins Bröckeln gekommen war, so sein Fazit der Tagung, die Ansicht, dass Schulen einen Schonraum brauchen. Zudem: Daten können inzwischen auch anderweitig beschafft werden, etwa durch das Internet. Hier, so *Füssel* abschließend, muss der Staat offensiv handeln.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das Tagungsthema als streitbefangenes, unentwirrbares Problemknäuel in dieser Zuspitzung nicht wahrgenommen wurde. In tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht konnten im Rahmen der Tagung die Strukturen transparent gemacht werden, die den Interessen aller am Gesamtprozess Beteiligten ausreichend Raum bieten. Oder, wie *Werner van den Hövel* im Anschluss an die Analyse der Rechtslage in den Ländern feststellte: im Vorfeld der Einführung der Schulinspektionen und externen Evaluationen gab es viel Streit, aber in der Umsetzung bundesweit wenig rechtliche Probleme.

Auch wurden nur vereinzelt, in den Vorträgen von *Dr. Alexander Dix*, *Timo Burghardt* und *Michael Eule*, relevante Punkte identifiziert, in denen eine rechtliche Regelung für zusätzliche Klarheit sorgen kann.

Insgesamt bot damit die Tagung eine gelungene Gesamtschau auf das Thema, eine Tagung, die ein gutes Stück Klarheit in einem scheinbar schwer zu durchdringenden Feld brachte.¹⁴

Verf.: Harald Achilles, Referatsleiter Kultusministerium, Hessisches Kultusministerium, Luisenplatz 10, 65185 Wiesbaden, E-Mail: harald.achilles@hkm.hessen.de

¹⁴ Die Tagungsbeiträge werden im Wortlaut dokumentiert in der Zeitschrift für Bildungsverwaltung (ZBV), Heft 2/2011.