

## Schulaufsicht nach PISA – eine Kontroverse

Die Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse hat auch die Frage aufgeworfen, welchen Beitrag schulorganisatorische Bedingungen des Lernens, insbesondere die Eigenverantwortlichkeit von Schulen für die Leistungen der Schülerinnen und Schüler haben. Dies wirft wiederum die Frage nach der Rolle der Schulaufsicht auf, die sich durch die Verselbständigung von Schulen verändert. *Baumert* und *Füssel* haben hierzu einen Leitartikel für dieses Heft geschrieben, dem *Richter* widerspricht. Es ist das erste Mal in der Geschichte der Zeitschrift, dass zwei Herausgeber ein Thema kontrovers diskutieren. Wir fordern unsere Leserinnen und Leser auf, sich an dieser Diskussion zu beteiligen, und zwar im Internet, indem sie ihre Meinung per e-mail an den Verlag schicken, der sie dann in das RdJB-Leserforum ([www.bwv-verlag.de/files/katalog/zeitschr/rdjb/forumrdj.htm](http://www.bwv-verlag.de/files/katalog/zeitschr/rdjb/forumrdj.htm)) stellt. Es ist auch das erste Mal, dass wir die Möglichkeit des Internets für eine Diskussion in der Öffentlichkeit nutzen.

e-mail Adresse: [bwv@bwv-verlag.de](mailto:bwv@bwv-verlag.de)

*Jürgen Baumert/Hans-Peter Füssel*

### Schulentwicklung und Schulaufsicht\*

Schulentwicklung ist den Schulen heutzutage in der Mehrzahl der Bundesländer aufgrund schulgesetzlicher Vorgaben ausdrücklich zur Aufgabe gemacht worden: Schulen sollen sich ein eigenes Profil geben, Schulen sollen je spezifische Schulprogramme entwickeln, Schulen sollen die ihnen eingeräumten Freiräume in curricularer, in organisatorischer, in finanzieller und auch in personeller Hinsicht eigenständig ausfüllen. Von Seiten der Schulpolitik und der Schulverwaltung wird erwartet, dass aufgrund der so eingeleiteten Schulentwicklung neue pädagogische Impulse die Qualität der Schulen verbessern werden. Nur: so sehr Schulen ihre je eigenen »Gesichter« bekommen, so sehr Schulen darüber hinaus auch ihre jeweiligen Spezifika besonders ausbauen und betonen, um so stärker werden die Unterschiede zwischen

*Ingo Richter*

### Widerspruch, Euer Ehren!

Ich bestreite die Aussagen von Baumert und Füssel. Sie behaupten,

1. dass es in der Vergangenheit die Aufgabe der Schulaufsicht gewesen sei, die *Gleichheit der Schulen* zu gewährleisten und
2. dass in Zukunft »aus Schulaufsicht *Schulverantwortung* werden soll, Verantwortung für die einzelnen Schulen«, – was immer das bedeuten mag!

Ich bestreite beide Aussagen ganz grundsätzlich.

Ich stimme in zwei Aussagen mit Baumert und Füssel überein, nämlich

1. dass der *Output* der Schulen sehr unterschiedlich ist und
2. dass die Verlagerung der Schulpolitik von der Input- zu Outputorientierung die Aufgaben der Schulaufsicht *radikal* verändert.

\* Ausführlich Baumert, J., Vergleichende Leistungsmessung im Bildungsbereich, in: Zeitschrift für Pädagogik, 43. Beiheft (2001), S. 16 ff.

(Baumert/Füssel)

Schulen – und Schulen sollen ja auch nach dem Konzept von Schulentwicklung verschieden sein und sich in ihrer jeweiligen Verschiedenartigkeit weiter entwickeln.

Aus dem Blickwinkel der staatlichen Schulaufsicht wird damit aber ein Steuerungsproblem aufgeworfen, das zu lösen ansteht.

Herkömmlich ist die staatliche Schulaufsicht auf Gleichheit hin orientiert und verpflichtet: durch die gleichen Bedingungen an allen Schulen werden dort auch gleiche Ergebnisse erzielt – so die Grundannahme für schulaufsichtliches Handeln, das insoweit dem Verständnis einer klassischen Ordnungsverwaltung folgt. Entsprechend werden die Steuerungsinstrumente eingesetzt: rechtliche Vorgaben erzeugen Gleichheit durch gleichmäßige Anwendung, die gleichmäßige Anwendung und Umsetzung dieser Vorgaben wird durch ein System der Personalüberwachung und der anlassbezogenen Krisenintervention abgesichert, die Zuweisung von Personal und Finanzmitteln dient durch ein differenziertes System von Zu- und Abschlägen dem Ziel des Ausgleichs von Unterschieden und damit der Herstellung gleicher Bedingungen. Die Umsetzung der Vorgaben in den Schulen wird als selbstverständlich angenommen, im Zweifel unter Hinweis auf beamten- bzw. arbeitsrechtliche Pflichten des beschäftigten Personals unterstellt und nicht weiter in Frage gestellt. Gleiche Ergebnisse der Bildungsprozesse an den einzelnen Schulen werden in diesem Sinne als notwendige Folge fingiert, Abweichungen nicht als Folge von institutionellen Rahmenbedingungen interpretiert, sondern individuell zugerechnet und zum Anlass für als notwendig erachtete, einzelfallbezogene Eingriffsmaßnahmen genommen.

Von daher ist es, um es an einem Beispiel zu erläutern, durchaus zulässig, das Spre-

(Richter)

Wenn es richtig wäre, dass es *bisher* die Aufgabe der Schulaufsicht gewesen wäre, die Gleichheit der Schulen zu gewährleisten, dann hätte die Schulaufsicht entweder diese Aufgabe nicht wahrgenommen oder grandios versagt, denn da stimme ich mit Füssel und Baumert überein und das weiß im Grunde jeder – die Schulen gleicher Schularten sind – in mehrfacher Beziehung – gänzlich ungleich, und zwar sowohl in den Schülerleistungen wie in den Einstellungen und Verhaltensweisen. Ich finde es deshalb auch zynisch zu behaupten, die Schulaufsicht fingiere gleiche Ergebnisse und halte deshalb vergleichende Schulleistungsstudien für unnötig. In Wirklichkeit ist es zwar so, dass das Gesetz einschließlich der Lehrpläne für alle gleich ist, ebenso – mit Zu- und Abschlägen – die Finanzierung und die Personalausstattung, und es ist die Aufgabe der Schulaufsicht, die Einhaltung der Gesetze zu gewährleisten; doch die Arbeit der Schulaufsicht ist eine andere: Mitwirken an der Schulpolitik auf allen Ebenen, Organisation und Gewährleistung der Schulplanung unter Einschluss der Personalplanung, Organisation und Durchführung des Berichtswesens, Mitwirkung an den Prüfungen, Ausbildung und Fortbildung, fachliche Arbeit an den Lehrplänen, Schulbüchern und Unterrichtsmaterialien, Beaufsichtigung und Bewertung des Personals unter Einschluss von Dienstaufsicht und des Beschwerdewesens, Konfliktregelung und Kriseninterventionen, – und was die »Fülle des Lebens in Institutionen« für die Verantwortlichen so mit sich bringt. Soweit die Schulaufsicht bei der Erfüllung dieser Aufgaben die gleiche Anwendung der Gesetze gewährleisten muss, tut sie es angesichts der Ungleichheit der Schulen durch eine notwendige und gerechtfertigte Ungleichbehandlung. Die Schulaufsicht ist eben nicht »klassische Ordnungsverwaltung«, sondern eine »moderne Leistungsverwaltung«, die dem Prinzip der Zweckrationalität folgt.

(Baumert/Füssel)

gelprinzip für Schulzuweisungen vorzusehen, denn notwendig müssen nach diesem Modell die Ergebnisse einzelner Schulen in Anbetracht der je gleichen Rahmenvorgaben gleich sein, die – im Zweifel auch zwangsweise durchgesetzte – Zuweisung eines Schülers oder einer Schülerin kann insoweit nicht deren Recht auf gleiche Bildungschancen verletzen.

Eine Überprüfung der Ergebnisse von Lernprozessen oder gar eine öffentliche Rechenschaftslegung unterbleibt bei diesem Ansatz konsequenterweise; Schulleistungstudien, auch solche international vergleichender Art, haben insoweit weder Bedeutung noch werden sie als sinnvoll oder notwendig erachtet – das frühere deutsche Desinteresse an den internationalen Schulleistungstudien erklärt sich auch von daher.

Das neue Paradigma der Schulentwicklung knüpft deutlich und bewusst an die Verschiedenartigkeit von Schulen an, will diese Unterschiedlichkeit gerade nicht minimieren, sondern im Gegenteil betonen und ausbauen. Damit stoßen aber die bisherigen Interventionsziele und Interventionsmaßnahmen der Schulaufsicht notwendig an Grenzen, die bisherigen Ansätze administrativen Vorgehens werden radikal in Frage gestellt. Schulleistungstudien verschärfen diese Situation noch ein weiteres Mal, als sie im Gegensatz zu den bisherigen schulaufsichtlichen Interventionsansätzen an den Ergebnissen von Lernprozessen ansetzen, damit jenen Bereich in den Mittelpunkt rücken, der sich im bisherigen schulaufsichtlichen Verständnis zwangsläufig ergab, einer näheren Überprüfung aber nicht bedurfte, solange die Ausgangsbedingungen für schulisches Handeln als in je gleicher Weise abgesichert waren. Dass nun Schulleistungstudien die hohe Varianz der Ergebnisse von Lernprozessen gezeigt haben, trifft das bisherige schulaufsichtliche Verwaltungsverständnis im Kern.

(Richter)

Dies wird auch in Zukunft so sein, denn Schulpolitik und Schulaufsicht werden sich in Zukunft auf die Zielsetzung für die Schulen, die Gewährleistung der Handlungsvoraussetzung eigenverantwortlicher Schulen unter Einschluss der Personal- und Finanzausstattung, die Beratung der Schulen sowie die Evaluation der Leistungen und Kontrolle der Zielerreichung beschränken. Hierbei ist es eine zentrale Aufgabe der Schulaufsicht – und das sagen auch Baumert und Füssel – die Gleichheit der Schulen, soweit sie im Interesse der Schülerinnen und Schüler geboten ist, zu gewährleisten. Dies erfordert in der Tat einen wirklichen Umbau der Schulaufsicht, andere Fähigkeiten, Einstellungen und Verhaltensweisen, wenn auch die Aufgabenbereiche, die ich skizziert habe, weitgehend erhalten bleiben. Soweit die Gleichheit berührt ist, trägt die Schulaufsicht jedoch auch Verantwortung für die Lernergebnisse und ist zur Intervention nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, was Baumert und Füssel gänzlich abzulehnen scheinen. Wie aber soll die Schulaufsicht die »Verantwortung der einzelnen Schulen stärken«, wie Baumert und Füssel schreiben? Die Antwort ist zumindestens arg missverständlich: »Aus Schulaufsicht wird Schulverantwortung werden, Verantwortung für die Einzelschulen«. Was soll Verantwortung hier heißen? Eigenverantwortliche Schulen tragen die Verantwortung für sich selber; die Schulaufsicht kann nicht an ihrer Stelle die Verantwortung tragen, sondern sie muss sich darauf beschränken, die Voraussetzung dafür zu schaffen, dass die Schulen Verantwortung für sich selber tragen können. Die Formulierung von Baumert und Füssel atmet einen leicht paternalistischen Geist, – so als ob die Schulen bei der Wahrnehmung ihrer Verantwortung an die Hand genommen werden müssten.

*Verf.: Prof. Dr. Ingo Richter,  
Jenaer Straße 19, 10717 Berlin*

(Baumert/Füssel)

Eine weitere Verschärfung dieses Dilemmas für schulaufsichtliches Handeln ergibt sich aus der Tatsache, dass die Verantwortung für den Erhalt und die Sicherung gleicher Bildungschancen für alle Schülerinnen und Schüler keineswegs von der politischen Agenda verschwunden ist, sondern gerade unter den Bedingungen einer auf Entwicklung der Verschiedenartigkeit von Einzelschulen setzenden Schulentwicklung eine um so größere Bedeutung bekommt. Damit wird deutlich, dass es neuer Formen der Ausübung von Schulaufsicht bedarf, die den verschiedenen Anforderungen Rechnung trägt.

Wenn die Qualität der einzelnen Schule in erheblicher Weise die Lernergebnisse prägt, wenn über breit angelegte Schulleistungsstudien Erkenntnisse über die Erfolge und Misserfolge des Systems als solchem vorliegen, dann muss die Schulaufsicht reagieren, um Erfolge weiter zu fördern und erkannte Missstände zu überwinden. Dabei bedarf es aber auch notwendig der konsequenten Umsetzung des Wissens um die Bedeutung der Einzelschule, denn nunmehr muss diese in den Mittelpunkt gerückt werden: sie ist es, die die Verantwortung für die Lernergebnisse zu übernehmen hat, sie ist es, die insoweit auch ihre Lernergebnisse festzustellen und offen zu legen hat, sie ist es, die zum Ansprechpartner der Schulaufsicht werden muss. Schulaufsicht wird sich von der bisherigen, einzelfallbezogenen Form der Intervention grundsätzlich zurückziehen müssen – außer wenn etwa im Falle von notwendigen Maßnahmen bei der Personalüberwachung ein entsprechender Eingriff geboten erscheint. Im Gegenzug wird es darauf ankommen, die Verantwortung der einzelnen Schule zu stärken, diese zu befähigen, die mit der ihr übertragenen erweiterten Selbständigkeit verbundenen Aufgaben auch zu erfüllen. Hierfür wird die Schulaufsicht zukünftig Hilfe und Unterstützung be-

reitstellen müssen, sei es durch eigene Kompetenz oder durch dritte Instanzen; denn nur so werden die Einzelschulen in die Lage versetzt werden, ihre jeweilige Verantwortung zu übernehmen. Aus Schulaufsicht wird Schulverantwortung werden, Verantwortung für die Einzelschulen.

Dass in Deutschland von Schulpolitik und Schulaufsicht nunmehr gemeinsam der Prozess der Schulentwicklung deutlich getragen und unterstützt wird, mithin dem Ansatz der Betonung der Verschiedenartigkeit von Schulen ebenso Rechnung getragen wird wie die Verpflichtung auf den Erhalt gleicher Bildungschancen für alle Schülerinnen und Schüler weiterhin Anerkennung findet, gibt berechtigt Anlass zu der Erwartung, dass es gelingen wird, neue Verfahren der Balance zwischen schulaufsichtlicher Intervention und einzelschulischer Verantwortung zu entwickeln und praktisch umzusetzen. Je stärker einzelne Schulen konkrete Entwicklungsmaßnahmen ergreifen, desto stärker wird aber zugleich auch der Druck werden, dass Schulaufsicht sich wandelt, ihre neue Rolle und Verantwortung für die Schulentwicklung realisiert und umsetzt. Die Zeit drängt.

*Verf.: Prof. Dr. Jürgen Baumert,  
Max-Planck-Institut  
für Bildungsforschung,  
Lentzeallee 94, 14195 Berlin*

*Prof. Dr. Hans-Peter Füssel,  
Deutsches Institut für Internationale  
Pädagogische Forschung,  
Schloss-Str. 90,  
60486 Frankfurt a.M.*

