

Workshop

Öffentliche Verantwortung in der Demokratie

Wie kann die Eigenverantwortung von Schulen und Hochschulen gestärkt werden?

- ein Workshop der Heinrich-Böll-Stiftung in Kooperation mit der Friedrich-Ebert-Stiftung
und der Konrad-Adenauer-Stiftung -

Berlin, Galerie der Heinrich-Böll-Stiftung
3. Juli 2006

Kurzprotokoll und Dokumentation der Reformempfehlungen

Erfahrungen mit dem neuen Schulgesetz in Berlin, dem „Modellvorhaben eigenverantwortliche Schule“, sowie ähnliche Bestrebungen in anderen Ländern machen immer wieder die Schwierigkeiten deutlich, die Verantwortung zwischen Staat, gesellschaftlichen Institutionen und Individuen neu zu verteilen. Die jahrzehntelange Diskussion über die „Schul- und die Hochschulautonomie“ wird von einer verfassungspolitischen und demokratietheoretischen Kontroverse über das Verhältnis von Eigenverantwortung von Schulen/Hochschulen einerseits und staatlicher Verantwortung andererseits begleitet. Mit dem Workshop „Öffentliche Verantwortung in der Demokratie“ strebte die Heinrich-Böll-Stiftung in Kooperation mit der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Konrad-Adenauer-Stiftung an, ein wenig zur Klärungen beizutragen.

Der folgende Bericht fasst die Diskussionen des Workshops kurz zusammen und hält insbesondere die Reformempfehlungen fest, die von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern vorgeschlagen wurden.

Erste Diskussionsrunde: Leitbild Gewährleistungsstaat

Die Qualitätsverbesserung und Qualitätssicherung institutioneller Bildungsprozesse in Schulen und Hochschulen benötigt erweiterte Handlungsspielräume für Schulen und Hochschulen – Spielräume für Eigenverantwortung, für die Weiterentwicklung des Professionsverständnisses und für neue Kooperationsformen und Netzwerkbildungen. Für den Staat bedeutet das ebenso ein anderes Aufgabenverständnis wie für die an den institutionellen Bildungsprozessen beteiligten zivilgesellschaftlichen Akteure. Die erste Diskussionsrunde behandelte dieses gewandelte Aufgabenverständnis. Wie kann der Staat das Handlungspotenzial und die Verantwortungsbereitschaft zivilgesellschaftlicher Akteure in gemeinwohlverträglicher Weise freisetzen?

In seinem **Impulsreferat** charakterisierte **Prof. Gunnar Schuppert** den Begriff Gewährleistungsstaat als neues Leitbild für Staatlichkeit. Die Aufgabe des Gewährleistungsstaates besteht darin, ausgehend von der neuen Pluralität von „Gemeinwohlakteuren“ eine Ordnung der Kooperationsbeziehungen herzustellen. Da die Konstruktion des Gewährleistungsstaates die Kooperation zwischen staatlichen und privaten Akteuren zum Gegenstand hat, es sich bei Schulen aber vor allem um die Kooperation staatliche Akteure handele, schlägt er vor den Begriff Governance zu verwenden. Zwischen den Begriffen Gewährleistungsstaat und Governance gibt es dabei eine große Schnittmenge, da beide im Gegensatz zur Steuerungstheorie nicht akteurszentriert sind, sondern aus institutioneller Perspektive Regelungsstrukturen in den Blick nehmen, die auf Selbststeuerung, Akteursnetzwerke und die Sicherung von Vertrauen bezogen sind. Mit Blick auf Schule empfiehlt Schuppert eher die Verwendung des Governancebegriffs, da er hilft, die

Governance des Bildungsauftrags als Regelung von Formen der Zusammenarbeit von öffentlichen Einrichtungen mit nicht-staatlichen Akteuren zu beschreiben:

- als Selbständigkeit der Schule, die sich durch die Entwicklung eines eigenen Schulprogramms ein eigenes Profil gibt;
- als regulierter Bildungswettbewerb auf einem Gesamtstädtischen Bildungsmarkt durch die Freigabe der Schulbezirke auch für Grundschulen;
- als Öffnung der Schule zur sozialen Stadt durch vielfältige Kooperationen mit Akteuren des Stadtteils.

(Bezug auf Jens Kersten (HUB))

Laut **Prof. Jobst Fiedler** führen die Diskussionen über Governance und Gewährleistungsstaat im Bildungsbereich zum Verständnis für Entwicklungen, die in verschiedenen anderen Bereichen (Gesundheitswesen, berufliche Bildung) schon weiter fortgeschritten und besser verstanden sind. Allerdings klären sie nicht die Frage, wie die Verantwortlichkeiten in den neuen Regelungsstrukturen organisiert werden. Haftet beispielsweise ein Schulsenator für Entscheidungen, die - wie im Falle der Regelung der Verkehrssprache während der Pausen in der Hoover-Schule - von den Schulen selbst herbeigeführt und getroffen wurden?

Prof. Ingo Richter lenkte den Blick auf das „Verantwortungsparadoxon“: Die Regierung ist in ihrem Zuständigkeitsbereich einerseits für alles verantwortlich, kann diese Verantwortung aus faktischen und „demokratischen“ Gründen jedoch gar nicht wahrnehmen. So wäre die Wirksamkeit einer Regelung wie an der Hoover-Schule sofort in Frage gestellt, wäre sie auf dem Wege einer Verordnung durch den Senator zustande gekommen. Versuche der Verantwortungsentlastung (beispielsweise durch Partizipation) führen offensichtlich weiter, lösen das Problem aber nicht. Denn sie können den demokratischen Gesetzgeber bzw. demokratisch legitimierten staatlichen Verantwortungsträger auch delegitimieren. Zum Beispiel dadurch, dass Schulverträge zwischen Schulen, Schülern und Eltern die Verpflichtung zum regelmäßigen Schulbesuch bekräftigen und auch tatsächlich besser erreichen, dafür aber die gesetzliche Schulpflicht als „abstrakt“, „lebensfern“ etc. delegitimieren. Kann im Gewährleistungsstaat das Paradoxon aufgelöst werden, insbesondere wenn zunehmend zivilgesellschaftliche Akteure Verantwortung übernehmen, dabei aber weder dem Staat noch der Öffentlichkeit gegenüber verantwortlich sind?

Prof. Helmut Wiesenthal wies im letzten Kommentar darauf hin, dass der Staat als Schaffer intelligenter institutioneller Designs auf kompetente Mitspieler angewiesen ist. Es bedarf der Beauftragung und Ermächtigung von Vertragspartnern. Kontrakte können zu Verbindlichkeit in der praktischen Politik führen, ihr Nachteil liegt darin, dass beiderseitige – symmetrische - Freiwilligkeit meist nicht gegeben ist. Außerdem ist zu beobachten, dass Vertrauen, die Basis für Kontrakte, in der Gesellschaft tendenziell schwindet. Die Lösung liegt in eng begrenzten, problemorientierten Kontrakten.

In der **Diskussion** wurde daraufhin gewiesen, dass in der Praxis Kontrakte, z.B. in Form von Zielvereinbarungen, häufig lediglich als andere Form der Anweisung erfolgen und auch so empfunden werden. Zumal unter dem Deckmantel des freien Aushandelns häufig – nicht verhandelbare Sparvorgaben - durchgesetzt und zahlreiche Details geregelt werden. Verträge stellen darüber hinaus ein Dilemma dar: Wie können Verträge, die durchaus wichtige sozialpsychologische Effekte auslösen, in Einklang mit demokratischer Legitimation gebracht werden, wenn sie Dinge regeln, die in den Bereich gesetzlicher Regelungen fallen?

Reformempfehlungen:

- Im Rahmen der Neuverteilung von Verantwortlichkeit (z.B. in Netzwerken) müssen Haftungsfragen geklärt und geregelt werden.
- Es bedarf der Schaffung einer lebendigen Kontraktkultur. Das kann nur funktionieren, wenn gelingende Bereiche gestärkt werden. An konzeptioneller Grundlage fehlt es nicht. Veränderungen werden nur gelingen, wenn sie in den Köpfen stattfinden.
- Steuerung unter den Bedingungen beschleunigten Wandels und gesellschaftlicher Differenzierung bedarf des „slacks“: Institutionen wie z.B. die Schulen brauchen Handlungs- und Ressourcenspielräume. Diese müssen ggf. durch Aufgabenreduktion geschaffen werden.
- Als Element einer Kontraktkultur könnten Schadensersatzregelungen als Instrument der Schaffung von Verantwortlichkeiten und der Förderung von Vertrauen eingeführt werden.
- Der Staat sollte sich gem. Artikel 7 GG (das Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates) auf die Kontrolle der Schulen („Schulaufsicht“) beschränken. Die Zielsetzungen sollten durch die Schulen erfolgen

Zweite Diskussionsrunde: Verhältnis Parlament – Exekutive

Wie kann das Parlament seine Kontrollfunktion so wahrnehmen, dass es einen Prozess zunehmender Selbstständigkeit der Institutionen nicht behindert? Wie kann die Rechenschaftspflicht von Schulen und Hochschulen so gestaltet werden, dass sie der Erweiterung von Handlungsspielräumen und der Qualitätsverbesserung dient und möglichst wenig zusätzlichen Verwaltungsaufwand mit sich bringt? Was ist „gute Gesetzgebung“? Das waren die Fragen, die in der zweiten Runde diskutiert wurden.

In seinem **Impuls** bezog sich **Prof. Hans-Peter Schneider** auf die von ihm durchgeführte Studie über Bildungssysteme im internationalen Vergleich. Danach weisen zahlreiche Länder – im Gegensatz zu Deutschland – ein Nebeneinander von staatlichen und nicht-staatlichen Einrichtungen im Bildungsbereich auf. Bildung ist dort gesellschaftliche, nicht staatliche Aufgabe. Kein Land gewähre den Eltern so wenig Rechte wie Deutschland. So werden beispielsweise in den Niederlanden Schulen von Eltern gegründet und vom Staat finanziert. In vielen Ländern wird die Zivilgesellschaft über Kommissionen, Ausschüsse, Boards und Bodies an den Schulen beteiligt und auf diese Weise mehr Kompetenz in deren Entwicklung einbezogen. Der Staat beschränkt sich dort auf die Setzung von Richtlinien und die Ergebniskontrolle. So ist beispielsweise in den Niederlanden allein die Schulinspektion eine hoheitliche Aufgabe, die auch den Beamtenstatus der Inspektoren rechtfertigt. Vorbildlich ist auch der schwedische Weg, die Zuständigkeit für die Schulen auf der untersten Ebene der Kommunen anzusiedeln. In Deutschland hingegen gebe es zuviel staatliche Regulierung und Kontrolle, die zu zentralistisch und zu starr angelegt ist. In die richtige Richtung weist hier laut Schneider das neue Berliner Schulgesetz, das in Paragraph 7 den Schulen weitgehende Selbstständigkeit in Fragen der Mittelverausgabung und der Personalauswahl und in Paragraph 8 die Verantwortung für die Entwicklung eines eigenen Schulprogramms gibt. Dem Parlament müsse allerdings eine stärkere Rolle bei der Schulaufsicht zukommen (siehe Vorschlag eines Bildungsbeauftragten unten) Auch das neue Schulgesetz in NRW gibt den Eltern mehr Rechte statt Pflichten. Hinsichtlich der Schuleinzugsbereiche haben die Eltern das Recht, eine wohnortnahe Schule zu wählen, aber nicht die Pflicht.

Prof. Schneider schlug einen parlamentarischen Bildungsbeauftragten vor, der für eine stärkere Anbindung dieses Bereiches an das Parlament sorgen sollen und gleichzeitig direkter Ansprechpartner für Eltern sei.

Die Rolle des Parlaments wurde von ebenfalls von Senator **Klaus Böger** und **Volker Ratzmann** in ihren **Kommentaren** aufgegriffen. Laut Böger besteht eine Diskrepanz in einer extensiven Beschäftigung der Parlamente mit Detailfragen und einer Vernachlässigung von strategisch wichtigen Themen wie den Schlussfolgerungen aus den PISA-Testergebnissen. Insbesondere im Haushaltsausschuss fehlt es dem Parlament an Kriterien für die Leistungskontrolle des staatlichen Handelns. Statt mit Leistungsindikatoren die Ergebnisse der Schulen zu kontrollieren, übe der Haushaltsausschuss lieber kameralistisch die Kontrolle der Mittelverausgabung in speziellen Haushaltstiteln aus. Nach Ansicht von Volker Ratzmann muss sich das Berliner Parlament zur Bildungspolitik strategisch neu positionieren. Das Parlament spiegele nicht mehr den Kompetenzquerschnitt der Bevölkerung wider. Allein schon deshalb sollte sich das Parlament aus der Kontrolle der verwaltungsmäßigen Detailsteuerung zum Beispiel der Schulen zurückziehen. und seine Arbeit so gestalten, dass es durch die Beteiligung von Zivilgesellschaft ein möglichst breites Kompetenzspektrum sicher stelle, das zu verbesserter Qualität und mehr Vertrauen beitrage. Aber auch die Senatsverwaltung leide offenbar unter Kompetenzmangel; es sei beispielsweise alarmierend, dass Gesetzesentwürfe in zunehmenden Maße nicht mehr aus der Verwaltung, sondern aus beauftragten Anwaltskanzleien kommen. Gesetze für das Bildungswesen sollen aber strategische politische Fragen lösen. Diesem Anspruch werde auch das neue Schulgesetz nicht gerecht. So beantworte es nicht die Frage, wohin wir mit der Bildungspolitik wollen: es biete keine Rahmengesetzgebung für Schulentwicklung und Qualitätsstandards. Zudem würden die positiven Ansätze im Gesetz nicht umgesetzt. Es fehle insbesondere an einer auf die Probleme der Stadt ausgerichteten Personalentwicklung. In der Diskussion wurde auch hervorgehoben, dass das Berliner Schulgesetz das Elternrecht nicht ausreichend stütze, keinen richtigen Wettbewerb der Schulen mit der Möglichkeit der Entlassung von Lehrern und der Schließung von Schulen vorsehe. Alle Parteien hingen noch viel zu sehr an etatistischen Vorstellungen.

Reformempfehlungen:

- Die Rolle des Parlaments bei der Schulaufsicht sollte gestärkt werden. Diese sollte nicht bei der Exekutive, sondern bei der Legislative angesiedelt werden. Hierzu könne das Amt eines Bildungsbeauftragten, resp. eines Schulinspektors (des Instituts für Schulqualität) beim Parlament eingerichtet werden.
- Petitionen zu Bildungsfragen könnten an den zuständigen Fachausschuss überwiesen werden.
- Zur Stärkung strategisch wichtiger Debatten sollten Fach-Enqueten bei den Parlamenten durchgeführt werden.
- Kleine Anfragen des Parlaments sollten nicht auf Detailsteuerung zielen.

Dritte Diskussionsrunde: Ein neues Professionsverständnis für die Akteure der demokratischen Schule/Hochschule?

Welche Bedingungen müssen hergestellt bzw. verbessert werden, damit Leitung und MitarbeiterInnen in den Schulen und Hochschulen mehr Gestaltungswillen und –kompetenz entwickeln, um die Verantwortung für ihre Institution und die Ergebnisse ihres professionellen Handelns zu übernehmen? Das war die Leitfrage der abschließenden Diskussionsrunde.

In seinem **einleitenden Statement** stellte **Prof. Heinz-Elmar Tenorth** in Frage, ob sich Autonomisierung und Absicherung des Outcomes von Bildungseinrichtungen vertragen. So sei es fraglich, ob man einerseits die durch diverse Tests zutage gebrachten Defizite im Kerngeschäft der Lehrer, d.h. des Unterrichts beheben und gleichzeitig an Lehrer neue Anforderungen (z.B. Schulentwicklung, Kooperation mit dem Umfeld, Netzwerkbildung) stellen könne.

Um das Niveau im Kerngeschäft zu erhöhen, sei es wichtig, auf eine strukturelle Veränderung des Professionsverständnisses abzu zielen. Auf der Ebene einzelner Lehrpersonen sei mit pädagogischen Programmen wenig auszurichten. Lehrerbildung, das hätten Untersuchungen gezeigt, seien kein Instrument zur Veränderung des beruflichen Habitus. Dieser stelle sich erst nach Jahren durch die Praxis ein und führe tendenziell zu einer Spannung zwischen Profession und Organisation/Schule als Institution.

In ihrem **Kommentar** versuchte **Ilse Rudnick** die von Tenorth getrennten Bereiche (pädagogische Kernkompetenzen und Netzwerk-/Kooperationskompetenzen aufeinander zu beziehen.

Prof. Battis betonte in seiner Ergänzung die Bedeutung der Personalauswahl, Personalentwicklung und der Fortbildung. Hier gehe das Schulgesetz in NRW neue Wege, z.B. Stärkung der Schulkonferenz, aber auch Wahl der Schulleiter. Die Berufsverbände verhielten sich in dieser Frage sehr strukturkonservativ. Während die an das neue Steuerungsmodell angelehnten Reformen in der allgemeinen Verwaltung ihren Höhepunkt überschritten haben und zunehmend kritisiert, zumindest aber erläutert werden, etwa auch in den Niederlanden und der Schweiz, ist dieser Reformansatz im Hochschulbereich in Deutschland noch völlig ungebrochen.

In der **Diskussion** wurde die von Tenorth getroffene Unterscheidung zwischen dem Kerngeschäft und den erweiterten Aufgaben in Frage gestellt. Zur Professionalität gehöre die Übernahme von Verantwortung für die Schüler, gehöre aber auch die Fähigkeit zur Entwicklung von Kooperationen als Teil des Arrangements von Lerngelegenheiten und insofern des Kerngeschäfts. Würden sich Lehrpersonen über ihre Institution definieren statt über ihr Fach, würde sich die neuen Aufgaben besser in das Professionsverständnis integrieren und nicht als zusätzliche Last empfunden werden.

Reformempfehlung:

- Leistungstest und Standardentwicklung sind nur legitim, wenn sie Veränderungen auslösen (oder Zufriedenheit stiften). Sie müssen daher unbedingt durch Unterstützungssysteme flankiert werden.
- Der Schulwechsel muss für Lehrpersonen die Regel werden.
- Schulleitungen müssen die Personalentwicklung ihres Lehrpersonals übernehmen und für die Wahrnehmung von Fortbildungsangeboten sorgen.
- Die Einrichtung von Mentorensystemen wird als günstig angesehen.
- Ziel der Lehrerbildung und –fortbildung muss nicht der Vertreter eines Faches und einer professionellen Fachkultur sein, sondern der Experte für Erziehung und Schulentwicklung.
- Die Vereinbarkeit so komplexer Aufgaben wie Netzwerk- und Lehrtätigkeit erfordert mehr Zeit: der organisatorische Rahmen ist die Ganztagschule mit der Präsenzpflcht der Lehrpersonen.