

## Kurzfassung Endbericht



### **Politik-Check Schule**

Reformmonitor Allgemeinbildendes Schulsystem

im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)

Ansprechpartner im IW Köln:

Helmut E. Klein

Wissenschaftsbereich Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik

Projektleitung INSM:

Carsten Seim

## **Inhalt**

### **1 Einleitung**

### **2 Der Reformmonitor**

- 2.1 Methodische Anmerkungen zum Reformmonitor
- 2.2 Leitfaden zur Analyse der schulpolitischen Handlungsfelder im allgemeinbildenden Schulsystem
  - 2.2.1 Bildungspolitische Ziele
  - 2.2.2 Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung
  - 2.2.3 Systemmanagement
  - 2.2.4 Schulkultur
  - 2.2.5 Lehren und Lernen
  - 2.2.6 Analyseleitfaden und Bewertungssystematik

### **3 Die Länderberichte**

- 3.1 Baden-Württemberg
- 3.2 Bayern
- 3.3 Berlin
- 3.4 Brandenburg
- 3.5 Bremen
- 3.6 Hamburg
- 3.7 Hessen
- 3.8 Mecklenburg-Vorpommern
- 3.9 Niedersachsen
- 3.10 Nordrhein-Westfalen
- 3.11 Rheinland-Pfalz
- 3.12 Saarland
- 3.13 Sachsen
- 3.14 Sachsen-Anhalt
- 3.15 Schleswig-Holstein
- 3.16 Thüringen

### **4 Bundesweite Trends und Handlungsbedarfe**

## 1 Einleitung

Schulen haben einen gesetzlichen Erziehungs- und Bildungsauftrag, der grundsätzlich nicht verhandelbar, inhaltlich aber modifizierbar ist. Dieser Auftrag ist auf normative Ziele ausgerichtet. Diese Ziele lassen sich als gesellschaftliche Funktionen institutionalisierter Bildung und Erziehung beschreiben. Der administrativen Input-Steuerung des Schulsystems über schulrechtliche Vorgaben ist es bisher jedoch noch nicht oder nur bedingt gelungen, in nachhaltiger Weise Bildungsqualität zu sichern, Leistungspotenziale zu mobilisieren und Chancengerechtigkeit herzustellen. Als ein Kernproblem dieser Defizite lässt sich die Beliebigkeit der Anforderungen und Bewertungen und der geringe Grad öffentlicher Beteiligung an der Qualitätskontrolle ausmachen – der enorm hohen Regelungsdichte zum Trotz. Bildungsstandards und Evaluation ergeben zusammen mit dezentraler Verantwortung ein neues Steuerungsparadigma, das einerseits den Akteuren in den Schulen verbindliche Orientierungen bietet, andererseits aber Gestaltungsspielräume eröffnet, die Lehrenden und Lernenden partizipative Bildungsprozesse ermöglicht.

Anliegen des *Reformmonitors Allgemeinbildendes Schulsystem* ist es, aktuell gültige Kodifizierungen hinsichtlich schulpolitisch relevanter Ziele aufzuzeigen, um zu überprüfen, ob oder inwieweit diese einhergehen mit der Bereitstellung geeigneter Ressourcen, Strategien und Instrumente zur qualitätswirksamen Realisierung des gesetzlichen Erziehungs- und Bildungsauftrages. Ziel ist es, neben dem Grad der deskriptiven Rechtsverbindlichkeit deren möglichen gestalterischen Einfluss auf Prozesse der Qualitätssteuerung zu ermitteln.

## 2 Der Reformmonitor

### 2.1 Methodische Anmerkungen zum Reformmonitor

Berichte über das Bildungswesen wie der Bildungsmonitor Deutschland (Plünnecke / Stettes, 2005) basieren auf amtlichen Statistiken. Die verwendeten Informationen und Daten liegen in der Regel zwei Jahre zurück, teilweise sogar noch länger. In der öffentlichen Auseinandersetzung, die sich der Veröffentlichung solcher Berichte anschließt, wird deshalb häufig ein Vorwurf erhoben: Die Berichte würden das Bildungswesen nur unzutreffend beschreiben und den Veränderungen, die durch aktuelle bildungspolitische Reformen angestoßen worden seien, nicht gerecht. Dieser Vorwurf trägt jedoch nur zum Teil, denn bis Reformmaßnahmen sich auch in der amtlichen Statistik niederschlagen, vergeht von deren Entwurf und Einführung ein relativ langer Zeitraum. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Bildung. Bildungsstandards für Grundschulen und weiterführende Schulen zum Beispiel werden zu einer Veränderung der Unterrichtskultur einerseits und andererseits zu einer Hinwendung zur Outputsteuerung an den Schulen führen. Bis sich dies unter anderem in einer geringeren Schulabbrecherquote, einem geringeren Anteil von Risikoschülern, weniger Wiederholern oder einem höheren Bildungsniveau niederschlägt, wird noch ein längerer Zeitraum vergehen.

Der Bildungsmonitor<sup>1</sup> ist aufgrund der Zeitverzögerung der Datenlage in Form des quantitativ gestützten Benchmarkings derzeit noch kein zeitnahes Barometer für Erfolg oder Misserfolg der derzeitigen Bildungspolitik in einem Bundesland. Dies lässt sich vor allem damit begrün-

---

<sup>1</sup> Axel Plünnecke / Oliver Stettes, 2005, Bildung in Deutschland, Ein Benchmarking der Bundesländer aus bildungsökonomischer Perspektive, IW-Analysen Nr. 10, Köln

den, dass der Zeitraum zwischen bildungspolitischen Reformen im Anschluss an die Veröffentlichung der ersten internationalen Schulleistungsstudie PISA (Programme for International Student Assessment) und den von der Politik eingeleiteten Reformmaßnahmen noch zu kurz ist, um sich umfassend in messbaren Indikatoren darzustellen. Um jedoch die zeitliche Lücke zwischen Datenstand und Veröffentlichungszeitpunkt zu schließen und die Bestandsaufnahme der Bildungssysteme in den Bundesländern zeitnäher zu gestalten, wird die indikatorengestützte Analyse durch eine systematische deskriptive Bestandsaufnahme und normative Bewertung der bildungspolitischen Regulierungen auf den einzelnen Stufen der Bildungslaufbahn in den Bundesländern ergänzt durch den so genannten Reformmonitor. Vorgelegt wurde bereits der Reformmonitor für den Elementarbereich<sup>2</sup>.

Ausgehend von einem bildungspolitischen Leitbild allgemeinbildender Schulen, das sich an effizienten und effektiven institutionellen Rahmenbedingungen orientiert, sollen die staatlichen Regulierungen der Bundesländer im Schulbereich daraufhin überprüft werden, ob die dafür notwendigen Strategien und Instrumente bereitgestellt und die Akteure so zu einem effizienten und effektiven Handeln veranlasst werden. Das schließt die Erhöhung und Sicherung des Leistungsniveaus wie auch die Herstellung von Bildungsgerechtigkeit – etwa mit Blick auf die Förderung von Schülern mit Benachteiligungen – mit ein. Die so aus bildungsökonomischer Perspektive vorgenommene Evaluierung ist qualitativ, orientiert an normativen Setzungen. Sie ermöglicht es, für jedes Bundesland Stärken und Schwächen in aktuellen bildungspolitischen Handlungsfeldern zu entdecken. Auf diese Weise lassen sich Handlungsbedarfe benennen, etwa dann, wenn gesetzte Rahmenbedingungen stimmig sind, die entsprechenden Strategien und Maßnahmen aber defizitär erscheinen und die Nachhaltigkeit so nicht gewährleistet ist.

Allerdings leistet der Reformmonitor eines nicht: Er sagt nichts über die tatsächlich erreichte Leistungsfähigkeit und über die Qualität eines Bildungssystems aus. Der Reformmonitor spiegelt vielmehr die Reform- und Innovationsfähigkeit und -tätigkeit eines Bundeslandes wider. Er lässt Rückschlüsse darüber zu, ob und inwieweit notwendige Reformmaßnahmen ergriffen, Rahmenbedingungen gesetzt, Strategien und Instrumente bereitgestellt wurden, um das allgemeinbildende Schulsystem zukunftsfähig zu machen. An dieser Stelle ist ebenfalls darauf hinzuweisen, dass selbst aus den günstigsten Gesamtbewertungen der dargestellten Länderaktivitäten dennoch nicht der Erfolg dieser Maßnahmen – messbar in quantifizierbaren Indikatoren – zwingend abgeleitet werden kann. Letztlich entscheiden die Akteure in den Schulen, Schulleitungen und Lehrerkollegien, ob und wie erfolgreich Reformen realisiert werden.

## **2.2 Leitfaden zur Analyse der schulpolitischen Handlungsfelder im allgemeinbildenden Schulsystem**

Grundlage für die Bewertung der rechtlichen Rahmenregelungen im allgemeinbildenden Schulsystem ist ein bildungspolitisches Leitbild, das fünf Qualitätsbereiche schulischer Entwicklung abbildet. Im Wesentlichen rekurren die untersuchten Qualitätsbereiche auf die in den einzelnen Bundesländern durch die jeweiligen Referenz- oder Orientierungsrahmen zur Schulqualität definierten Qualitätsbereiche – auch wenn diese in den Bundesländern nicht immer einer einheitlichen Systematik folgen.

---

<sup>2</sup> Christina Anger / Oliver Stettes, 2006, Reformmonitor 2006 – Der Elementarbereich. Eine Evaluierung ausgewählter bildungspolitischer Rahmenbedingungen in den Bundesländern aus ökonomischer Perspektive, erstellt für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)

### 2.2.1 Bildungspolitische Ziele

Institutionalisierte Bildung und Erziehung folgt einem staatlichen Auftrag. Wichtigste Quellen des Schulrechts sind neben dem Verfassungsrecht des Bundes und der Länder die Schulgesetze der Länder. Der *Bildungs- und Erziehungsauftrag* der Schule ist daher in den Schulgesetzen der Bundesländer gesetzlich verankert und somit rechtlich verbindlich für die Akteure im Bildungssystem geregelt. Zum Schulrecht gehören insbesondere auch Rechtsverordnungen, die von dem für die Schulen zuständigen Landesministerium erlassen werden, wie auch Verwaltungsvorschriften, die keiner gesetzlichen Ermächtigung bedürfen, da es sich um verwaltungsinterne Regelungen ohne unmittelbare Außenwirkung gegenüber dem Bürger handelt.

Ausgehend von der Hypothese, dass eine wesentliche Ursache schulischer Qualitätsprobleme auch in Steuerungsdefiziten liegt, die sich aus dem Mangel an verbindlichen – hier: gesetzlichen – Zielvorgaben ergeben, wird in diesem Qualitätsbereich die aktuelle Gesetzeslage nach bildungspolitischen Leitlinien und Leitbegriffen und deren finaler und appellativer Charakter untersucht. Finale Rechtsnormen, die ein Ziel vorgeben, es aber den für die Zielerreichung Verantwortlichen überlassen, wie sie das Ziel verwirklichen, beziehen sich vor allem auf Bildungsziele. Appellative Rechtsnormen fordern die Adressaten auf, ein bestimmtes Verhalten an den Tag zu legen, indem sie etwa Schulen zur verantwortlichen Zusammenarbeit mit außerschulischen Partnern auffordern.

Ein Augenmerk wird dabei vor allem auf solche Leitlinien und Leitbegriffe gerichtet, die in einem programmatischen Zusammenhang mit dem Beschluss der Kultusministerkonferenz „Qualitätssicherung in Schulen im Rahmen von nationalen und internationalen Leistungsvergleichen – Entwicklung Bildungsstandards“ vom 17./18.10.2002 (KMK 2003, 103 f.) und mit der Gemeinsamen Erklärung von Wirtschaftsministerkonferenz (WMK), Kultusministerkonferenz (KMK), Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) und Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) „Leistungsfähigkeit des Bildungssystems verbessern“ vom 28.11.2002 (KMK 2003, 113 f.) stehen. Es wird dabei zu bewerten sein, ob und inwieweit die bildungspolitischen Handlungsbedarfe – etwa zu den Stichworten *Ausbildungsreife, Qualitätssicherung, selbstständige/eigenverantwortliche Schule, individuelle Förderung* auf der Ebene der Ziele und Aufgaben durch ihre Kodifizierung in der geforderten Prägnanz und Reichweite gegeben sind. Ein weiterer Untersuchungsgegenstand ist der Umgang mit Zeiteffizienz. Darunter sind die Aspekte *Vermeidung von Klassenwiederholung, frühe und flexible Einschulung* sowie *Schulzeitverkürzung* (also die Verkürzung der gymnasialen Schulzeit von neun auf acht Jahre) gefasst.

### 2.2.2 Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung

Da es Zielen und Verhaltenspflichten meist und vielerorts an Eindeutigkeit – etwa im Sinne präziser Verbindlichkeit – mangelt, sind die sie begründenden Normen im schulischen Alltag oft nur schwer durchsetzbar (Avenarius / Heckel, 2000, 7). Daher ist es umso wichtiger, dass Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung so angelegt sind, dass sie nicht nur deren systematischen Gebrauch unumgänglich machen, sondern dass sie auch in einem systemischen, sich komplementär bedingenden und ergänzenden Zusammenhang stehen. Unter diesen Prämissen ist davon auszugehen, dass der in demokratisch legitimierten Gesellschaften an die Schule gestellte Anspruch, gerechte Chancen zur Bildungsbeteiligung für alle Mitglieder der Gesellschaft herzustellen, gelingen kann. Wird dies gewährleistet, hängen Chancen

zur Teilhabe an Bildungsangeboten und auf Bildungserfolg nicht von Merkmalen der sozialen Herkunft oder des ethnisch-kulturellen Hintergrunds ab. Wesentliche Voraussetzung dafür ist, dass gute Bildungs- und Erziehungsarbeit ständige kritische Begleitung und Steuerung durch *interne* und *externe Evaluation* erhält. Damit ist die Absicht verbunden, die Qualität schulischer Bildung durch beide Verfahren festzustellen und zu befördern und so der Einzelschule Wissen über die Qualität ihrer Arbeit und Impulse zur weiteren Schulentwicklung zu geben.

Eine weitere Funktion von Evaluationen besteht darin, Vergleichbarkeit und Qualitätsstandards zu garantieren und der selbstständiger werdenden Schule Rechenschaftslegung gegenüber Staat und Öffentlichkeit zu ermöglichen (IQ Hessen, 2006, 5 f.). In diesem Qualitätsbereich soll daher untersucht werden, ob und inwieweit Strategien und Instrumente in der notwendigen verbindlichen, systematischen und systemischen Form angelegt sind, um als Grundlage für zielgerichtete Qualitätsverbesserungsmaßnahmen fungieren zu können. Das schließt den Einsatz differenzierter Instrumente auf unterschiedlichen Ebenen mit unterschiedlicher Reichweite (z. B. *Eingangsdagnostik, Vergleichsarbeiten, Lernstandserhebungen, zentrale (Abschluss-) Prüfungen*) mit ein.

Als die entscheidenden Gelingensfaktoren werden dabei klare inhaltliche Zielvorgaben durch *Qualitäts- oder Referenzrahmen* identifiziert. Die Angabe von konkreten Zeitkorridoren unterstützt dabei die Dringlichkeit für eine Umsetzung in der Fläche. Im Rahmen dieser Untersuchung wurde dieser Aspekt allerdings nicht bewertet.

### 2.2.3 Systemmanagement

Nach dem traditionellen Verständnis von Systemsteuerung – mittlerweile als Systemmanagement bezeichnet, um den damit verbundenen Anspruch der aktiven, dezentralen Partizipation der Akteure zu verdeutlichen – ist die Einzelschule für die Prozess- und Ergebnisqualität in hohem Maß selbst verantwortlich. Das beinhaltet die Verantwortung der Schulleitung für die Führung und Förderung des Lehrerkollegiums, für die pädagogische Strategie der Schule im Sinne der betrieblichen Zielfindung, für das Erreichen des vereinbarten bzw. zu vereinbarenden Leistungssolls sowie für die effiziente Nutzung des vorgegebenen Budgets. In diesem Zusammenhang wird zu untersuchen sein, für welche Führungsbereiche den Schulleitungen Entscheidungsbefugnisse übertragen werden oder bereits übertragen worden sind und vor allem in welchem Umfang Schulleitungen mit Freiheitsgraden ausgestattet sind, wie weit also deren Entscheidungs- und Verantwortungskompetenzen (wie beispielsweise *Disziplinarrecht, Weisungsbefugnis, Beurteilungsbefugnis*) reichen.

Damit Schulen bzw. Schulleitungen dies leisten können, sind eine Reihe weiterer Voraussetzungen unabdingbar. Dazu gehört die Klarheit des Auftrages an die Mitglieder des Kollegiums und den von diesen zu erbringenden Leistungen. Idealerweise ist diese Ergebnisverantwortung über *Zielvereinbarungen* zu regeln (Stettes, 2007). Zielvereinbarungen sind das zentrale Steuerungselement des neuen Systemmanagements, das die Qualitätsverantwortung zur Aufgabe aller am Bildungsprozess beteiligten Personengruppen macht. Im Qualitätsbereich Systemmanagement wird zu untersuchen sein, ob Instrumente, der Gebrauch dieser Instrumente wie auch die erforderlichen Handlungsspielräume für ein professionelles Qualitätsmanagement gegeben sind. Damit ist immer auch die Personalpolitik angesprochen. Übertragen auf die Schule bedeutet dies die Verantwortungsübernahme einer Schulleitung für die *Personalrekrutierung* (Lehrereinstellungen) und die *Personalentwicklung* (Lehrerfort-

bildung). Verantworten Schulleitungen die Personalpolitik ihrer Schulen, sollte ihnen auch die Selbstbewirtschaftung von Haushaltsmitteln zugestanden werden – nicht zu letzt, um damit Planungssicherheit und Kontinuität der Personalversorgung zu gewährleisten.

Die vorliegenden Befunde lassen jedoch keine Rückschlüsse zu, in welchem Umfang vorhandene Ressourcen und Gestaltungsspielräume von den Schulleitungen tatsächlich genutzt werden – etwa in der im Sinne der von Senkbeil (2005, 299ff.) vorgenommenen Typologie hinsichtlich der genutzten Handlungsspielräume – und welcher Wirkungsgrad damit einhergeht.

#### 2.2.4 Schulkultur

Im Mittelpunkt stehen hier die Organisation und das pädagogische Selbstverständnis des zu gestaltenden Schulalltags. Es ist davon auszugehen, dass sich die gelebte Schulkultur als so genannter institutioneller Effekt auf die Motivation der Schülerschaft und ihre Leistungsfähigkeit auswirken kann (Baumert et al., 2006, 108). Schulen verfügen demnach über differenzielle Lern- und Entwicklungsmilieus, die sich einerseits aus der Zusammensetzung der Schülerschaft ableiten lassen und als so genannte Kompositionseffekte bezeichnet werden. Andererseits tragen auch die institutionellen Arbeits- und Lernbedingungen sowie die schulformspezifischen pädagogisch-didaktischen Traditionen zur Leistungs- und Persönlichkeitsentwicklung junger Menschen bei (Baumert et al., 2006, 171). Im Allgemeinen kommen diese in unterschiedlichen Stundentafeln, Lehrplänen, Lehrbüchern, Bildungs- und Erziehungsphilosophien und Unterrichtskulturen der Schulformen zum Ausdruck.

Es ist offenkundig, dass eine systematische oder gar vollständige Erfassung der den Qualitätsbereich Schulkultur definierenden Items den Rahmen dieser Expertise übersteigt und nicht zu leisten ist. Annäherungsweise sollen deshalb hier überwiegend Aussagen zum pädagogischen Konzept von Schulen vorgenommen werden. Es ist davon auszugehen, dass *Schulprogramme* eine alltagspraktische Bedeutsamkeit haben, da diese eine Produktqualität definieren und sich so auf Organisation, pädagogische Grundfragen und Unterrichtskonzepte auswirken (Senkbeil et al., 2004, 311). Gegenstand der Betrachtung ist daher die Frage, ob die Schulen verpflichtet sind, sich ein leitmotivisches Schulprogramm zu geben und die pädagogische Praxis daran auszurichten und zu überprüfen (*Rechenschaftspflicht*) und welcher Grad der Umsetzung festzumachen ist.

Als Platzhalter des Kriteriums Stundentafel wird hier lediglich mittelbar Bezug zur institutionellen Lernzeit und schulischen und außerschulischen Angeboten genommen – und zwar in der Variante der *Ganztagschule*. Dabei interessiert zum einen, welche bildungspolitische Bedeutsamkeit Ganztagschulen in *Schulgesetzen* beigemessen und etwa durch entsprechende *Ganztagschul-Programme* umgesetzt wird. Ausgehend von Befunden der internationalen Bildungsforschung (Otto / Coelen, 2005) wird hier als Bewertungskriterium der *Umsetzung* ganztagsschulischer Angebote die voll gebundene Ganztagschule mit obligatorischen Unterrichtsveranstaltungen am Nachmittag für alle Schülerinnen und Schüler präferiert.

#### 2.2.5 Lehren und Lernen

Der prozess- und ergebnisorientierte Blick bei der Umsetzung des Erziehungs- und Bildungsauftrags bedeutet eine Veränderung der Unterrichtsrealität: die Hinwendung zur schülerindividuellen Kompetenzentwicklung und das Bereitstellen und Realisieren

angemessener Lernformen, ihre Unterstützung durch kognitive Aktivierung und Methodenvielfalt, letztlich von inhaltlich wie zeitlich differenzierten Förder- und Betreuungsangeboten, die landesweit in gleichwertiger Qualität offeriert werden.

Für diesen Qualitätsbereich sind daher solche Qualitätskriterien und -aspekte prägend, die das Kerngeschäft von Schule, also den Unterricht, berühren. Leitfragen sind, ob *Bildungsstandards* verbindlich geregelt bzw. kodifiziert sind. Ausgehend von Befunden der Curriculumforschung, wonach eine effiziente und effektive Schule nicht auf *Kerncurricula* verzichten kann, weil sich so Verbindlichkeit, Transparenz und Kontrolle der Lerninhalte sichern lassen (Böttcher, 2003, 21 ff.), wird danach gefragt, ob der für einen wirksamen und nachhaltigen Wissens- und Kompetenzaufbau erforderliche curriculare Rahmen (*Rahmen- und Kernlehrpläne*) vorhanden ist.

Untersucht wird in diesem Zusammenhang auch die Frage, ob es eine verbindliche Aufforderung oder gezielte Programme zur systematischen individuellen Förderung von *lernschwachen* und *hochbegabten Schülern* sowie zur *Sprachförderung* etwa bei Schülern mit Migrationshintergrund gibt. Bewertet werden ebenfalls die Intentionen, *sonderpädagogische Förderung* zunehmend in *integrativen Regelklassen* anzubieten und durchzuführen.

### 2.3.6 Analyseleitfaden und Bewertungssystematik

Der folgende Analyseleitfaden benennt die fünf Qualitätsbereiche und die diesen zugeordneten Dimensionen und Kriterien.

#### Übersicht: Analyseleitfaden Schulpolitische Handlungsfelder

Qualitätsbereich	Dimension	Kriterium
<b>Bildungspolitische Ziele</b>	Schulgesetz	Bildungs- u. Erziehungsauftrag
		Berufs-/Ausbildungsreife
		Qualitätssicherung/Evaluation
	Zeiteffizienz	Individuelle Förderung
		Vermeidung von Sitzenbleiben
		Frühe Einschulung
		Flexible Einschulung
		Schulzeitverkürzung
<b>Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung</b>	Bildungsqualität	Verbindlicher Qualitätsrahmen
	Qualitätssicherung	Interne Evaluation
		Externe Evaluation/Schulinspektion
	Operative Steuerung	Zielvereinbarungen SA mit Schule
		Vergleichsarbeiten/Lernstandserh.
		Zentrale (Abschluss-)Prüfungen
		Eingangsdagnostik
<b>System-/Personalmanagement</b>	Führungsfunktion SL	Disziplinarrecht
		Weisungsbefugnis
		Beurteilungsbefugnis
	Personalrekrutierung SL	Individuelle Zielvereinbarungen
		Lehrereinstellungen
		Budgetbefugnisse SL



		Personalbewirtschaftung
	Personalentwicklung SL	Lehrerfortbildung
		Fortbildungsbudget
<b>Schulkultur</b>	Eigenverantwortl. Ziele und Angebote	Schulprogramm/päd. Konzepte Rechenschaftsbericht Ganztagsschule kodifiziert Ganztagsschule-Programm Ganztagsschule-Umsetzung
<b>Lehren und Lernen</b>	Bildungsstandards	Kodifizierung (SchulG, Q-Rahmen) Kerncurricula / Kompetenzorient.
	Adressatenspez. Angeb.	Förderung Lernschwache Förderung Hochbegabte Sprachförderung Integrative sonderpäd. Förderung

### Punktebewertung der Ausprägungsgrade

Die Ausprägungsgrade der einzelnen Items orientieren sich im Wesentlichen an folgendem Bewertungsraster. Für die Qualitätsbereiche „Schulprogramm“ und „Lehren und Lernen“ gibt es davon abweichende Definitionen. Die Punktebewertung:

0	1	2	3	4
Kriterium fehlt, nicht vorhanden	Ankündigung, in Planung, in der Diskussion befindlich	Modellversuch, Pilotprojekt; freiwillige Übernahme; Kann-Regelung; begrenzte Einflussnahme	Phase der Implementierung, teilweise Realisierung	Vollständige Integration in der Praxis

### Das Rating bzw. die Benotung der Qualitätsbereiche

Die Ziffern-Bewertung wird dann in einem zweiten Verfahren in ein Rating überführt. Das Rating orientiert sich zum einen an den maximal erreichbaren Punkten eines Qualitätsbereiches, berücksichtigt zum anderen aber auch die von den einzelnen Ländern erzielten Durchschnittswerte und den Grad der Abweichung von diesen Werten. Zur Darstellung des Ratings werden „Noten“ verwendet, die auf folgender Grundlage vergeben werden (Ergebnisse siehe S. 30):

- 1 Zielerreichungsgrad größer gleich 93 Prozent plus K.O.-Kriterium
- 2 Zielerreichungsgrad größer gleich 80 Prozent plus K.O.-Kriterium
- 3 Zielerreichungsgrad größer gleich 50 plus SE nach oben/unten kleiner 1
- 4 Zielerreichungsgrad kleiner 50 Prozent plus SE nach oben größer 1
- 5 Zielerreichungsgrad kleiner gleich 25 Prozent

### Das K.O.-Kriterium

Zusätzlich gibt es für jeden Qualitätsbereich ein so genanntes K.O.-Kriterium, das gegeben sein muss, um die maximale Bewertung zu erhalten.

Qualitätsbereich	K.O.-Kriterium
Bildungspolitische Ziele	Schulautonomie / Selbstständige Schule
Qualitätssicherung	Qualitäts- bzw. Referenzrahmen
Systemmanagement	Disziplinarrecht für Schulleiter
Schulkultur	Schulprogramm (obligatorisch)
Lehren und Lernen	Bildungsstandards (kodifiziert)

Die Anwendung dieses Kriteriums bedeutet, dass, sollte dieses Kriterium nicht vorhanden sein (also keine Kodifizierung oder ministerielle Programmatik zur „Selbstständigen Schule“), der Qualitätsbereich um eine Bewertungsstufe zurückgesetzt wird.

## 3. Die Länderberichte

In den nachfolgenden Länderberichten werden die wesentlichen Ergebnisse der Recherche zusammengefasst und kurz bewertet.

### 3.1 Baden-Württemberg

#### Bildungspolitische Ziele

Im Bereich der Kodifizierung der Qualifikationsfunktion von Schule, also der Vermittlung einer Ausbildungsreife, und der Qualitätssicherung hat das Land das Nötige realisiert. Auch was den Umgang mit der Zeiteffizienz schulischen Lernens betrifft, ist das Land auf gutem Wege. Umso mehr erstaunt, dass es ausschließlich an beruflichen Schulen ein Modellvorhaben zur Stärkung der Eigenständigkeit gibt, nicht aber an allgemeinbildenden Schulen – von der fehlenden rechtsverbindlichen Regelung von „Schulautonomie“ einmal ganz abgesehen. Individuelle Förderung ist zwar ein weithin erhobenes bildungspolitisches Postulat; schulrechtlich wurde es jedoch noch nicht – wie in zehn anderen Ländern – geregelt. Insgesamt hat das Land in diesem Qualitätsbereich seine Hausaufgaben noch nicht vollständig erledigt.

#### Qualitätssicherung

Was die Bereitstellung von Strategien und Instrumenten der Qualitätssicherung betrifft, ist das Land Baden-Württemberg vergleichsweise gut aufgestellt: Es existiert ein verbindlicher Orientierungsrahmen für Schulqualität; die daraus abgeleitete interne und externe Evaluation befindet sich in der Phase der Implementierung. Die operative Qualitätssicherung über Vergleichsarbeiten und zentrale Prüfungen sind Standard. Handlungsbedarf besteht in der Notwendigkeit einer systematischen Eingangsdiagnostik.

#### Systemmanagement

In Baden-Württemberg sind die Ansätze dezentraler Entscheidungsstrukturen zugunsten der Einzelschule nicht zu übersehen, allerdings lassen sie an Eindeutigkeit und konsequenter Umsetzung vermissen. Schulen erhalten zunehmend die Kompetenz, Personal zu rekrutieren. Dennoch werden den Schulleitungen weder Disziplinarrecht noch Budgetbefugnisse zur Personalbewirtschaftung übertragen. Wie in fast allen Bundesländern fördert ein zu erstel-

lender Fortbildungsplan die Personalentwicklung. Schulleitungen können auch das Führungsinstrument Zielvereinbarungen personalpolitisch einsetzen, aber lediglich mit der Vergabe von Leistungsstufen besondere Leistungen gratifizieren. Wie in anderen Ländern fehlt die Möglichkeit einer leistungsbezogenen Vergütung.

### **Schulkultur**

In diesem Qualitätsbereich erzielt Baden-Württemberg ebenfalls eine gute Bewertung: Schulen in Baden-Württemberg sind künftig verpflichtet, ihre pädagogische Praxis am Orientierungsrahmen für Schulqualität zu untersuchen und zu bewerten. Dazu stehen ihnen unterschiedliche Instrumente der Qualitätsentwicklung, Schulentwicklung und Selbstevaluation zur Verfügung. Schulen in Baden-Württemberg müssen – wie in den meisten Ländern – ein eigenes Schulprogramm vorlegen. Es gibt ein Ganztagsschul-Programm, das den Ausbau eines flächendeckenden und bedarfsorientierten Netzes zum Ziel hat. Dabei stehen offene Angebotsformen im Vordergrund. Das Ganztagsschul-Programm – insbesondere mit vollgebundenem Unterricht – ist ausbaufähig.

### **Lehren und Lernen**

Bei der bedarfsgerechten Umsetzung der Bildungsziele etwa in Kernlehrpläne und adressatenspezifische Angebote bewegt sich das Land Baden-Württemberg im Mainstream der Länder. Die bestehenden Angebote in der Sprachförderung, aber auch in der integrativen sonderpädagogischen Förderung sowie in der Förderung von lernschwachen Schülern sind ausbaufähig und erfordern einen Mentalitätswandel, der auf der individuellen Schülerförderung fußt.

### **Fazit**

Baden-Württemberg ist eine durchschnittliche Reformtätigkeit im allgemeinbildenden Schulsystem zu bescheinigen. Das Land hat in den letzten Jahren nahezu alle Themen der bildungspolitischen Agenda aufgegriffen und sich dazu positioniert. In sämtlichen untersuchten Qualitätsbereichen hält das Land Anschluss zum oberen Mittelfeld der reformaktiven Länder. Besonders gut aufgestellt sind die Qualitätsbereiche „Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung“ sowie „Schulkultur“. Dem Land ist zu empfehlen, die mit der „Selbstständigen Schule“ verknüpften Ziele zu präzisieren und innerhalb eines vorzugebenden Fahrplans in die Fläche zu tragen und für alle Schulen verpflichtend einzuführen.

## **3.2 Bayern**

### **Bildungspolitische Ziele**

Der im Schulgesetz kodifizierte Bildungs- und Erziehungsauftrag definiert, Schüler auf Arbeitswelt und Beruf vorzubereiten, indem Schule die Voraussetzungen für eine qualifizierte berufliche Bildung schafft. Damit wird der Qualifikationsfunktion von Schule Rechnung getragen. Beim Umgang mit Zeitressourcen (Vermeidung von Sitzenbleiben, frühe und flexible Einschulung) hat das Land begonnen, durch entsprechende Maßnahmen auf Effekte zu achten. Gesetzliche Regelungen zur Qualitätssicherung – wie sie in den meisten Bundesländern existiert – liegen nicht vor.

### **Qualitätssicherung**

Die Vorgabe eines verbindlichen Qualitäts- oder Referenzrahmens ist in allen Bundesländern Standard – so auch in Bayern. Die daraus ableitbare Verpflichtung der Einzelschule zur in-

ternen Evaluation ist es noch nicht – zumindest solange die interne Evaluation nur ein Angebot zur freiwilligen Übernahme ist. Im Rahmen der operativen Steuerung der Qualitätssicherung (Vergleichsarbeiten, Lernstandserhebungen, zentrale [Abschluss-]Prüfungen wie auch vorschulische Sprachstandsdiagnose und Sprachförderung) sind die Vorgaben zwingend; messbare qualitätswirksame Effekte werden sich zumindest mittelfristig einstellen. In diesem Qualitätsbereich ist Bayern top.

### **Systemmanagement**

In Bayern ist die Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen genau so virulent wie in allen anderen Bundesländern. Allerdings sind nicht alle Schulleiter, sondern in Abhängigkeit von der Schulform, mit Disziplinarrecht ausgestattet. Auch funktioniert die Personalrekrutierung ganz konventionell durch staatliche Zuweisung. Die Einzelschule wird als operativ eigenständige Einheit überwiegend nur hinsichtlich der Übernahme pädagogischer Verantwortung gesehen. Schulleitungen können auf das Personalführungsinstrument Zielvereinbarungen zurückgreifen. Zumeist haben diese den Charakter eines Mitarbeitergesprächs und nicht zwingend eine bindende Wirkung.

### **Schulkultur**

Schulen in Bayern sind nicht verpflichtet, ihre pädagogische Praxis an einem Schulprogramm zu orientieren und zu überprüfen. Das bayerische Ganztagschul-Programm ist ambitioniert; vor allem im Bereich der vollgebundenen Unterrichtsangebote aber ausbaufähig.

### **Lehren und Lernen**

In diesem Qualitätsbereich bleibt das Land unter seinen Möglichkeiten zurück. Adressatenspezifische Förderangebote sind zwar vorhanden, haben aber nicht den hohen Stellenwert wie in anderen Ländern. Im Bereich der Förderung von Lernschwachen wie auch der integrativen sonderpädagogischen Förderung bestehen Handlungsbedarfe. Verbindliche und systematische Förderkonzepte wären hilfreich.

### **Fazit**

Bayern zeichnet sich durch eine eher moderate Reformtätigkeit aus – die Spitzenposition, die das Land in den PISA-Studien bisher innehatte, gab zu einem Mehr an Aktivitäten keinen Anlass. Am Beispiel Bayern lässt sich deshalb zeigen, dass der Reformmonitor Schule nichts über die aktuelle Leistungsfähigkeit eines Schulsystems aussagt, sondern über die Reformtätigkeit und den erreichten Politik-Status. Unter der Annahme, dass bestimmte Rahmenbedingungen für ein erfolgreiches und zukunftsfähiges Bildungssystem gegeben sein müssen, lässt der Reformmonitor Rückschlüsse über notwendige Handlungsbedarfe zu. In Bayern liegen diese mittelfristig in den Qualitätsbereichen „Bildungspolitische und rechtliche Voraussetzungen und Bedingungen“, „Systemmanagement“ und „Lehren und Lernen“.

## **3.3 Berlin**

### **Bildungspolitische Ziele**

Der Stadtstaat hat in diesem Qualitätsbereich seine Hausaufgaben vorbildlich erledigt und alle bildungspolitisch bedeutsamen Ziele eindeutig kodifiziert. Auch beim Umgang mit Zeitressourcen (Vermeidung von Sitzenbleiben, frühe und flexible Einschulung, Verkürzung der gymnasialen Schulzeit) stimmen die Vorgaben.

### **Qualitätssicherung**

In puncto Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung hat der Stadtstaat in ähnlicher Weise qualitativ hohe formale Standards geschaffen wie Nordrhein-Westfalen. Einzelschulen erwächst daraus die Verpflichtung zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung. Was die operative Steuerung der Qualitätssicherung betrifft, so weisen obligatorische Vergleichsarbeiten, Lernstandserhebungen, zentrale (Abschluss-)Prüfungen wie auch vorschulische Sprachstandsdiagnose und Sprachförderung darauf hin, dass die Verbindlichkeit einer strategischen Qualitätssicherung systemisch und systematisch angelegt und auf qualitätswirksame Effekte ausgerichtet ist.

### **Systemmanagement**

Im Qualitätsbereich Systemmanagement hat Berlin den Einzelschulen noch nicht die nötigen Entscheidungskompetenzen übertragen, die diesen als eigenverantwortliche operative Einheiten zufallen. Schulleiter sind als Führungskräfte verantwortlich für das Gelingen der pädagogischen und erzieherischen Arbeit. Dies setzt voraus, dass Schulleitungen die dafür erforderlichen Führungsmittel vollständig übertragen werden. Dies schließt die Personalrekrutierung, Budgetbefugnisse und Personalentwicklung mit ein. Dazu sollte auch die eigenverantwortliche Verwaltung eines Fortbildungsbudgets gehören. Einen weiteren Handlungsbedarf markiert das Führungsinstrument der Zielvereinbarungen, das noch vor der Stufe der Einführung steht.

### **Schulkultur**

Schulen in Berlin sind verpflichtet, ihre pädagogische Praxis an einem Schulprogramm zu orientieren und zu überprüfen. Die Bedeutsamkeit der gemeinsamen Lernzeit in der Schule wird durch das Ganztagsschul-Programm aufgegriffen. Dieses ist – insbesondere mit vollgebundenem Unterrichtsangeboten – ausbaufähig.

### **Lehren und Lernen**

Mit einer Vielzahl von Maßnahmen und Programmen, die an unterschiedliche Zielgruppen (z. B. lernschwache und hochbegabte Schüler) gerichtet sind, setzt das Land – programmatisch gesehen – in zutreffender Weise an adressatenspezifischen Bedürfnissen an. Dass dabei die Intensität der Angebote noch verbessert werden kann, schmälert nicht die Tatsache, dass Berlin in diesem untersuchten Qualitätsbereich überdurchschnittlich gut aufgestellt ist.

### **Fazit**

Dem Stadtstaat Berlin ist eine weit überdurchschnittliche Reform- und Innovationstätigkeit im Schulsystem zu bescheinigen. Das gilt mit kleinen Einschränkungen für sämtliche Qualitätsbereiche. Handlungsbedarfe gibt es vor allem auf der Ebene des Systemmanagements, auf der die dezentrale Verantwortung noch nicht konsequent durchdekliniert wurde. Gemäß dem pädagogischen Leitsatz „Bildung ist Bindung“ ist dem Land zu empfehlen, mit obligatorischem Ganztagsunterricht in die Fläche zu gehen, um so die Reichweite und Wirksamkeit der intendierten Ziele zu erhöhen.

## **3.4 Brandenburg**

### **Bildungspolitische Ziele**

Brandenburg hat in diesem Qualitätsbereich eine stattliche bildungsprogrammatische Agenda abgearbeitet und steht deshalb vergleichsweise gut da. Das Schulgesetz greift die Qualifikationsfunktion von Schule auf und nennt ausdrücklich die Berufsbildungsreife als Ziel des

Bildungs- und Erziehungsauftrags. Vorbildlich geregelt ist auch die Verpflichtung zur regelmäßigen internen und externen Evaluation der Schulen. Fast alle relevanten Themen der Reformagenda, bei denen es um die bessere Nutzung von Zeitressourcen geht (Vermeidung von Sitzenbleiben, frühe Einschulung), befinden sich im Status der Implementierung.

### **Qualitätssicherung**

Auch in puncto Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung hat Brandenburg formale Standards geschaffen, die sich sehen lassen können. Einzelschulen erwächst daraus die Verpflichtung zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung. Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung befinden sich im Stadium der Implementierung. Qualitätswirksame Effekte sollten auch mit Blick auf die operative Steuerung der Qualitätssicherung (obligatorische Vergleichsarbeiten, Lernstandserhebungen, zentrale Prüfungen) mittelfristig messbar sein. Insbesondere im Bereich der vorschulischen und schulischen Eingangsdiagnostik besteht Handlungsbedarf.

### **Systemmanagement**

Im Qualitätsbereich Systemmanagement hat Brandenburg den Einzelschulen noch nicht die nötigen Entscheidungskompetenzen übertragen, die diesen als eigenverantwortliche operative Einheiten zufallen. Schulleiter sind als Führungskräfte verantwortlich für das Gelingen der pädagogischen und erzieherischen Arbeit ihrer Schule. Dies setzt voraus, dass Schulleitungen die dafür erforderlichen Führungsmittel übertragen werden. Dies schließt die Personalrekrutierung, Budgetbefugnisse und Personalentwicklung mit ein. Dazu sollte auch die eigenverantwortliche Verwaltung eines Fortbildungsbudgets gehören. Einen weiteren Handlungsbedarf markiert das Führungsinstrument der Zielvereinbarungen, das noch vor der Stufe der Einführung steht.

### **Schulkultur**

Schulen in Brandenburg sind verpflichtet, ihre pädagogische Praxis an einem Schulprogramm zu orientieren und zu überprüfen. Die Bedeutsamkeit der gemeinsamen Lernzeit in der Schule wird durch das Ganztagschul-Programm aufgegriffen. Dieses ist – insbesondere mit vollgebundenen Unterrichtsangeboten – ausbaufähig.

### **Lehren und Lernen**

Mit einer Vielzahl von Maßnahmen und Programmen, die an unterschiedliche Zielgruppen (z. B. lernschwache und hochbegabte Schüler) gerichtet sind, setzt das Land – programmatisch gesehen – in zutreffender Weise an adressatenspezifischen Bedürfnissen an. Insbesondere die integrative sonderpädagogische Förderung ist beispielhaft. Dass dabei die Intensität der Förderangebote noch verbessert werden kann, schmälert nicht die Tatsache, dass Brandenburg in diesem untersuchten Qualitätsbereich überdurchschnittlich gut aufgestellt ist.

### **Fazit**

Das Land Brandenburg hat in den letzten Jahren nahezu alle Themen der bildungspolitischen Agenda in der notwendigen Form aufgegriffen und umgesetzt. Bis auf den Qualitätsbereich „Systemmanagement“ hält das Land Anschluss zum Gros der reformaktiven Länder. Besonders gut aufgestellt sind die Qualitätsbereiche „Rechtliche und bildungspolitische Voraussetzungen und Bedingungen“ sowie „Lehren und Lernen“. Dem Land ist zu empfehlen, die mit der „Selbstständigen Schule“ verknüpften Ziele zu präzisieren und für alle Schulen verpflichtend einzuführen.

### 3.5 Bremen

#### **Bildungspolitische Ziele**

Der Stadtstaat kann für diesen Qualitätsbereich eine stattliche Agenda nachweisen, die vorbildlich bearbeitet worden ist. Schule hat unter anderem den Auftrag, Basiskompetenzen, Orientierungswissen und Problemlösefähigkeiten zu vermitteln und sie gemäß ihrer Interessen und Fähigkeiten zu fördern. Auch beim Umgang mit Zeitressourcen (Vermeidung von Sitzenbleiben, frühe und flexible Einschulung, Verkürzung der gymnasialen Schulzeit) stimmen die Vorgaben.

#### **Qualitätssicherung**

Was den Qualitätsbereich „Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung“ betrifft, hat Bremen formale Standards geschaffen, die sich sehen lassen können. Einzelschulen erwächst daraus – wie bei der Mehrheit der Länder – die Verpflichtung zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung. Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung befinden sich noch im Stadium der Implementierung. Qualitätswirksame Effekte sollten auch mit Blick auf die operative Steuerung der Qualitätssicherung (obligatorische Vergleichsarbeiten, Lernstandserhebungen, zentrale Prüfungen) mittelfristig messbar sein. Insbesondere im Bereich der vorschulischen und schulischen Eingangsdiagnostik besteht Handlungsbedarf.

#### **Systemmanagement**

In Bremen ist die Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf die Einzelschule bildungspolitisches Programm. Doch wurden den Schulleitern als Führungskraft einer eigenständigen pädagogischen Einheit noch nicht die nötigen Führungsmittel übertragen. Ebenso verfügen sie nicht über die Kompetenz, Personal zu rekrutieren, wie dies an beruflichen Schulen der Fall ist. Ein entsprechendes Personalkonzept ist jedoch in Planung. Der Einsatz von Zielvereinbarungen als Personalführungsinstrument ist in der Dienstordnung für Lehrer klar geregelt, findet aber in der Praxis weithin keine Anwendung.

#### **Schulkultur**

Schulen in Bremen sind verpflichtet, ihre pädagogische Praxis an einem Schulprogramm zu orientieren und zu überprüfen. Die Praxis der Selbstevaluation durch ein internes Qualitätsmanagement ist angelaufen und soll bis 2011 etabliert sein. Das Ganztagsschul.-Programm fördert vor allem vollgebundene Unterrichtsangebote – ist aber weiterhin ausbaufähig.

#### **Lehren und Lernen**

In diesem Qualitätsbereich erzielt Bremen seine schlechteste Bewertung: Die Umsetzung des Erziehungs- und Bildungsauftrags durch verbindliche Bildungsstandards ist nicht kodifiziert. Allerdings liegen bereits für einige Schulformen kompetenzorientierte Bildungspläne vor. Fördermaßnahmen und -programme, die sich an unterschiedliche Adressaten (z. B. lernschwache und hochbegabte Schüler sowie Sprachförderung) richten, erreichen nicht das Angebotsniveau an systematischer Förderung wie etwa in Berlin und Hessen – von der integrativen sonderpädagogischen Förderung abgesehen.

#### **Fazit**

Bremen ist vor allem bildungsprogrammatisch – formal gesehen – sehr gut aufgestellt. Handlungsbedarf gibt es vor allem auf der Ebene des Systemmanagements: Schulleitungen mangelt es an Führungsmitteln, und sie tragen keine Personalverantwortung. Für den Qualitätsbereich „Lehren und Lernen“ ist dem Land zu empfehlen, die Intensität der Förderangebote zu verbessern.

### 3.6 Hamburg

#### **Bildungspolitische Ziele**

Der Stadtstaat hat in diesem Qualitätsbereich seine Hausaufgaben vorbildlich erledigt und alle bildungspolitisch bedeutsamen Ziele eindeutig kodifiziert. Auch beim Umgang mit Zeitressourcen (Vermeidung von Sitzenbleiben, frühe und flexible Einschulung, Verkürzung der gymnasialen Schulzeit) stimmen die Vorgaben.

#### **Qualitätssicherung**

In Punkto Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung hat Hamburg in ähnlicher Weise qualitativ hohe formale Standards geschaffen wie Berlin und Nordrhein-Westfalen. Einzelschulen erwachsen daraus die Verpflichtung zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung. Was die operative Steuerung der Qualitätssicherung betrifft, so weisen obligatorische Vergleichsarbeiten, Lernstandserhebungen, zentrale (Abschluss-)Prüfungen wie auch vorschulische Sprachstandsdiagnose und Sprachförderung darauf hin, dass die Verbindlichkeit einer strategischen Qualitätssicherung systemisch und systematisch angelegt und auf qualitätswirksame Effekte ausgerichtet ist.

#### **Systemmanagement**

Im Qualitätsbereich Systemmanagement hat Hamburg den Einzelschulen die nötigen Entscheidungskompetenzen übertragen, die diese als eigenverantwortliche Einheiten brauchen. Schulleiter sind als Führungskräfte verantwortlich für das Gelingen der pädagogischen und erzieherischen Arbeit. Dazu wurde diesen die dafür erforderlichen Führungsmittel – einschließlich Personalrekrutierung, Budgetbefugnisse und Personalentwicklung – übertragen. Dass es Handlungsbedarf zur Einführung des Führungsinstruments Zielvereinbarungen gibt, wurde von der Senatsbehörde bereits erkannt.

#### **Schulkultur**

Schulen in Hamburg sind wie fast überall in Deutschland aufgefordert, ihre pädagogische Praxis an einem Schulprogramm zu orientieren und zu überprüfen. Die Umsetzung dieser Verpflichtung ist jedoch noch keine gängige Praxis. Auch das Ganztagsschul-Programm – insbesondere mit vollgebundenen Unterrichtsangeboten – ist ausbaufähig.

#### **Lehren und Lernen**

Mit einer Vielzahl von Maßnahmen und Programmen, die an unterschiedliche Zielgruppen (z. B. lernschwache und hochbegabte Schüler, aber auch durch integrative sonderpädagogische Förderung) gerichtet sind, setzt das Land – programmatisch gesehen – in zutreffender Weise an adressatenspezifischen Bedürfnissen an. Dass dabei die Intensität einzelner Angebote verbessert werden kann, schmälert nicht die Tatsache, dass Hamburg in diesem untersuchten Qualitätsbereich überdurchschnittlich gut aufgestellt ist.

#### **Fazit**

Dem Stadtstaat Hamburg ist eine weit überdurchschnittliche Reform- und Innovationstätigkeit im Schulsystem zu bescheinigen. Das gilt beinahe uneingeschränkt für sämtliche Qualitätsbereiche. Handlungsbedarfe gibt es vor allem im Qualitätsbereich „Schulkultur“ – mit der Empfehlung, die verpflichtenden Ganztagsangebote zu erhöhen.



### 3.7 Hessen

#### **Bildungspolitische Ziele**

Das Land hat in diesem Qualitätsbereich seine Hausaufgaben vorbildlich erledigt und alle bildungspolitisch bedeutsamen Ziele eindeutig kodifiziert. Die formalen Vorgaben zum Umgang mit Zeitressourcen (flexible Einschulung, Verkürzung der gymnasialen Schulzeit) sind gegeben. Bei der praktischen Umsetzung gab es Probleme. Was die Vermeidung von Sitzbleiben betrifft, sind die Bestimmungen in anderen Ländern allerdings deutlicher gefasst.

#### **Qualitätssicherung**

Im Qualitätsbereich „Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung“ hat Hessen hohe formale Standards geschaffen. Die daran geknüpfte interne und externe Evaluation der Einzelschule befindet sich im Status der Implementierung. Die operative Steuerung der Qualitätssicherung durch Vergleichsarbeiten, Lernstandserhebungen, zentrale Prüfungen ist Praxis. Hessen hat als erstes Bundesland strategische Ziele mit zeitlichen Zielerreichungsgraden eindeutig vorgegeben. Lediglich für den Bereich der vorschulischen Sprachstandsdiagnose und Sprachförderung lässt sich noch Handlungsbedarf lokalisieren.

#### **Systemmanagement**

Für den Qualitätsbereich „Systemmanagement“ hat Hessen die Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen konsequent durchdekliniert. So wurden die Schulleitungen mit den dafür erforderlichen Führungsmitteln ausgestattet, die diese als Führungskraft einer eigenverantwortlichen Schule brauchen. Weitergehende Budgetbefugnisse etwa zur Finanzierung von Vertretungs- und Förderunterricht werden zurzeit in einem Pilotprojekt erprobt. Das Führungsinstrument Zielvereinbarungen wird über Mitarbeiter-Jahresgespräche in den Schulkollegien implementiert.

#### **Schulkultur**

Auch in Hessen sind Schulen verpflichtet, ihre pädagogische Praxis an einem Schulprogramm zu orientieren und zu überprüfen. Die dazu geforderte Rechenschaftslegung befindet sich in der Phase der Umsetzung. Vor allem das Ganztagschul-Programm – insbesondere mit vollgebundenen Unterrichtsangeboten – ist ausbaufähig.

#### **Lehren und Lernen**

Im Qualitätsbereich „Lehren und Lernen“ hat Hessen – programmatisch gesehen – mit einer Vielzahl geeigneter Maßnahmen wichtige Meilensteine für ein erfolgreiches Schulsystem gesetzt – von der Zielvorgabe Bildungsstandards und der begonnenen Umsetzung in Kernlehrpläne über Programme, die sich an unterschiedliche Zielgruppen (z. B. lernschwache und hochbegabte Schüler) richten, bis hin zu den gesetzlichen Vorgaben einer zu begünstigenden integrativen sonderpädagogischen Förderung.

#### **Fazit**

Hessen ist einer der Motoren, der die Reform- und Innovationstätigkeit im Schulsystem mit am stärksten antreibt. Dem Land ist eine hohe Innovationsbereitschaft zu bescheinigen. Das gilt fast uneingeschränkt für sämtliche Qualitätsbereiche. Dringende Handlungsbedarfe gibt es vor allem bei der Verbesserung der ganztagschulischen Angebote – vorzugsweise in vollgebundener Form.

### 3.8 Mecklenburg-Vorpommern

#### **Bildungspolitische Ziele**

Das Land hat in diesem Qualitätsbereich seine Hausaufgaben vorbildlich erledigt und alle bildungspolitisch bedeutsamen Reformziele kodifiziert. Die Regelungen zum Umgang mit Zeitressourcen (Vermeidung von Sitzenbleiben, frühe und flexible Einschulung) zielen noch nicht auf bestmögliche Effizienz.

#### **Qualitätssicherung**

In puncto „Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung“ hat das Land ebenfalls qualitativ hohe formale Standards geschaffen wie etwa Hessen und Nordrhein-Westfalen. Einzelschulen erwächst daraus die Verpflichtung zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung und deren Überprüfung. Die operative Steuerung der Qualitätssicherung durch Vergleichsarbeiten, Lernstandserhebungen und zentrale Prüfungen ist systematisch angelegt und auf qualitätswirksame Effekte ausgerichtet. Die Reichweite vorschulischer Sprachstandsdiagnose und Sprachförderung scheint verbesserungswürdig zu sein und sollte überprüft werden.

#### **Systemmanagement**

Im Qualitätsbereich „Systemmanagement“ erzielt Mecklenburg-Vorpommern einen Spitzenwert, den das Land seiner konsequenten Politik bei der Übertragung von umfassenden Entscheidungskompetenzen auf selbstständige Schulen verdankt. In keinem anderen Bundesland wurden die Befugnisse für Schulleiter bisher so weit gefasst wie hier. Einzig das Führungsinstrument Zielvereinbarungen ist noch nicht überall gängige Praxis.

#### **Schulkultur**

In Mecklenburg-Vorpommern sind Schulen verpflichtet, ihre pädagogische Praxis an einem Schulprogramm zu orientieren und zu überprüfen. Das ganztagschulische Angebot mit obligatorischen Unterrichtsangeboten sollte weiter ausgebaut werden.

#### **Lehren und Lernen**

Mit einer Vielzahl von Maßnahmen und Programmen zur Förderung unterschiedlicher Zielgruppen (z. B. lernschwache und hochbegabte Schüler) setzt das Land – programmatisch gesehen – an adressatenspezifischen Bedürfnissen an. Die Soll-Regelung zur integrativen sonderpädagogischen Förderung ist noch längst nicht in allen Ländern Standard. Allerdings sind Angebotsstruktur und Intensität – etwa im Bereich der Sprachförderung – steigerungsfähig.

#### **Fazit**

Mecklenburg-Vorpommern ist eine weit überdurchschnittliche Reform- und Innovationstätigkeit im Schulsystem zu bescheinigen. Das gilt fast uneingeschränkt für sämtliche Qualitätsbereiche. Das Land zählt damit zu den reformaktivsten Ländern. Handlungsbedarfe lassen sich für die Bereiche „Schulkultur“ und „Lehren und Lernen“ ausmachen. Stichworte, die hier zu nennen sind und auch für die meisten Länder zutreffen, sind obligatorische Ganztagschule und Intensivierung adressatenspezifischer Angebote.

### 3.9 Niedersachsen

#### **Bildungspolitische Ziele**

Niedersachsen hat in diesem Qualitätsbereich seine Hausaufgaben ganz gut erledigt und alle bildungspolitisch bedeutsamen Ziele in gebotener Form kodifiziert. Auch beim Umgang

mit Zeitressourcen (Vermeidung von Sitzenbleiben, frühe und flexible Einschulung, Verkürzung der gymnasialen Schulzeit) stimmt die Richtung. Ein Blick in die Schulgesetze anderer Länder zeigt, dass sich die Vorgaben zur effizienten Nutzung von schülerindividueller Lern- oder Bildungszeit noch verbindlicher fassen lassen.

### **Qualitätssicherung**

Im Qualitätsbereich „Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung“ hat Niedersachsen hohe formale Standards geschaffen. Die daran geknüpfte interne Evaluation ist bereits in der schulischen Praxis angekommen; die externe Evaluation der Einzelschule befindet sich im Status der Implementierung. Die operative Steuerung der Qualitätssicherung durch Vergleichsarbeiten, Lernstandserhebungen, zentrale Prüfungen sind komplementäre und damit geeignete Bestandteile einer systematischen Strategie der Qualitätssicherung. Mit der gesetzlichen Regelung zur vorschulischen Sprachstandserhebung und Sprachförderung setzt Niedersachsen – gemeinsam mit fünf weiteren Ländern – einen eindeutigen Standard.

### **Systemmanagement**

In Niedersachsen sind die Ansätze dezentraler Entscheidungsstrukturen zugunsten der Einzelschule nicht zu übersehen, allerdings lassen sie an Eindeutigkeit und konsequenter Umsetzung vermissen. Schulen erhalten zunehmend die Kompetenz, Personal zu rekrutieren – etwa im Zuge so genannter schulscharfer Ausschreibungen. Doch haben Schulleitungen kein Disziplinarrecht. Budgetbefugnisse zur Personalbewirtschaftung sollen den Schulleitungen im Rahmen der Eigenverantwortung von Schulen übertragen werden. Wie in fast allen Bundesländern fördert ein zu erstellender Fortbildungsplan die Personalentwicklung, doch stehen dafür nur Mittel für schulinterne Fortbildung zur Verfügung. Das Führungsinstrument Mitarbeitergespräch wird zunehmend auf freiwilliger Basis eingeführt; die verbindliche Einführung ist politisch beabsichtigt.

### **Schulkultur**

In Niedersachsen sind Schulen verpflichtet, ihre pädagogische Praxis an einem Schulprogramm zu orientieren. Die daran geknüpfte regelmäßige Rechenschaftslegung ist angelaufen. Das ganztagsschulische Angebot mit obligatorischen Unterrichtsangeboten ist noch nicht zufriedenstellend.

### **Lehren und Lernen**

Mit einer Vielzahl von Maßnahmen und Programmen, die an unterschiedliche Zielgruppen (z. B. lernschwache und hochbegabte Schüler) gerichtet sind, setzt das Land – programmatisch gesehen – in zutreffender Weise an adressatenspezifischen Bedürfnissen an. Dass dabei die Intensität der Angebote (etwa für lernschwache Schüler) noch verbessert werden kann, schmälert nicht die Tatsache, dass Niedersachsen in diesem Qualitätsbereich vergleichsweise gut aufgestellt ist.

### **Fazit**

Niedersachsen zählt zu den reform- und innovationsaktiveren Ländern. Das Land hat – historisch gesehen – mit wenigen anderen Bundesländern das Thema Schulautonomie relativ früh besetzt. Daran gemessen erscheint die begrenzte Entscheidungskompetenz des Schulleiters in Fragen der Personalführung und -rekrutierung wenig plausibel. Dem Land ist zu empfehlen, die „Selbstständige Schule“ innerhalb eines vorzugebenden Fahrplans in die Fläche zu tragen und für alle Schulen verpflichtend einzuführen. In gleicher Weise sollte das Land die Angebote mit obligatorischem Ganztagsunterricht ausweiten, um so die Reichweite und Wirksamkeit der intendierten Ziele zu erhöhen.

### 3.10 Nordrhein-Westfalen

#### **Bildungspolitische Ziele**

Das Land hat in diesem Qualitätsbereich seine Hausaufgaben vorbildlich erledigt. Der im Schulgesetz kodifizierte Bildungs- und Erziehungsauftrag definiert, Schülern eine Grundbildung zu vermitteln und durch individuelle Förderung zu befähigen, eine Berufsausbildung aufnehmen zu können. Damit wird beispielsweise der Qualifikationsfunktion von Schule Genüge getan. Auch was den Umgang mit Zeitressourcen (Vermeidung von Sitzenbleiben, frühe und flexible Einschulung, Verkürzung der gymnasialen Schulzeit) angeht, stimmen die formalen Vorgaben.

#### **Qualitätssicherung**

Die Definition eines verbindlichen Qualitäts- oder Referenzrahmens ist in allen Bundesländern Standard. Die daraus ableitbare Verpflichtung der Einzelschule zur internen Evaluation ist es noch nicht. Anders in Nordrhein-Westfalen, das alle Schulen zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung verpflichtet und bei der Schulinspektion sich in der Phase der Implementierung befindet. Was die operative Steuerung der Qualitätssicherung betrifft, so weisen obligatorische Vergleichsarbeiten, Lernstandserhebungen, zentrale (Abschluss-)Prüfungen wie auch vorschulische Sprachstandsdiagnose und Sprachförderung darauf hin, dass die so erzeugten empirisch nachweisbaren qualitätswirksamen Effekte Teil der strategischen Qualitätssicherung sind.

#### **Systemmanagement**

In Nordrhein-Westfalen wird die Einzelschule zunehmend als eigenverantwortliche operative Einheit gesehen. Dies setzt eine andere Funktionszuweisung von Schulleitung voraus. Die dafür erforderlichen Führungsmittel werden den Schulleitungen im Rahmen der „Selbstständigen Schule“ übertragen. Dies schließt die Personalrekrutierung, Budgetbefugnisse und Personalentwicklung mit ein. Allerdings lassen sich für diesen Qualitätsbereich auch Handlungsbedarfe formulieren – wie etwa individuelle Zielvereinbarungen als Instrument der Personalführung konsequent und verbindlich einzuführen.

#### **Schulkultur**

Schulen in NRW sind verpflichtet, ihre pädagogische Praxis an einem Schulprogramm zu orientieren und zu überprüfen. Schulalltag wird durch die gemeinsame Lernzeit in der Schule definiert. Das Ganztagschul-Programm – insbesondere mit vollgebundenem Unterricht – ist ausbaufähig.

#### **Lehren und Lernen**

Um die allgemein formulierten Bildungsziele erfolgreich realisieren zu können, bedarf es deren Konkretisierung. Die bisherigen Lehrpläne erwiesen sich, was die Zielvorgaben angeht, als zu unverbindlich und nicht transparent. Die von der KMK definierten Bildungsstandards werden nun in Kernlehrplänen umgesetzt. Damit ist ein notwendiger Schritt in Richtung Verbindlichkeit und Transparenz getan. Im Bereich der Förderung von Lernschwachen wie auch der integrativen sonderpädagogischen Förderung bestehen Handlungsbedarfe. Verbindliche und systematische Förderkonzepte wären hilfreich. Allerdings bedarf die Umsetzung integrativer Förderkonzepte eines Mentalitätswandels in den Schulen, den es vorzubereiten und zu begleiten gilt.

## **Fazit**

Nordrhein-Westfalen hat in einer bisher nicht vorhandenen systematischen und systemischen Weise den Zusammenhang zwischen rechtlichen und bildungspolitischen Voraussetzungen und Bedingungen und den für deren Umsetzung in der Schulpraxis erforderlichen Strategien und Instrumenten hergestellt und Lücken in der Qualitätssicherung geschlossen. Das Land erfüllt in hohem Maße die Voraussetzungen, die aus der dargelegten normativen Sicht erfüllt sein müssen, um das Schulsystem zukunftsfähig zu machen. Für die untersuchten Qualitätsbereiche ist dem Land Nordrhein-Westfalen eine überdurchschnittliche Reform- und Innovationstätigkeit zu bescheinigen. Dem Land ist zu empfehlen, die „Selbstständige Schule“ innerhalb eines vorzuzugenden Fahrplans in die Fläche zu tragen und für alle Schulen verpflichtend einzuführen.

## **3.11 Rheinland-Pfalz**

### **Bildungspolitische Ziele**

Das Land Rheinland-Pfalz ist in diesem Qualitätsbereich vergleichsweise gut aufgestellt und erbringt damit den Nachweis, eine stattliche Reformagenda bearbeitet zu haben. Der Erziehungs- und Bildungsauftrag der Schule definiert die Berufsreife als Ziel des Abschlusses der Sekundarstufe I. Damit wird eindeutig der Qualifikationsfunktion allgemeinbildender Schulen entsprochen. Wie in den meisten Ländern ist in Rheinland-Pfalz die Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen im Schulsystem kodifiziert. Beim Umgang mit Zeitressourcen (Vermeidung von Sitzenbleiben, frühe und flexible Einschulung, Verkürzung der gymnasialen Schulzeit) stimmt die Richtung. Doch zeigt ein Blick in die Schulgesetze anderer Länder, dass sich die Vorgaben zur effizienten Nutzung von schülerindividuellen Lern- oder Bildungszeiten noch verbindlicher fassen lassen.

### **Qualitätssicherung**

Im Qualitätsbereich „Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung“ hat das Land mit dem im aktuellen Schuljahr eingeführten Orientierungsrahmen Schulqualität einen formalen Standard als verbindliche Grundlage der Qualitätsentwicklung aller rheinland-pfälzischen Schulen geschaffen. Die im Schulgesetz daran geknüpfte interne Evaluation ist angelaufen; die externe Evaluation der Einzelschule befindet sich seit 2006 in der Pilotphase. Die operative Steuerung der Qualitätssicherung wird durch Vergleichsarbeiten und Lernstandserhebungen konsequent umgesetzt. Dagegen ist Rheinland-Pfalz das einzige Bundesland, das derzeit auf – empirisch nachweisbare – normierende Effekte zentraler Prüfungen verzichtet.

### **Systemmanagement**

In Rheinland-Pfalz reichen die Ansätze dezentraler Entscheidungsstrukturen zugunsten der Einzelschule bis ins Jahr 2001 zurück und sind seither modifiziert worden. Schulen erhalten zunehmend die Kompetenz, Personal zu rekrutieren. Das bedeutet Personalhoheit bei „schulscharfen Ausschreibungen“, die zurzeit etwa ein Drittel der zu besetzenden Stellen ausmachen. Dennoch wird den Schulleitungen kein Disziplinarrecht übertragen. Im Rahmen von Modellversuchen erhalten Schulleiter Budgetbefugnisse zur Bewirtschaftung von Vertretungsunterricht. Die Verwendung des Führungsinstrumentes Zielvereinbarungen wird politisch propagiert und via Fortbildung implementiert. Die mittelfristige Fortbildungsplanung ist Bestandteil der schulischen Qualitätsprogrammarbeit und umfasst auch die individuelle Fortbildungsplanung im Rahmen von Personalentwicklungsmaßnahmen. Schulen steht ein geringes Fortbildungsbudget zur Verfügung, das jedoch den Zukauf von nichtstaatlichen Angeboten kaum erlaubt.

### **Schulkultur**

Schulen in Rheinland-Pfalz sind seit 2003 verpflichtet, ihre pädagogische Praxis an einem eigenen Qualitätsprogramm zu orientieren und zu überprüfen. Das Ganztagschulprogramm – insbesondere mit vollgebundenem Unterricht – ist weiter ausbaufähig.

### **Lehren und Lernen**

Rheinland-Pfalz ist bei der Umsetzung von Bildungsstandards in Lehrpläne ein gutes Stück vorangekommen und hat so genannte abschlussbezogene Erwartungshorizonte für einige Fächer der Sekundarstufe I formuliert. Mit einer Vielzahl von Maßnahmen und Programmen zur Förderung unterschiedlicher Zielgruppen setzt das Land an adressatenspezifischen Bedürfnissen an. Rahmenbedingungen und Angebote – etwa im Bereich der Förderung lernschwacher Schüler – sind noch ausbaufähig.

### **Fazit**

Rheinland-Pfalz ist – formal gesehen – vor allem bildungsprogrammatisch sehr gut aufgestellt. Dem Land ist zu empfehlen, den in der Qualitätssicherung eingeschlagenen Weg konsequent weiterzugehen. Handlungsbedarfe gibt es vor allem auf der Ebene des Systemmanagements: Schulleitungen mangelt es an Führungsmitteln, und sie sollten als Führungskräfte Personalverantwortung übernehmen können. Für den Qualitätsbereich „Lehren und Lernen“ empfiehlt es sich, die Intensität der Förderangebote zu verbessern.

## **3.12 Saarland**

### **Bildungspolitische Ziele**

Das Saarland hat in diesem Qualitätsbereich seine Hausaufgaben – wenn auch mit Verspätung – ganz gut erledigt und nahezu alle bildungspolitisch bedeutsamen Ziele kodifiziert. Beim Umgang mit Zeitressourcen (Vermeidung von Sitzenbleiben, frühe und flexible Einschulung) ließen sich die Vorgaben zur effizienten Nutzung von schülerindividueller Lern- oder Bildungszeit noch verbindlicher fassen.

### **Qualitätssicherung**

Im Qualitätsbereich „Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung“ hat das Saarland mit dem „Orientierungsrahmen zur Schulqualität“ einen formalen Standard geschaffen. Die daran geknüpfte externe Evaluation der Einzelschule befindet sich in der Erprobungsphase auf Basis einer freiwilligen Teilnahme. Die operative Steuerung der Qualitätssicherung durch landesweite Vergleichsarbeiten, Lernstandserhebungen, zentrale Prüfungen sind komplementäre und damit geeignete Bestandteile einer systematischen Strategie der Qualitätssicherung.

### **Systemmanagement**

Im Saarland sind die Ansätze zur Dezentralisierung von Entscheidungsstrukturen in Richtung Schulautonomie nicht zu übersehen, doch sind diese nicht konsequent übersetzt. Schulen erhalten bisher lediglich im Rahmen von Schulversuchen die Kompetenz, Personal bei schulspezifischen Ausschreibungen zu rekrutieren sowie über erweiterte Budgetbefugnisse zu verfügen. Die Einführung von Zielvereinbarungen als Personalführungsinstrument befindet sich in der Diskussion. Schulen steht ein geringes Fortbildungsbudget zur Verfügung.

### **Schulkultur**

Schulen im Saarland sind nicht – wie sonst fast überall in Deutschland – aufgefordert, ihre pädagogische Praxis an einem eigenen Schulprogramm zu orientieren und zu überprüfen. Auch das Ganztagschul-Programm – insbesondere mit vollgebundenen Unterrichtsangeboten – ist ausbaufähig.

### **Lehren und Lernen**

Die Umsetzung von Bildungsstandards in Kernlehrpläne ist im Gange. Bislang liegen zur Erprobung Entwürfe für den Hauptschulabschluss und Mittleren Bildungsabschluss vor. Mit einer Vielzahl von Maßnahmen und Programmen zur Förderung unterschiedlicher Zielgruppen (z. B. lernschwache und hochbegabte Schüler) setzt das Land – programmatisch gesehen – an adressatenspezifischen Bedürfnissen an. Die Soll-Regelung zur integrativen sonderpädagogischen Förderung ist noch längst nicht in allen Ländern Standard. Allerdings sind Angebotsstruktur und Intensität – etwa im Bereich der Förderung von lernschwachen und hochbegabten Schülern – steigerungsfähig.

### **Fazit**

Das Saarland hat vor allem in den zurückliegenden zwei Jahren seine Reformaktivitäten intensiviert. Mit dem Modellversuch „Selbstständige Schule“ sind viele Weichen gut gestellt – auch wenn es weiteren Handlungsbedarf in den Qualitätsbereichen „Qualitätssicherung“ und „Systemmanagement“ gibt. Dem Land ist zu empfehlen, die mit der „Selbstständigen Schule“ verknüpften Ziele für alle Schulen verbindlich zu formulieren und innerhalb eines vorzuziehenden Fahrplans in die Fläche zu tragen.

## **3.13 Sachsen**

### **Bildungspolitische Ziele**

Sachsen hat in diesem Qualitätsbereich eine stattliche bildungsprogrammatische Agenda abgearbeitet und die notwendigen gesetzlichen Zielvorgaben formuliert. Das Schulgesetz greift die Qualifikationsfunktion von Schule auf, indem darin definiert ist, dass die allgemeinbildende Schule die Voraussetzungen für eine berufliche Qualifizierung zu schaffen hat. Auch wurden Schulautonomie und individuelle Förderung kodifiziert. Beim Umgang mit Zeitressourcen (Vermeidung von Sitzenbleiben, frühe und flexible Einschulung) ließen sich die Vorgaben zur effizienten Nutzung von schülerindividueller Lern- oder Bildungszeit noch verbindlicher fassen.

### **Qualitätssicherung**

Im Qualitätsbereich „Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung“ hat Sachsen hohe formale Standards geschaffen. Die daran geknüpfte interne und externe Evaluation der Einzelschule befindet sich im Status der Implementierung. Die operative Steuerung der Qualitätssicherung durch Vergleichsarbeiten, Lernstandserhebungen, zentrale Prüfungen sind komplementäre und damit geeignete Bestandteile einer systematischen Strategie der Qualitätssicherung. Mit der gesetzlichen Regelung zur vorschulischen Sprachstandserhebung und Sprachförderung hat Sachsen – gemeinsam mit fünf weiteren Ländern – einen nachahmenswerten Standard gesetzt.

### **Systemmanagement**

Im Qualitätsbereich Systemmanagement hat Sachsen den Einzelschulen noch nicht die nötigen Entscheidungskompetenzen übertragen, die diesen als eigenverantwortliche operative

Einheiten zufallen. Schulleiter haben keine Führungsverantwortung im Sinne des Disziplinarrechts. In puncto eigenverantwortlicher Rekrutierung von Lehrkräften haben Schulleitungen lediglich ein Anhörungsrecht. Im Zuge der eigenverantwortlichen Entwicklung von pädagogischen Konzepten erhalten Modellschulen erweiterte Budgetbefugnisse. Die Einführung des Führungsinstruments Zielvereinbarungen befindet sich in der Diskussion und wird via Fortbildung in die Schulen hineingetragen.

### **Schulkultur**

Schulen in Sachsen sind aufgefordert, ihre pädagogische Praxis an einem Schulprogramm zu orientieren und zu überprüfen. Die Umsetzung dieser Verpflichtung ist bereits gängige Praxis. Das Ganztagschul-Programm – insbesondere mit vollgebundenen Unterrichtsangeboten – ist ausbaufähig.

### **Lehren und Lernen**

Die bildungsprogrammatische Bedeutung von Bildungsstandards ist kodifiziert und deren Umsetzung in Lehrpläne für einige Schulformen abgeschlossen. Mit einer Vielzahl von Maßnahmen und Programmen, die an unterschiedliche Zielgruppen gerichtet sind, setzt das Land in zutreffender Weise an adressatenspezifischen Bedürfnissen an. Allerdings sind Rahmenbedingungen und Angebote im Bereich der integrativen sonderpädagogischen Förderung verbesserungsfähig.

### **Fazit**

Sachsen zeichnet sich durch eine besonders aktive Reformtätigkeit in einigen Qualitätsbereichen aus. So wurden die bildungsprogrammatischen Zielvorgaben in angemessene Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung übersetzt. Anders sieht die Situation bei der Politik der eigenverantwortlichen Schulentwicklung aus. Hier sind die Handlungsbedarfe offensichtlich: Schulleiter haben weder Disziplinarrecht, noch tragen sie als Führungskräfte Verantwortung bei Lehrereinstellungen.

## **3.14 Sachsen-Anhalt**

### **Bildungspolitische Ziele**

Das Land hat in diesem Qualitätsbereich seine Hausaufgaben vorbildlich erledigt und alle bildungspolitisch bedeutsamen Ziele eindeutig kodifiziert. Die formalen Vorgaben zum Umgang mit Zeitressourcen (flexible Einschulung, Verkürzung der gymnasialen Schulzeit) sind gegeben. Was die Vermeidung von Sitzenbleiben betrifft, sind die Bestimmungen in anderen Ländern allerdings deutlicher gefasst.

### **Qualitätssicherung**

Was den Qualitätsbereich „Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung“ betrifft, hat Sachsen-Anhalt formale Standards geschaffen, die sich sehen lassen können. Einzelschulen erwächst daraus – wie bei der Mehrheit der Länder – die Verpflichtung zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung. Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung befinden sich im Stadium der Implementierung. Qualitätswirksame Effekte sollten auch mit Blick auf die operative Steuerung der Qualitätssicherung (obligatorische Vergleichsarbeiten, Lernstandserhebungen, zentrale Prüfungen) mittelfristig messbar sein. Insbesondere im Bereich der vorschulischen und schulischen Eingangsdiagnostik besteht Handlungsbedarf.



### **Systemmanagement**

In Sachsen-Anhalt sind Selbstständigkeit und Eigenverantwortung der Einzelschule bildungspolitisches Programm. Doch ist der dafür erforderliche personalpolitische Gestaltungsspielraum der Schulleitungen begrenzt. Schulleiter haben weder eine Führungsverantwortung im Sinne des Disziplinarrechts, noch verfügen diese über die Befugnis, dienstliche Beurteilungen zu erstellen. Der Einsatz von Zielvereinbarungen als Personalführungsinstrument befindet sich in der Diskussion, dessen Gebrauch ist jedoch nicht verpflichtend.

### **Schulkultur**

In Sachsen-Anhalt sollen Schulen die Entwicklungsziele und Leitideen der pädagogischen Arbeit an einem Schulprogramm orientieren und überprüfen. Eine regelmäßige Rechenschaftslegung, die der Fortschreibung des Schulprogramms dienen sollte, ist nicht verpflichtend geregelt. Vor allem das Ganztagschul-Programm – insbesondere mit vollgebundenen Unterrichtsangeboten – ist ausbaufähig.

### **Lehren und Lernen**

Die bildungsprogrammatische Bedeutung von Bildungsstandards ist kodifiziert und deren Umsetzung in kompetenzorientierte Lehrpläne für einige Schulformen abgeschlossen, manche befinden sich noch in der Entwicklung. Mit einer Vielzahl von Maßnahmen und Programmen, die an unterschiedliche Zielgruppen gerichtet sind, setzt das Land in zutreffender Weise an adressatenspezifischen Bedürfnissen an. Allerdings sind Rahmenbedingungen und Angebote vor allem im Bereich der Sprachförderung verbesserungsfähig.

### **Fazit**

Sachsen-Anhalt ist – formal gesehen – vor allem bildungsprogrammatisch sehr gut aufgestellt. Überdies hat es bildungsprogrammatische Zielvorgaben in angemessene Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung übersetzt. Anders sieht die Situation bei der Politik der eigenverantwortlichen Schulentwicklung aus. Hier sind die Handlungsbedarfe offensichtlich: Schulleiter haben weder Disziplinarrecht, noch tragen sie als Führungskräfte Verantwortung bei Lehrereinstellungen. Dem Land ist zu empfehlen, den in der Qualitätssicherung eingeschlagenen Weg konsequent weiterzugehen und Schulleitungen mit Führungsmitteln auszustatten.

## **3.15 Schleswig-Holstein**

### **Bildungspolitische Ziele**

Das Land Schleswig-Holstein ist in diesem Qualitätsbereich vergleichsweise gut aufgestellt und erbringt damit den Nachweis, eine stattliche Reformagenda bearbeitet zu haben. Der Erziehungs- und Bildungsauftrag der Schule definiert die Vermittlung einer allgemeinen Bildung, die den Anforderungen für eine Berufsausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf entsprechen soll. Damit wird eindeutig der Qualifikationsfunktion allgemeinbildender Schulen entsprochen. Wie in den meisten Ländern ist in Schleswig-Holstein die Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen im Schulsystem kodifiziert. Beim Umgang mit Zeitressourcen ist die flexible Einschulung vorbildlich geregelt. Doch zeigt ein Blick in die Schulgesetze anderer Länder, dass sich die Vorgaben zur effizienten Nutzung von schülerindividuellen Lern- oder Bildungszeiten – etwa zur Vermeidung von Klassenwiederholung – verbindlicher fassen lassen.

### **Qualitätssicherung**

Auch in puncto Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung hat Schleswig-Holstein formale Standards geschaffen, die sich sehen lassen können. Einzelschulen erwächst daraus die Verpflichtung zur Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung. Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung befinden sich im Stadium der Implementierung. Qualitätswirksame Effekte sollten sich mit Blick auf die operative Steuerung der Qualitätssicherung (obligatorische Vergleichsarbeiten, Lernstandserhebungen, zentrale Prüfungen) mittelfristig einstellen. Im Bereich der vorschulischen und schulischen Eingangsdiagnostik lässt sich ein Handlungsbedarf ausmachen.

### **Systemmanagement**

Im Qualitätsbereich Systemmanagement hat Schleswig-Holstein den Einzelschulen noch nicht die nötigen Entscheidungskompetenzen übertragen, die diesen als eigenverantwortliche operative Einheiten zufallen. Schulleiter sind als Führungskräfte verantwortlich für das Gelingen der pädagogischen und erzieherischen Arbeit. Dies setzt voraus, dass Schulleitungen die dafür erforderlichen Führungsmittel vollständig übertragen werden, was aber bisher nicht geschehen ist. Schulleitungen haben bei der Besetzung offener Lehrerstellen an ihren Schulen ein gewisses Mitwirkungsrecht. Lediglich bei „schulscharfen Ausschreibungen“, die bisher aber nur einen sehr geringen Teil ausmachen, sind Schulleitungen die Entscheider. Darüber hinaus können bei Bedarf vom Schulamt Budgetbefugnisse auf die Schule für „Geld statt Stellen“ übertragen werden. Im eigentlichen Sinne ist das Führungsinstrument Zielvereinbarungen noch nicht in Gebrauch. Schulleiter führen etwa im zweijährigen Turnus ein anlassunabhängiges Mitarbeitergespräch.

### **Schulkultur**

Schulen in Schleswig-Holstein sind aufgefordert, ihre pädagogische Praxis an einem Schulprogramm zu orientieren und zu überprüfen. Die Umsetzung dieser Verpflichtung ist bereits jährliche Praxis. Das Ganztagsschul-Programm – insbesondere mit vollgebundenen Unterrichtsangeboten – ist ausbaufähig.

### **Lehren und Lernen**

Das Land hat die Bildungsstandards in kompetenzorientierte Lehrpläne für die Primar- und Sekundarstufe I umgesetzt. Mit Beginn des aktuellen Schuljahres wird damit gearbeitet. Adressatenspezifische Förderangebote sind zwar vorhanden, haben aber nicht den hohen Stellenwert wie in anderen Ländern. Im Bereich der Förderung von Lernschwachen wie auch von Hochbegabten bestehen Handlungsbedarfe.

### **Fazit**

Schleswig-Holstein zeichnet sich durch eine besonders aktive Reformtätigkeit in einigen Qualitätsbereichen aus. So wurden die bildungsprogrammatischen Zielvorgaben in angemessene Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung übersetzt. Auch im Bereich der Schulkultur zielt die bisherige Reformpolitik auf die Verbesserung des Bildungserfolgs der Schüler. Anders sieht die Situation bei der Politik der eigenverantwortlichen Schule aus. Hier sind die Handlungsbedarfe offensichtlich: Schulleiter haben weder Disziplinarrecht noch tragen sie zurzeit als Führungskräfte maßgebliche Verantwortung bei Lehrereinstellungen. Ebenso mangelt es an Budgetbefugnissen zur Personalbewirtschaftung.

### 3.16 Thüringen

#### **Bildungspolitische Ziele**

Thüringen ist in diesem Qualitätsbereich vergleichsweise gut aufgestellt. Der Erziehungs- und Bildungsauftrag der Schule definiert, dass die Vermittlung einer allgemeinen und berufsvorbereitenden Bildung die Voraussetzung für eine qualifizierte berufliche Tätigkeit ist. Damit wird eindeutig der Qualifikationsfunktion allgemeinbildender Schulen entsprochen. Die Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen im Schulsystem in Richtung eigenverantwortliche Schule folgt einer Entwicklungsstrategie, die vorsieht, alle Schulen in das Entwicklungsvorhaben zu integrieren. Im Gegensatz zur Mehrheit der Länder ist die angestrebte Schulautonomie nicht kodifiziert. Beim Umgang mit Zeitressourcen ist die flexible Einschulung vorbildlich geregelt. Doch sind weitere Vorgaben zur effizienten Nutzung von schülerindividuellen Lern- oder Bildungszeiten – etwa zur Vermeidung von Klassenwiederholung – nicht verbindlich gefasst.

#### **Qualitätssicherung**

Im Qualitätsbereich „Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung“ hat Thüringen mit dem schulischen Qualitätsrahmen und dem Leitbild „Schulentwicklung konkret“ formale Standards zur Qualitätsentwicklung geschaffen. Die daran geknüpfte Evaluation der Einzelschule befindet sich in der Erprobungsphase auf Basis einer freiwilligen Teilnahme. Die operative Steuerung der Qualitätssicherung durch landesweite Vergleichsarbeiten, Lernstandserhebungen, zentrale Prüfungen sind komplementäre und damit geeignete Bestandteile einer systematischen Strategie der Qualitätssicherung. Für den Bereich der vorschulischen und schulischen Eingangsdiagnostik lässt sich Handlungsbedarf ermitteln.

#### **Systemmanagement**

Im Qualitätsbereich Systemmanagement hat Thüringen den Einzelschulen noch nicht die nötigen Entscheidungskompetenzen übertragen, die diesen als eigenverantwortliche operative Einheiten zufallen. Schulleiter haben keine Führungsverantwortung im Sinne des Disziplinarrechts. In puncto eigenverantwortlicher Rekrutierung von Lehrkräften sollen Schulleiter im Rahmen des Entwicklungsvorhabens „Eigenverantwortliche Schule“ an der Einstellung des pädagogischen Personals beteiligt werden – wie im Schulgesetz bereits kodifiziert. Budgetbefugnisse zur Personalbewirtschaftung liegen nicht vor. Viele Schulträger räumen Schulen jedoch volle Budgetbefugnisse für die Bewirtschaftung der Sachmittel ein. An allen Schulen, die sich dem Entwicklungsvorhaben „Eigenverantwortliche Schule“ angeschlossen haben, sind Zielvereinbarungen ein verbindliches Führungsinstrument – mithin ein Fünftel aller Schulen, die dieses Instrument einsetzen.

#### **Schulkultur**

Schulen in Thüringen sind – wie ganz überwiegend in Deutschland – verpflichtet, ihre pädagogische Praxis an einem eigenen Leitbild bzw. Schulprogramm zu orientieren und zu überprüfen. Im Schulgesetz ist die Angebotsform der Ganztagschule nicht kodifiziert. Die Selbstevaluation ist für Schulen nicht verbindlich. Das Ganztagschul-Programm – insbesondere mit vollgebundenen Unterrichtsangeboten – ist ausbaufähig.

#### **Lehren und Lernen**

Das Land kann für sich in Anspruch nehmen, schon zu einem vergleichsweise frühen Zeitpunkt – nämlich noch vor der Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse – kompetenzorientierte Lehrpläne entwickelt zu haben. Das dürfte erklären, weshalb die Orientierung an Bildungsstandards nicht wie in anderen Ländern im Schulgesetz festgeschrieben wurde. Dessen un-

geachtet lassen sich bei adressatenspezifischen Förderangeboten wie etwa im Förderbereich Hochbegabte Handlungsbedarfe ausmachen.

### **Fazit**

Thüringen ist – formal gesehen – vor allem bildungsprogrammatisch vergleichsweise gut aufgestellt. Überdies ist es dabei, bildungsprogrammatische Zielvorgaben in angemessene Strategien und Instrumente der Qualitätssicherung zu übersetzen. Eine Reihe von Ländern sind hier schon einige Schritte weiter. Handlungsbedarfe gibt es ganz offensichtlich bei der Politik der eigenverantwortlichen Schule. Führungsmittel und Budgetbefugnisse für Schulleiter sind hier die Stichworte. Dem Land ist zu empfehlen, etwa den in der Qualitätssicherung eingeschlagenen Weg wie auch beim Entwicklungsvorhaben der eigenverantwortlichen Schule konsequent weiterzugehen und für alle Schulen einen verbindlichen Fahrplan zu entwickeln.

## **4 Bundesweite Trends und Handlungsbedarfe**

Die Qualität eines Schulsystems muss sich an seinen Ergebnissen messen lassen. Nur wenn die Politik die entscheidenden Rahmenbedingungen richtig setzt, angemessene Strategien und Instrumente wie auch Ressourcen für die dafür erforderlichen Unterstützungsmaßnahmen bereitstellt, wird die Zukunftsfähigkeit des deutschen Schulsystems gesichert werden können. Einige Bundesländer haben sich beeilt und eine stattliche Agenda bearbeitet. Hier ist eine besonders reformaktive Spitzengruppe zu nennen, der die Länder (in alphabetischer Reihenfolge) Berlin, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen angehören. Angeführt wird diese Spitzengruppe von den Ländern Hessen und Nordrhein-Westfalen, deren reformerische Ansätze noch einen kleinen Tick weiter sind. Eine Reihe von Ländern – allen voran Niedersachsen – befindet sich auf dem Sprung zur Spitzengruppe. 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.

Eine Vielzahl von Reformansätzen zur Dezentralisierung, Qualitätsentwicklung und Leistungskontrolle des Bildungssystems lässt den Gestaltungswillen der Bildungspolitik in Deutschland 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 aufs Neue unter Beweis zu stellen, effizienter und leistungsfähiger zu werden. Probleme haben offenbar noch einige Länder, die Dezentralisierung von Verantwortung im Schulsystem in Richtung einer selbstständigen und eigenverantwortlichen Schule konsequent durchzudeklinieren. Auch was die Handlungsfelder „Schulkultur“ und „Lehren und Lernen“ betrifft, sind die Länder noch in der Pflicht, mehr Ganztagschulen mit Vollzeitunterricht und systematische Förderangebote für die Lern- und Bildungsbedürfnisse spezifischer Schülergruppen anzubieten.

In den Regelwerken der Länder gibt es noch Verbesserungspotenzial. Das betrifft zum einen zeitliche Zielvorgaben 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 Führungsmittel für Schulleitungen und Leistungsanreize für erfolgreiches Handeln. Bisher haben die Länder beispielsweise noch einen großen Bogen um eine Neuordnung des Besoldungsrechts gemacht. Auch Schulleitungen und Lehrer sind leistungsgerecht zu honorieren.

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 dieses Reformmonitors versteht sich daher auch 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 das eigentliche Motiv der Rechenschaftslegung der Einzelschule. Im Kern handelt es sich dabei um eine Prozessberichterstattung, 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 deshalb, um damit einen qualitätsbewussten Umgang mit dem öffentlichen Gut Bildung zu fördern.

## Literatur

Avenarius, Herrmann / Heckel, Hans, 2000, Schulrechtskunde, 7. Auflage, Neuwied/Kriftel

Baumert, Jürgen / Stanach, Petra / Watermann, Rainer, 2006, Schulstruktur und die Entstehung differenzieller Lern- und Entwicklungsmilieus, in: Baumert, Jürgen / Stanach, Petra / Watermann, Rainer (Hrsg.), Herkunftsbedingte Disparitäten im Bildungswesen. Vertiefende Analysen im Rahmen von PISA 2000, Wiesbaden, S. 95-188

Böttcher, Wolfgang, 2002, Für ein verbindliches Kerncurriculum an Grundschulen, in: Böttcher, Wolfgang / Kalb, Peter E. (Hrsg.), Kerncurriculum – Was Kinder in der Grundschule lernen sollten: Eine Streitschrift, Weinheim/Basel, S. 14–37

Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein IQSH (Hrsg.), 2006, Eigenständigkeit und Ergebnisverantwortung – Schule der Zukunft gestalten – 2. Kieler Schulleitungssymposium 29. bis 30. September 2006, Arbeitspapier zum Workshop

KMK - Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), 2003, Jahresbericht der Kultusministerkonferenz 2002, Bonn

Otto, Hans-Uwe / Coelen, Thomas (Hrsg.), 2005, Ganztätige Bildungssysteme. Innovation durch Vergleich, Münster

Senkbeil, Martin, 2005, Schulmerkmale und Schultypen im Vergleich der Länder, in: PISA 2003 - Der zweite Vergleich der Länder in Deutschland – Was wissen und können Jugendliche, Münster, New York, München, Berlin, 299–321

Senkbeil, Martin / Drechsel, Barbara / Rolff, Hans-Günter / Bensen, Martin / Zimmer, Karin / Lehmann, Raine H. / Neumann, Astrid, 2004, Merkmale und Wahrnehmungen von Schülern und Unterricht, in: PISA-Konsortium Deutschland (Hrsg.), PISA 2003 – Der Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland – Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs, Münster, New York, München, Berlin, 296–314

Stettes, Oliver, 2007, Leistungsorientierte Personalpolitik, Zielvereinbarungen als Personalführungs- und Entgeltinstrument an Schulen, in: schul-management – Die Zeitschrift für Schulleitung und Schulpraxis, 38. Jg., Nr. 3, 16-1

**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
<b>Bildungspolitische Ziele</b>	3-	3-	1	2	2+	2+	2+	2	2	1	2	3	2	2+	2	2-
<b>Qualitätssicherung</b>	2	2+	1-	2-	2-	1-	2	2	2+	1-	3-	3	2+	2-	2-	3
<b>System- /Personalmanagement</b>	3	3	3	4-	3	2	2+	1	3	2-	3+	3	3	3	3	3
<b>Schulkultur</b>	2-	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3-	3	3	2-	3-
<b>Lehren und Lernen</b>	3	3	2-	2-	4-	2-	2+	3	2-	2-	2-	3	3	3	3	3
<b>Gesamtbewertung</b>	<b>3+</b>	<b>3+</b>	<b>2</b>	<b>3+</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2-</b>	<b>2</b>	<b>3+</b>	<b>3</b>	<b>3+</b>	<b>3+</b>	<b>3+</b>	<b>3</b>

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln