Prof. Dr. Jörg Bogumil, Prof. Dr. Wolfgang Böttcher

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

INFORMATION
18/193

A40

Chancengleichheit durch Bildungssteuerung. Erfahrungen und Optimierungsvorschläge

Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag
der Enquetekommission „Chancengleichheit in der Bildung“
des Landtages NRW

Bochum, den 7.11.24

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung 3

2 Ausgangslage: keine Chancengleichheit auch 25 Jahre nach der ersten PISA-Studie 5

3 Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung in der Schulverwaltung 10

4 Instrumente zur Herstellung von Chancengleichheit 22

4.1 Stärkung der Schulautonomie 22

4.2 Bildungsmonitoring 28

4.3 Nationale Bildungsstandards 34

4.4 Schulsozialindex 37

4.5 Ganztagsschule 41

4.6 Projekte zur Stärkung von benachteiligten Schulen 44

4.7 Startchancenprogramm 47

5 Optimierungsmöglichkeiten 53

5.1 Bessere Steuerung im Mehrebenensystem 54

5.1.1 Reform der Schulaufsicht 54

5.1.2 Bessere Einbeziehung der Kommunen in die inneren Schulangelegenheiten 56

5.1.3 Bessere Schnittstellenbearbeitung zwischen Schulaufsicht und Schulleitungen 57

5.1.4 Unterstützung der Schulleitungen 58

5.2 Möglichkeiten und Grenzen der eigenständigen Schule 59

5.3 Weiterentwicklung der Sozialindex-Idee 61

5.4 Konsequenzen aus Monitoringdaten 62

5.5 Von Bildungsstandards zu Kerncurricula 65

5.6 Evaluation von Schulen, Schulverwaltung und Schulpolitik 67

Zusammenfassende Empfehlungen 71

Abkürzungsverzeichnis 74

Literaturverzeichnis 75

Abbildungsverzeichnis 82

1 Einleitung

Untersuchungsziel

Ausgehend davon, dass es der bisherigen Bildungssteuerung in NRW nur unzureichend gelingt, Chancengleichheit herzustellen und Kinder und Jugendliche sowie deren Familien zielgerichtet und lückenlos in der Bildungskette zu unterstützen, fragt die Enquetekommission danach, wie die bestehenden Prozesse und Zuständigkeiten optimiert werden können. Konkret soll untersucht werden, ob sich mit Blick auf die Verwirklichung von Chancengleichheit in NRW dysfunktionale Ausprägungen und Gewohnheiten des Mehrebenensystems Schule identifizieren lassen. Wenn dies der Fall ist, ergibt sich die Frage, auf welche Weise dies verändert werden kann. Bei der Untersuchung dieser Leitfragen sollen folgende Teilfragen berücksichtigt werden:

- Wie ist in diesem Zusammenhang die Funktionsteilung zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten zu beurteilen? Welche Aufgaben haben die verschiedenen Akteure im Mehrebenensystem? Welche strukturellen Veränderungsvorschläge können diesbezüglich gemacht werden?
- Wie kann eine Educational Governance aussehen, welche die vielfältigen und befristeten Ressourcen aus Projekten chancengerecht einsetzt? Welche Optimierungsmöglichkeiten bestehen hier?
- Auf welche Weise kann der Handlungsspielraum der Schulen durch eine deutlich höhere Budgethoheit vergrößert werden?
- Wie können die Schulleitungen und die Lehrkräfte in ihrer täglichen Arbeit von den übrigen Akteuren im System in ihrer Arbeit unterstützt werden, um die Chancengleichheit zu erhöhen und Innovationskompetenz der Schulen zu unterstützen?
- Wie kann eine Educational Governance in NRW aussehen, welcher es gelingt, auch für die vielen Schülerinnen und Schüler mit nicht deutscher Verkehrssprache Chancengleichheit zu realisieren?

Vorgehensweise

Zur Bearbeitung dieser umfassenden Fragestellungen standen den Gutachtern knapp ca. 5 Monate und ein begrenztes Budget zur Verfügung. Es musste daher im Wesentlichen auf bisherigen Studien, Dokumente und Literatur zurückgegriffen werden, ergänzt durch ausgewählte Experteninterviews. Durchgeführt wurden Gespräche im MSB, mit Schulleitungen, der Schulaufsicht, dem QUA-LIS und dem Städtetag. Das Gutachten greift vor allem verwaltungswissenschaftliche, bildungswissenschaftliche und juristische Expertise auf. Die Untersuchungsfragestellung zielt insbesondere auf die Optimierung bestehender Prozesse und Zuständigkeiten ab, allerdings hängt das Ziel der Herstellung einer größeren Chancen-

gleichheit auch von weiteren Faktoren ab, wie z.B. dem Ressourceneinsatz, dem Einbezug von Eltern oder Entwicklungen im schulischen Umfeld. Die Bildungssteuerung versucht seit Jahren, mittels verschiedener Maßnahmen das oben genannte Ziel zu erreichen. Von daher muss die wichtige Frage nach der Optimierung der Prozesse und Zuständigkeiten in einen größeren Rahmen gestellt werden.

Im Folgenden werden daher zunächst in Kapitel 2 die Ausgangslage 25 Jahre nach der PISA-Studie und in Kapitel 3 die komplexen Zuständigkeiten und die Aufgabenverteilung in der Schulverwaltung dargestellt. In Kapitel 4 diskutieren wir bisherige und aktuelle Maßnahmen zur Herstellung von mehr Chancengleichheit insbesondere mit Bezug auf NRW. Vor diesem Hintergrund werden in Kapitel 5 verschiedene Optimierungsoptionen diskutiert. Eine Zusammenfassung schließt die Ausführungen ab.

2 Ausgangslage: keine Chancengleichheit auch 25 Jahre nach der ersten PISA-Studie

Chancengleichheit oder Chancengerechtigkeit

Wenn von Chancengleichheit oder Chancengerechtigkeit im Schulwesen gesprochen wird, dann handelt es sich nicht um synonyme Begriffe. Sie haben zudem eine andere Herkunft. Die Bildungssoziologie und Bildungsstatistik haben seit den 1970er Jahren insbesondere die Benachteiligung von Mädchen und jungen Frauen, Kindern aus der Arbeiterschaft und Kindern, die in ländlichen Regionen aufwuchsen, belegt. Während von dieser Seite Bildungsungleichheit der Ergebnisse mit den unterschiedlichen Bedingungen des Aufwachsens junger Menschen erklärt wurden – kurz: mit gesellschaftlicher Ungleichheit – und der Unfähigkeit oder dem Unwillen der Schule, hierauf zu reagieren, interpretierten die Befürworter des Begriffs der Chancengerechtigkeit die unterschiedlichen Ergebnisse als Folge einer rationalen Leistungsauslese aufgrund des individuellen Könnens und der Anstrengung, auf Basis von Intelligenz und Begabung der Schülerinnen und Schüler. Sie bescheinigten der Schule Fairness, weil sie mit der gemeinsamen Grundschulzeit gleiche Startchancen für alle bietet und alle Kinder gleichbehandelt. Gerade das Absehen von Merkmalen der Herkunft stehe für Gerechtigkeit. So etablierte sich der Begriff der Chancengerechtigkeit als Gegenposition zum Begriff der Chancengleichheit (vgl. auch Klemm & Rolff 2016). Vor diesem Hintergrund werden wir im Folgenden den Begriff der Chancengleichheit benutzen.

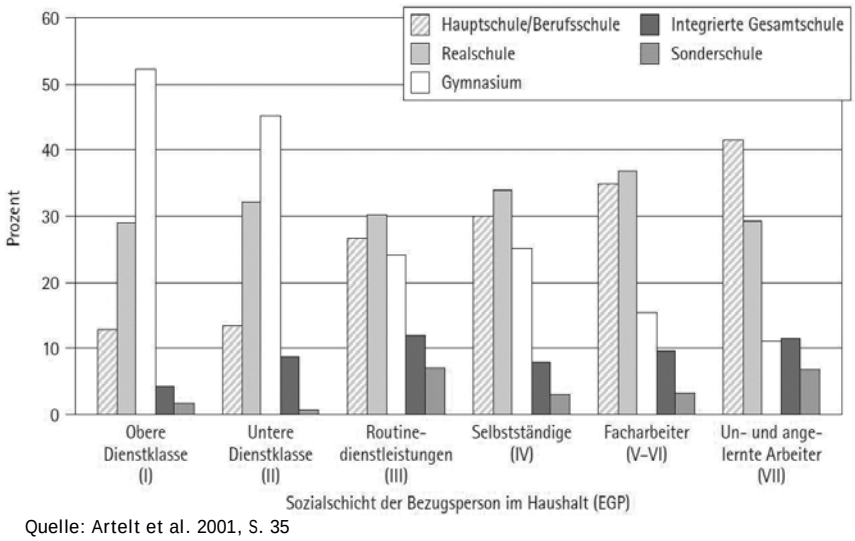
Herkunftsbedingte Benachteiligung

Herkunftsbedingte Benachteiligung beim Bildungsverlauf ist seit über 100 Jahren ein Thema der Pädagogik und der Schulpolitik. Nach den erwähnten Studien in den 1960er und 1970er Jahren setzten Maßnahmen der Bildungsreform ein, die zur Bildungsexpansion führten. Allerdings zeigte sich knapp 20 Jahre später, dass mit der Bildungsexpansion zwar bestimmte Benachteiligungen (Mädchen, junge Frauen) verringert werden konnten, dass aber hinsichtlich der engen Entkoppelung von sozioökonomischer Herkunft und Schulerfolg kein relevanter Effekt erzeugt worden ist. So konnte 1989 aufgrund von Daten des Mikrozensus mittels einer Sonderauswertung, in der Alter, soziale Herkunft und besuchte Schulform verknüpft wurden, die soziale Auslese im westdeutschen Schulsystem nach der ersten Phase der Bildungsreform dokumentiert werden. Erfasst wurden 13- und 14-jährige Kinder, denn in diesem Alter war in den alten Bundesländern der Übergang in die differenzierte Sekundarstufe I vollzogen. Es zeigte sich, dass nur 13 % aller Beamtenkinder die Hauptschule besuchen, aber 58% aller Arbeiterkinder in dieser Schulform lernen. Und während 58 % aller Beamtenkinder Gymnasiasten sind, besuchen gerade 11 % aller Arbeiterkinder diese Schulform. Es lässt sich sagen, dass die Chance eines Beamtenkindes, den Weg ins Gymnasium zu finden, fast sechsmal so hoch ist wie die eines Arbeiterkindes (vgl. Böttcher 1991).

Dieses Thema war dann bis zur Jahrtausendwende nur noch für wenige Beobachter interessant (so auch Böttcher & Klemm 2000). In den 1990er Jahren wurden neben den schulpolitischen Herausforderungen, die sich mit der Wiedervereinigung stellten, vor allem kritische Diskussionen über die „Steuerung" im Schulwesen, die als zu bürokratisch und starr empfunden wurde, geführt. Parallel zu den Entwicklungen neuer Managementkonzepte in der Unternehmensführung, die den Wirtschaftsbetrieben Dezentralisierung, schlanke Hierarchien und größere Freiräume für die Belegschaft nahelegten, wurden auch in der Erziehungswissenschaft ähnliche Konzepte prominent (vgl. Kap. 4.1).

PISA

Nach einer kurzen Verstörung durch die schlechten Ergebnisse einer internationalen Studie zu Leistungen der deutschen Schülerinnen und Schüler in naturwissenschaftlichen Fächern und Mathematik (TIMSS 1995, vgl. Baumert & Lehmann 1997), entschloss sich die Politik, im Jahr 2000 an der internationalen Leistungsstudie „Programme for International Student Assessment" (PISA) der OECD teilzunehmen. Die Ergebnisse der ersten PISA-Leistungsstudie führte zu einer dramatischen Zäsur in der deutschen Schulpolitik. Der „PISA-Schock" hatte seine Ursache nicht nur in der Platzierung der deutschen Schülerinnen und Schüler im schlechten Mittelfeld. Vielmehr bestätigen die Daten, dass es keinem der beteiligten Staaten schlechter gelingt, die Koppelung zwischen sozioökonomischer Herkunft und Bildungserfolg zu lockern: Deutschland belegt den letzten Platz in diesem Ranking der Chancengleichheit. Es bestätigte sich der alte Befund der Bildungssoziologie im Hinblick auf die Verteilung der Schülerschaft auf die Schulformen: Die Chance eines Kindes aus der oberen Dienstleistungsklasse für den Besuch eines Gymnasiums ist gut fünfmal so hoch wie die eines Kindes aus der Arbeiterschaft.



Quelle: Artelt et al. 2001, S. 35

Abbildung 1: Fünfzehnjährige nach Sozialschichtzugehörigkeit und Bildungsgang

Besonders dramatisch und zudem auch für die Bildungsforschung überraschend war der Befund, dass mehr als 20% der 15-jährigen lediglich ein Kompetenzniveau erreichten, das unterhalb oder gerade auf dem Niveau der Grundschule lag. In der Hauptschule lag diese Quote bei etwa 50%. Mit anderen Worten: Die Gruppe derjenigen, die weit entfernt sind von einem akzeptablen Mindestniveau, ist etwa dreimal so groß wie die Gruppe derjenigen, die die Schule ohne einen Abschluss verlässt. Die Schule verschleierte also ihre Schlechtleistung, und man muss sich nicht wundern, wenn Arbeitgeber regelmäßig und zunehmend den Wert und die Aussagekraft der schulischen Zertifikate anzweifelten. Für diese Jugendlichen, die ohne ausreichende Mindestkompetenzen die Schule verlassen, wird es fast unmöglich, Bildungsnachteile aufzuholen. Damit sind auch ihre Lebenschancen reduziert.

Zusammensetzung der Schülerschaft hat eine entscheidende Bedeutung

Folgestudien mittels der schulischen Leistungsdaten zeigten auch deutlich, dass die Zusammensetzung der Schülerschaft eine entscheidende Bedeutung für Chancen auf gute schulische Leistungen hat. In einer Lernumgebung mit leistungsstärkeren Lernern profitiert jeder einzelne, in einem Umfeld mit Schülerinnen und Schülern, denen das Lernen schwerfällt, sinkt ihr Potential für Leistungsentwicklung. Man kann sagen, dass die Mitschülerinnen und Mitschüler insofern ‚ansteckend' sind. Und das ist insbesondere tragisch für die, die es in einem besseren Umfeld weit gebracht hätten.

Insgesamt wurden durch die PISA-Ergebnisse und die Befunde aus der Erweiterungsstudie PISA-E, die auch Vergleiche zwischen den Bundesländern zuließ, verschiedene Punkte deutlich:

- Die Streuung der Leistungen zeigt, dass die deutsche allgemeinbildende Schule weit davon entfernt ist, ein für alle Lernenden vergleichbares allgemeines Bildungsniveau zu erzeugen. Sie leistet damit einen gewichtigen Beitrag zur gesellschaftlichen Segregation statt zu ihrer Integration.
- Grob gesagt 20-25% aller Schülerinnen und Schüler erwerben nicht die Kenntnisse und Kompetenzen, die nach anerkannten internationalen Standards als Mindestanforderungen gelten. Und fast alle in dieser Gruppe sind in sozioökonomisch benachteiligten Familien und Sozialräumen aufgewachsen. Die KMK nennt sie „Risikoschüler", so als ob sie ein Risiko wären. Tatsächlich besteht für sie das Risiko, dass sie nicht nur in der Schule abgehängt werden, sondern auch nie mehr Anschluss finden. Diese Zahl ist deutlich höher als die Zahl derjenigen, denen ein schulischer Abschluss verweigert wurde.
- Die Kompetenzwerte der Gymnasiasten weisen darauf hin, dass unser Schulsystem zweigeteilt ist: Gymnasien und Nicht-Gymnasien.

In der Folge von PISA ist ein Ausbau eines breiten Systems des Bildungsmonitoring[1] erfolgt (vgl. Kap. 4.2.). Es zeigt sich aber, dass die deutsche Schule auch in den Jahren nach PISA 2000 keine Erfolgsgeschichte schreiben konnte. Das gilt nicht nur für die durchschnittliche Entwicklung der Leistungen der Schülerinnen und Schüler, das gilt auch für die Frage, ob die Bildungschancen der unteren Klassen im System der sozialen Ordnung verbessert werden konnten. So zeigt der Bildungsbericht zum Jahr 2022 zu „Disparitäten in den Leseleistungen" mit den Untersuchungsdaten des IQB:

„Deutschlandweit verfehlten im Jahr 2022 unter den Neuntklässler:innen, die mindestens den Mittleren Schulabschluss (MSA) anstreben, fast 23 % der Schüler:innen im Kompetenzbereich Lesen den Mindeststandard für diesen Abschluss (…). Dies stellt einen signifikanten Anstieg im Vergleich zum Jahr 2015 dar. Auf Länderebene zeigt sich, dass Schüler:innen in Berlin, Bremen, Hessen und Nordrhein-Westfalen signifikant seltener den Mindeststandard erreichen (…)" (Autorengruppe 2024, S. 165).

Und weiter:

„Dass der Anteil leseschwacher Schüler:innen signifikant zugenommen hat, ist auch mit Blick auf soziale Disparitäten als problematisch einzuschätzen. Leistungsvergleichsstudien zeigen seit fast 25 Jahren wiederholt auf, dass die Kompetenzen von Schüler:innen in Deutschland stark in Abhängigkeit von der sozialen Herkunft variieren. Sowohl im Sekundar- als auch im Primarbereich fällt der soziale Gradient, welcher den Zusammenhang zwischen den erreichten Kompetenzen eines Kindes und dem sozioökonomischen Status der Familie beschreibt, zuletzt für die Leseleistung signifikant stärker aus als in den Vorjahren (Niemitz et al. 2023; Sachse et al. 2022)" (ebd.).

Im Ergebnis hat sich der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Lesekompetenz verstärkt. Angesichts der hohen Bedeutung formaler Zertifikate in Deutschland ist es zudem mehr als bedenklich, dass zum Schuljahresende im Jahr 2022 etwa 6.000 Jugendliche mehr als im Jahr 2013 die Schule ohne mindestens einen Ersten Schulabschluss beendeten, insgesamt sind es 52.300 Personen (Autorengruppe 2018, S. 168).

Während PISA für Deutschland 25% der Schülerschaft als sozioökonomisch benachteiligt ausweist, liegt dieser Anteil bei den Kindern mit Migrationshintergrund bei 42%. Etwa 63% der Lernenden mit Migrationserfahrung gaben an, dass die Sprache, die sie meist zu Hause sprechen, nicht die Sprache ist, mit der sie die PISA-Fragen bearbeiteten. Die 15-Jährigen ohne Migrationshintergrund haben im Fach Mathematik im Durchschnitt einen Leistungsvorsprung von 59 Punkten gegenüber den Gleichaltrigen

[1] Zwei Institutionen sind im modernen Bildungsmonitoring besonders bedeutend: das „Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen", das mit dem regelmäßigen IQB-Bildungstrend den Leistungsstand deutschen Schülerschaft dokumentiert und das Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation (DIPF), das neben einer Vielzahl von Forschungs- und Begleitprojekten verantwortlich für den Deutschen Bildungsbericht ist, der zweijährig mittels statistischer Daten den Zustand des Deutschen Bildungssystem von der Frühkindlichen Bildung bis zur Weiterbildung darstellt und erläutert.

mit Migrationshintergrund. Wird die sozioökonomische Variable rechnerisch eliminiert, verbleibt ein Leistungsabstand von 32 Punkten.

Auch 25 Jahre nach PISA keine Chancengleichheit

Insgesamt zeigt sich, dass es auch 25 Jahre nach PISA keine Chancengleichheit in Deutschland gibt und dass sich trotz einiger Reformen – freundlich gesagt – wenig an der Ausgangslage geändert hat.

3 Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung in der Schulverwaltung

Staatliche Schulhoheit

Die staatliche Schulhoheit (mitunter auch als Schulaufsicht im weiten Sinne bezeichnet) umfasst die inhaltliche Ausrichtung, Organisation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens (Avenarius 2015a). In der föderalen Ordnung liegt die Zuständigkeit bei den Bundesländern. Der Aufsichtsbegriff wird hier wesentlich weiter gefasst als im Sinne des allgemeinen Verwaltungsrechtes. Schulaufsicht im engeren Sinn ist die von den Schulaufsichtsbehörden auszuübende Überwachung der inneren und äußeren Schulangelegenheiten (vgl. hierzu und im Folgenden Bogumil, Fahlbusch& Kuhn 2016).

Zuständig für die Schulaufsicht im weiten Sinne sind der Landtag und die Schulverwaltung. Das Parlament trifft durch die Schulgesetzgebung und die Stellenpläne die wesentlichen Leitentscheidungen, während die Schulverwaltung[2] (Ministerium und nachgeordnete Schulverwaltung) diese Leitvorgaben durch Rechtsverordnungen, Erlasse und Verwaltungsvorschriften umzusetzen und zu konkretisieren haben. Zudem nimmt die Schulverwaltung die Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht wahr.

Kommunale Kompetenzen

Während den Ländern also die ausschließlichen Kompetenzen für die staatliche Schulhoheit (*innere Schulangelegenheiten*) zukommen, sind die Kommunen im Rahmen ihrer grundgesetzlich garantierten Selbstverwaltung *Schulträger* und damit für die Errichtung, Unterhaltung und Verwaltung der einzelnen Schulen zuständig (pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe, *äußere Schulangelegenheiten*). Als Schulträger sind sie zudem in den meisten Bundesländern an der Entscheidung über die Besetzung der Schulleiterstellen beteiligt, allerdings in sehr unterschiedlichem Ausmaß, vom Anhörungs- über ein Vorschlags- bis zum Vetorecht (Avenarius 2015b, S. 48).

Politische Steuerung

Die konzeptionelle Gestaltung und Umsetzung der Schulpolitik in NRW obliegt dem Ministerium für Schule und Bildung (MSB). Die Schulministerin hat die politische Steuerung des gesamten Schulwesens zu verantworten. Ihr politischer Spielraum ist jedoch von den Koalitionsvereinbarungen, den verfügbaren finanziellen Ressourcen und der Stellung im Kabinett geprägt. Die Schulverwaltungen sind personell vor allem durch einen Mix von Juristen und Pädagogen gekennzeichnet (Hepp 2011).

---

[2] Unter Schulverwaltung werden alle schulbezogenen verwaltenden Tätigkeiten von Behörden und Einrichtungen außerhalb der Schulen, die nicht Bildungs- und Erziehungsarbeit im direkten Kontakt mit Schülerinnen und Schülern darstellen, gezählt. In diesem Sinne gehören die dreigliedrige Schulaufsicht, die Unterstützungseinrichtungen des Landes wie etwa die Qualitäts- und Unterstützungs-Agentur - Landesinstitut für Schule (QUA-LIS) und im weiteren Sinne – auch wenn es sich hierbei nicht um Landesbehörden oder Landeseinrichtungen handelt – die vom Land geförderten oder unter Beteiligung des Landes „kooperativ" mit anderen Trägern getragenen „Begleitinstitutionen" und Unterstützungsstrukturen im Bildungsbereich (z.B. die Regionalen Bildungsnetzwerke) dazu.

Schulaufsichtssystem

Alle Länder verfügen über ein spezifisches System von Schulaufsichtsbehörden, wobei die Organisation der Instanzen, der schulartspezifischen Zuständigkeiten oder die Zuordnung zur sonstigen Landesverwaltung unterschiedlich geregelt ist. In NRW existiert ein dreistufiger Verwaltungsaufbau in der Schulverwaltung (ähnlich Baden-Württemberg, Bayern). Sie besteht aus einer Obersten, einer Oberen und einer Unteren Schulaufsichtsbehörde.

Oberste Schulaufsichtsbehörde

Oberste Schulaufsichtsbehörde ist das Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSB). Es nimmt für das Land die Schulaufsicht über das gesamte Schulwesen wahr und entscheidet über Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung. Es soll die landeseinheitlichen Grundlagen für die pädagogische und organisatorische Arbeit der Schulen und für ein leistungsfähiges Schulwesen sichern.

Obere Schulaufsichtsbehörde

Obere Schulaufsichtsbehörde ist die jeweilige Bezirksregierung (Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln, Münster). Die BR nimmt in ihrem Gebiet die Schulaufsicht über die Schulen, die besonderen Einrichtungen sowie die Zentren für schulpraktische Lehrerausbildung (frühere Studienseminare) wahr. Dazu gehört die Dienst- und Fachaufsicht gegenüber den Realschulen, Gymnasien, Gesamtschulen (incl. Gemeinschaftsschulen und Primusschulen), Sekundarschulen, Weiterbildungs- und Berufskollegs und den Förderschulen im Bildungsbereich der Realschule, des Gymnasiums und des Berufskollegs. Bei den übrigen Förderschulen und der Hauptschule üben sie die Dienstaufsicht aus. Die Aufgaben der oberen Schulaufsichtsbehörde werden in einer Schulabteilung der jeweiligen BR als Bündelungsbehörde wahrgenommen, die aus schulfachlichen und verwaltungsfachlichen Aufsichtsbeamtinnen und Aufsichtsbeamten besteht. Jede Schulabteilung besteht aus den fünf schulformbezogenen Dezernaten[3] 41 – 45. Die Dezernate 41 (Grund- und Förderschulen), 42 (Haupt- und Realschulen), 43 (Gymnasien und Weiterbildungskollegs), 44 (Gesamtschulen, Gemeinschaftsschulen und Sekundarschulen) und 45 (Berufskollegs) begleiten im Rahmen der schulfachlichen Aufsicht vor allem die Umsetzung des

[3] Ein Gutachten zur Schulaufsicht in NRW kam zum Ergebnis, dass Organisation der Schulaufsicht in den Bezirksregierungen streng nach Schulformen in verschiedenen Dezernaten vor dem Hintergrund der verstärkten Anforderungen querschnittlich und schulformübergreifend zu denken und sich abzustimmen, zu einer *suboptimalen Arbeitsorganisation* beiträgt (vgl. Bogumil/Fahlbusch/Kuhn 2016).

Erziehungs- und Bildungsauftrages. Zudem gibt es vier schulformübergreifenden Dezernate 46[4], 47[5], 48[6] und 4Q. Allerdings gibt es zwischen den Bezirksregierungen einige Unterschiede hinsichtlich der Zahl der zu betreuenden Schulen und Schulämter. So wurden im Jahr 2016 durch die beiden großen BR Düsseldorf und Köln mit ca. 93.000 Personen mehr als die Hälfte aller Lehrkräfte in ca. 2.800 öffentlichen Schulen beaufsichtigt, während es in den beiden kleinen BR Münster und Detmold zusammen ca. 48.000 Lehrkräfte in ca. 1.500 öffentlichen Schulen waren (Bogumil/Fahlbusch/Kuhn 2016: 24). Insgesamt wurden 2016 290 Stellen für schulaufsichtliche Aufgaben in allen BR eingesetzt (vgl. ebd.).

Untere Schulaufsichtsbehörden

Untere Schulaufsichtsbehörden sind die sogenannten staatlichen Schulämter (SchuÄ). Diese sind zunächst nicht zu verwechseln mit den kommunalen Schulverwaltungsämtern, in denen die Kommunen als Schulträger ihre Verwaltungsaufgaben für die Schulen erledigen (äußere Schulangelegenheiten). Die 53 staatlichen Schulämter sind in NRW in Form einer Organleihe einer kreisfreien Stadt oder einem Kreis zugeordnet. Hier gibt es eine kommunal/staatliche Aufgabenteilung (Kondominum). Das staatliche Schulamt besteht aus einem oder mehreren schulfachlichen Mitgliedern (Schulräte), die Landesbedienstete sind, und einem verwaltungsfachlichen Mitglied (OB, Landrat), das zuständig für verwaltungsrechtliche und haushaltsrechtliche Angelegenheiten ist. Die Kommunen müssen in diesem Fall für die verwaltungsmäßige Ausstattung der staatlichen SchuÄ sorgen. Im Jahr 2016 gab es 174 Planstellen des Landes für das schulfachliche Personal sowie ca. 360 Stellen der Kommunen für das Verwaltungspersonal in den Schulämtern.

Die SchuÄ üben die Dienst- und Fachaufsicht über die Grundschulen aus sowie die Fachaufsicht über die Hauptschulen mit Ausnahme der Förderschulen im Bildungsbereich der Realschule, des Gymnasiums und des Berufskollegs. Sie haben auch die Fachaufsicht über die Förderschulen im Verbund. In den meisten Bundesländern liegt die Zahl der staatlichen SchuÄ (bzw. Außenstellen der oberen Schulaufsicht) deutlich unter der Anzahl der Kreise und kreisfreien Städte. In NRW ist die Struktur mit 53

---

4 Zum Dezernat 46 (Lehreraus- und fortbildung) gehört die Qualitätssicherung der Lehrerfortbildung (Aufsicht über die Kompetenzteams), die Organisation der Qualifizierung von Moderatoren aller Schulformen, die Entwicklung von Fortbildungsmaterialien und die Qualifizierung von Schulleitungen. Zur Lehrerausbildung gehört vor allem die Dienst- und Fachaufsicht über die Zentren für schulpraktische Lehrerausbildung (ZfsL). Zudem ist die Schulentwicklungsberatung dem Dez. 46 zugeordnet.

5 Zentrale Aufgaben der Dezernate 47 (Personal- und Stellenplanangelegenheiten) sind die haushalts-, beamten- und tarifrechtlichen Angelegenheiten der ca. 170.000 Lehrkräfte an öffentlichen Schulen (mit Ausnahme der tarifbeschäftigten Lehrkräfte an Grundschulen) sowie weiterer im Schuldienst beschäftigter Personengruppen.

6 Die Dezernate 48 (Schulrecht und organisation, Kirchensachen, Schulen in freier Trägerschaft, Sport, Weiterbildung, Kunst und Kulturpflege, öffentliche Bibliotheken) sind Anerkennungs- und Widerspruchsbehörde in schulrechtlichen Angelegenheiten, Genehmigungsbehörde bezogen auf jede Art von schulorganisatorischen kommunalen Beschlüssen und Zuwendungsbehörde z.B. bezogen auf den schulischen Ganztag.

SchuÄ problematisch, da vor allem kleine SchuÄ mit nur zwei Schulratsstellen kaum in der Lage sind, alle ihnen zugewiesenen Aufgaben aus eigener Kraft abzudecken (vgl. Bogumil/Fahlbusch/Kuhn 2016).

Monitoring und Qualitätsentwicklung

Seit dem Pisa-Schock im Jahr 2000 sind in allen Bundesländern verstärkt neben den regelmäßig stattfindenden internationalen PISA[7], IGLU[8], TIMSS[9] Untersuchungen eigene Monitoring und Qualitätsentwicklungssysteme aufgebaut worden (vgl. ausführlich Kapitel 4.2). PISA findet alle drei Jahr statt, IGLU alle vier Jahre. Die Ergebnisse werden vor allem in den zuständigen Schulministerien diskutiert, sind also eher an die Steuerungsebene adressiert. Eine weitere wichtige Rolle im Monitoring kommt dem Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) an der Humboldt-Universität in Berlin zu. Seine Aufgabe ist im Wesentlichen die zentrale Überprüfung des Erreichens der Bildungsstandards für die Primarstufe und die Sekundarstufe I im Ländervergleich. Referenzrahmen sind die Bildungsstandards der Kultusministerkonferenz (vgl. Kapitel 4.3) für ausgewählte Fächer. Dazu wird ein Nationales Bildungsmonitoring auf Basis der Bildungsstandards der KMK (Ländervergleich als Nachfolge von PISA-E) durchgeführt, welche ab 2015 als IQB-Bildungstrend bezeichnet werden. Die entsprechenden Erhebungen werden im Primarbereich in den Fächern Deutsch und Mathematik in der Regel alle fünf Jahre und im Bereich der Sekundarstufe I alternierend in den Fächergruppen Deutsch, Englisch und Französisch einerseits sowie Mathematik, Biologie, Chemie und Physik andererseits alle drei Jahre durchführt. Die Ergebnisse der IQB-Bildungstrends werden auf Ebene der Schulsysteme der Länder ausgewertet und sollen den Ländern Anhaltspunkte dafür liefern, inwieweit die von ihnen umgesetzten Maßnahmen positive Entwicklungen ausgelöst haben und in welchen Bereichen weiterer Handlungsbedarf besteht. Rückschlüsse auf das Abschneiden einzelner Schulen, Klassen oder Schülerinnen und Schüler sind anhand der veröffentlichten Ergebnisse nicht möglich. Die Ergebnisse der Messungen werden alle zwei Jahre im „Bildungstrend“ publiziert.

---

7 PISA (Programme for International Student Assessment) untersucht seit dem Jahr 2000 Kompetenzen von 15-jährigen Schülerinnen und Schülern in den Bereichen Leseverständnis, Mathematik und Naturwissenschaften. Seitdem erfolgen die Untersuchungen in einem zeitlichen Abstand von 3 Jahren. Regelmäßig wird jeweils einer der Hauptbereiche Leseverständnis, Mathematik oder Naturwissenschaften vertieft getestet.

8 IGLU (Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung) ist die deutsche Übersetzung der von der International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) im Jahr 2001 initiierten Schulleistungsstudie PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study). Die Zielsetzung besteht darin, in einem fünfjährigen Rhythmus Informationen über das Leseverständnis von Schülerinnen und Schülern am Ende der 4. Jahrgangsstufe zur Verfügung zu stellen.

9 TIMSS steht für Trends in International Mathematics and Science Study. TIMSS erfasst alle vier Jahre die mathematischen und naturwissenschaftlichen Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern am Ende der 4. Jahrgangsstufe. Deutschland nahm erstmals im Jahr 2007 an der von der International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) initiierten TIMSS-Untersuchung teil.

Lernstandserhebungen (Vergleichsarbeiten) in NRW

Zusätzlich gibt es Zentrale Lernstandserhebungen. Hierzu gehören vor allem die zentralen Vergleichsarbeiten in den Jahrgangstufen 3 und 8 (VERA 3 und VERA 8). Für die Schulen sind die Lernstandserhebungen VERA 3 und VERA 8 von besonderer Bedeutung. weil sie Schul- und auch Klassenergebnisse vergleichend darstellen. Im Runderlass zu den Lernstandserhebungen in NRW heißt es:

„Vergleichsarbeiten dienen als Diagnoseinstrument … und unterstützen Lehrkräfte dabei, die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler ihrer Klassen, Kurse beziehungsweise Lerngruppen festzustellen und eine sowohl schulinterne als auch übergreifende Standortbestimmung der bisher erreichten Kompetenzen vorzunehmen“ (RdErl. des MSB).

Die Rückmeldungen der Ergebnisse sollen die fachliche Weiterentwicklung des Unterrichts unterstützen. Sie werden nicht als Klassenarbeit gewertet und auch nicht benotet. Es soll also nicht um Bewertung gehen, sondern um Diagnose. Im Schulgesetz NRW heißt es entsprechend: Vergleichsarbeiten sollen „als Diagnoseinstrument der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung der schulischen Arbeit“ dienen (§ 3). Sie prüfen die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler in ausgewählten Fächern und orientieren sich an die Bildungsstandards der KMK bzw. an den in Lehrplänen „ausgewiesenen Kompetenzerwartungen“. Kompetenzstufenbeschreibungen sollen den Lehrkräften helfen zu verstehen, was die Erwartung an Ergebnisse in den verschiedenen Stufen der Kompetenz sind.

Vergleichsarbeiten werden jährlich in Klasse 3 in den Fächern Deutsch und Mathematik eingesetzt sowie in Klasse 8 in den Fächern Deutsch, der ersten Fremdsprache und Mathematik. Die Teilnahme ist, von wenigen Ausnahmen abgesehen, in NRW verpflichtend. Wichtig ist die Feststellung, dass somit die Erhebungen zeitlich vor wesentlichen schulischen Entscheidungspunkten, nämlich den Übergängen in die SI bzw. die S II angesiedelt sind. Somit ist, theoretisch betrachtet, Zeit zur gezielten Verbesserung der Leistungen der Schüler und Schülerinnen gegeben. Insbesondere könnte das den Kindern nutzen, die unterhalb der Mindeststandards liegen. In einer Erläuterung des QUA-LIS zu VERA 3 heißt es ausdrücklich, es sei somit u. a. „möglich, ohne Zensurendruck frühzeitig spezifische Unterstützungsbedarfe zu bestimmen“. Für die operative Durchführung der Vergleichsarbeiten in NRW ist QUA-LIS NRW zuständig (vgl. weiter unten). Es werden drei Berichte mit zusammenfassenden Ergebnissen erstellt, ein landesweiter Ergebnisbericht (der auf der Homepage veröffentlicht wird), Schulberichte (für Schulleitung, Kollegium und Schulkonferenz) sowie Berichte zur Lerngruppe (für die Lehrkräfte). Die Schul- und Lerngruppenberichte dienen eher schulinternen Zwecken. Die Schulaufsicht erhält diese zunächst nicht zur Kenntnis, kann die Berichte aber von den Schulen anfordern bzw. sie kann ggfs. explizit nach dem Umgang mit den Ergebnissen fragen.

Schulinspektion/Qualitätsanalyse

In manchen Bundesländern gibt es zudem die Schulinspektion (mal als Pflicht, mal freiwillig) als Teil des Bildungsmonitoring. In NRW ist diese seit 2006 in allen öffentlichen Schulen des Landes ein Pflichtprogramm und heißt hier Qualitätsanalyse. Mittels Interviews, Beobachtungen und Schul-Dokumenten werden Schulen an 3 Tagen (mit Ankündigung) besucht. Die Bewertung erfolgt mittels Indikatoren, die bestimmten Q-Feldern zugeordnet sind (z.B. Schulklima, Partizipation, pädagogische Konzepte, Führung). Es geht also um eine Überprüfung der Qualität der schulischen Arbeit in ausgewählten Dimensionen im Rahmen eines standardisierten Verfahrens. Typische Fragen sind: Wie lehren die Lehrkräfte, wie lernen die Schülerinnen und Schüler? Wie leben und arbeiten die schulischen Gruppen miteinander? Wie führt die Schulleitung die Schule? Wie wirken die Gruppen zusammen, um die Schule zu entwickeln? Für die Schulinspektion bzw. Qualitätsanalyse ist das Dezernat 4Q (Qualitätsanalyse an Schulen) in den Bezirksregierungen zuständig. Die Ergebnisse der Qualitätsanalyse werden der Einzelschule und der zuständigen schulfachlichen Aufsicht in Form eines standardisierten Qualitätsberichts zur Verfügung gestellt, allerdings nicht dem Schulträger und dem RNB. Dem Dezernat 4Q gehörten im Schuljahr 2015/16 insgesamt 44 Dezernenten landesweit an, die auf festen Planstellen arbeiten sowie 51 weitere Personen (meist Schulleitungsmitglieder), die in diese Dezernate zeitlich befristet abgeordnet sind und u.a. die unterschiedlichen Schulformerfahrungen absichern sollten.

Durch die Schulinspektion soll schulische Qualität bewertet werden, um Schulen dazu anzuregen, Qualitätssicherungs- und Entwicklungsmaßnahmen zu ergreifen (Luig 2023). Die Qualitätsanalyse wurde als eine zentrale Reformmaßnahme zur Sicherung und Entwicklung schulischer Qualität mit der Schulgesetzänderung 2006 flächendeckend in NRW eingeführt und 2013, 2016 und 2023 neu ausgerichtet. Das Verfahren erhebt nun deutlicher als zuvor den Anspruch, die Erkenntnisse über die Qualität einer Schule in Schulentwicklung überführen zu wollen und das Verfahren „stärker als Unterstützungsinstrument zu etablieren“ (MSW 2016, S. 8). Dabei wird verstärkt auf „Kooperation in der Zusammenarbeit zwischen Schulen, Qualitätsanalyse, Schulaufsicht und Fortbildung“ gesetzt (Jäger & Hahn, 2017, S. 14). Schulaufsichtsbeamte nehmen in ihrer Funktion als zuständige Schulformaufsicht beratende Tätigkeiten wahr. Der Schulleiterin bzw. dem Schulleiter kommt die Aufgabe zu, die schulinternen Prozesse der Auswertung des Qualitätsberichts und ggf. Konsequenzen wahrzunehmen. Unterstützung für systemische Entwicklungsprozesse oder bei der Fort- und Weiterbildungsplanung kann die Schule auf Anfrage von den staatlichen Schulentwicklungsberatern erhalten, die in NRW bei den Kompetenzteams verortet sind.

Schulentwicklungsberatung

Aufgrund eines Erlasses aus dem Jahr 2016 gibt es in NRW das Angebot einer Schulentwicklungsberatung. Ziel des Angebotes ist die Unterstützung systemischer Entwicklungsprozesse in eigenverantwortlichen Schulen in den bildungspolitischen Schwerpunkten des Landes NRW. Die Schulentwicklungsberaterinnen und -berater sollen Schulen unterstützen und beraten, um die Qualität ihrer Arbeit zu entwickeln und zu sichern. Schulentwicklungsberatung soll die Schule als System zum Gegenstand machen und Unterstützungsangebot bei weitreichenden Veränderungsprozessen sein. Sie sollen Verfahren systemischer Organisationsberatung und Organisationsentwicklung nutzen und eigenverantwortliche Schulen durch den Aufbau innerer Strukturen und eine Verzahnung von Organisations-, Personal- und Unterrichtsentwicklung stärken. Adressaten des Unterstützungsangebotes sind Kollegien oder Teilgruppen. Schulentwicklungsberaterinnen und -berater sollen in gemeinsamer Verantwortung kooperieren und auf der Basis definierter Zuständigkeiten in einem transparenten Prozess mit der jeweiligen schulfachlichen Aufsicht, der Qualitätsanalyse und anderen Fortbildungsakteuren zusammenarbeiten. Schulentwicklungsberaterinnen und -berater werden auf Anfrage der Schulleitung - auf der Basis eines in den schulischen Gremien erfolgten Abstimmungsprozesses - tätig. Sie sind dem Dez. 46 in den Bezirksregierungen, Fortbildung, zugeordnet. Ergebnisse aus der Qualitätsentwicklung oder den Lernstandserhebungen erhalten sie, wenn die Schulleitung sie an sie weiterleiten.

Gründung einer neuen Qualitätsagentur zum 1.12.2013 in Soest

Im Geschäftsbereich des MSW ist mit Wirkung vom 01. Dezember 2013 die Qualitäts- und Unterstützungsagentur - Landesinstitut für Schule (QUA-LIS NRW) in Soest errichtet worden. Das Landesinstitut ist die zentrale Einrichtung für pädagogische Dienstleistungen insbesondere zur Unterstützung der Schulen bei der Wahrnehmung ihres Bildungs- und Erziehungsauftrages. Sie arbeitet vor allem in folgenden Aufgabenfeldern:

- im Bereich Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung von Schulen und Unterricht. Das QUALIS führt die Lernstandserhebungen VERA 3 und VERA 8 durch und wertet sie aus
- Richtlinien und Lehrpläne für den Unterricht und Materialen zu deren Implementation
- Zentrale Prüfungen und Lernstandserhebungen im Kontext von Unterrichtsentwicklung
- Inklusion in Schulen
- Ganztag in Schulen
- Interkulturelle Schulentwicklung, Schulentwicklung in regionalen Kooperationen

- Professionalisierung und Qualifizierung der pädagogischen Berufe vor allem der Führungskräfte in Schule, den Zentren für schulpraktische Lehrerausbildung, der Schulaufsicht sowie der in der Fortbildung eingesetzten Lehrkräfte
- Beobachtung und Analyse schulfachlicher Entwicklungen in Wissenschaft und Forschung.

Städte und Gemeinden haben ihr bildungspolitisches Engagement verstärkt

Neben diesen staatlichen Strukturen der Schulaufsicht und der Qualitätsanalyse haben die Städte und Gemeinden ihr bildungspolitisches Engagement verstärkt und sehen sich mehr denn je in der Mitverantwortung für mehr Bildungsgerechtigkeit, Teilhabe und Qualität. Der Städtetag fordert seit seiner *„Aachener Erklärung"* im Jahr 2007 die Zuständigkeiten im Bereich der inneren und äußeren Schulangelegenheiten zugunsten der Kommunen neu zu ordnen. 2012 wurde in der „Münchner Erklärung" erneut gefordert, dass die Länder dem kommunalen Engagement durch erweiterte schulgesetzlich geregelte Kompetenzzuweisungen Rechnung tragen und eine Mitgestaltungsmöglichkeit bei der inneren Schulentwicklung ermöglichen. Faktisch hat sich hier nicht viel getan. So wird z.B. im Umgang mit Evaluationsberichten von Schulen noch von einer starren Trennung in innere und äußere Schulangelegenheiten ausgegangen und das Thema Schulqualität klar zur Seite der inneren Schulangelegenheiten gerechnet. In der Folge erhalten die Schulträger in mehreren Ländern keine oder nur sehr ausschnitthafte Ergebnisberichte der externen Schulevaluation. Dabei haben die Kommunen faktisch ihr Engagement im Bereich der Schulentwicklung durch die Unterstützung von Schulsozialarbeit, Bemühungen im Bereich der OGS, bei der Inklusion sowie durch die Regionalen Bildungsnetzwerke verstärkt. Sie werden zu immer wichtigeren Akteuren auch für die Schulen, werden aber nach wie vor nicht systematisch in die inneren Schulangelegenheiten einbezogen.

Regionale Bildungsnetzwerke (RBN)

In NRW sind im Zuge der stärkeren Eigenverantwortlichkeit der Schulen im Jahr 2009 Regionale Bildungsnetzwerke (RBN) eingeführt worden, um schulindividuelle und regionale Belange angemessener für eine erfolgreiche und zukunftsfähige Schulentwicklung berücksichtigen zu können. Die RBN werden als institutionell übergreifende Organisationsformen von Schulträgern, Schulen und Schulaufsicht und weiteren Akteuren verstanden. Die bereits vorhandenen Kooperations- und Vernetzungsstrukturen auf der kommunalen Ebene sollen mit allen Bildungsakteuren systematisch ausgebaut werden, um den Informationsaustausch, die Planung und Abstimmung zwischen den Bildungsbereichen und den damit verbundenen Aufgaben zu intensivieren und zu verbessern.

Für die RBN wurden Geschäftsstellen (Regionale Bildungsbüros-RBB) eingerichtet, in denen kommunales und Landespersonal zusammenarbeiten. Die Regionale Bildungskonferenz (RBK), der Lenkungskreis und das regionale Bildungsbüro bilden die Strukturen der Bildungsnetzwerke. In

den Kooperationsverträgen mit dem Land haben sich die Kommunen verpflichtet, die personellen und sächlichen Ausstattungen der Regionalen Bildungsbüros sicherzustellen. Demgegenüber stellt das MSB für die Arbeit in den Bildungsbüros jeweils pädagogische Mitarbeiter mit Umfang von einer Stelle zur Verfügung. Die Kommunen stellen hier mitunter erhebliches Personal zur Verfügung. So sind in der Stadt Dortmund über 40 Personen im RBB beschäftigt, die vor allem an der Schnittstelle von Schulen und Stadtquartieren arbeiten und die Schulen vor allem in sozial benachteiligten Stadtteilen unterstützen.

Integrationszentren

2012 wurden in NRW in allen Kreisen und kreisfreien Städten „Kommunale Integrationszentren" eingerichtet. Die Arbeit der KIs richtet sich sowohl an städtische Ämter und Dienststellen, aber auch an Schulen und andere Bildungseinrichtungen. Sie sollen wichtige strukturelle Unterstützung bei der seit einigen Jahren erheblich ausgeweiteten Aufgabe leisten, zugewanderte Kinder und Jugendliche durch Bildung zu integrieren.. Sie sollen aber auch mit der Schulaufsicht z.B. im Bereich der Lehrkräftefortbildung zusammenarbeiten, um interkulturelle Schul- und Unterrichtsentwicklung und durchgängige Sprachbildung zu ermöglichen.

Insgesamt erkennt man, dass die Schulverwaltung in NRW aus einer Vielzahl von Akteuren besteht:

- das MSW mit 5 Abteilungen, 11 Gruppen und 57 Referaten,
- 5 Bezirksregierungen mit jeweils 9 Dezernaten,
- das QUALIS NRW,
- 53 staatliche Schulämter
- 53 regionale Bildungsnetzwerke,
- 53 Kommunale Integrationszentren
- 396 Schulträger (kommunale Schulverwaltungsämter)
- Schulentwicklungsberatungsangebote sowie
- ca. 5.500 Schulleitungen.

Die Beteiligung einer derart großen Anzahl an Akteuren und Behörden (in unterschiedlichen Zuständigkeiten) mit vielfältigen überlappenden Kommunikationskanälen zeigt auf, wie komplex und verschachtelt die Steuerung der Schulpolitik ist (vgl. Abb. 2). Deutlich wird diese Komplexität auch in folgender Einschätzung bezüglich des Mehrebenensystems Schule hinsichtlich möglicher Transferprozesse:

„Im Fokus steht die Schulpraxis mit Schulleitungen, Lehrkräften, pädagogischen Fachkräften und weiterem Personal, mit Schülerinnen und Schülern, Eltern und Erziehungsberechtigten sowie mit außerschulischen Kooperationen, die Schulen mit anderen Akteuren, z. B. aus der Kommune, eingehen. Hinzu kommen die Akteure aus der Bildungsverwaltung, der Bildungspolitik, den Landesinstituten

und Qualitätseinrichtungen sowie weiteren Unterstützungssystemen wie der Lehrerfortbildung oder aus den Seminaren der schulpraktischen Lehrerausbildung. Des Weiteren sind die Zentren für Lehrerbildung sowie die unterschiedlichen Disziplinen der Wissenschaft (Bildungsforschung, Erziehungswissenschaft, Fachwissenschaften usw.) bedeutsame Partner in dem Bemühen, Transferprozesse zu gestalten. Schließlich sind auch weitere Akteure aus anderen Institutionen wie Stiftungen, Wirtschaft, Verbänden, den Medien oder sonstigen zivilgesellschaftlichen Bereichen involviert. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass jede der einzelnen Akteursgruppen wiederum eine eigene „Community" mit eigenen Kommunikationsritualen und z. T. mit eigenen Fachsprachen besitzt, die Transferbemühungen mitunter zu einer großen Herausforderung werden lassen" (Bieber u.a. 2018, S. 7).

Ungeklärte Zuständigkeiten

Angesichts der Vielzahl und Vielfalt der Akteure scheint es erforderlich zu sein, stärker darüber nachzudenken, wie diese Prozesse vereinfacht werden können. Dazu gehört auch darüber nachzudenken, ob immer alle denkbaren Akteure inkludiert werden sollten. Ein weiteres damit zusammenhängendes Problem scheint zu sein, dass die Zuständigkeiten für die Umsetzung von Veränderungsmaßnahmen nicht immer geklärt sind. Ist das die Aufgabe der Schulleitungen oder der Schulaufsicht oder eine gemeinsame?

Hinzukommt, dass sich je nach Themenbereich die Akteurskonstellationen ändern. Insofern verwundert es nicht, dass viele Akteure im Schulsystem über die genauen Zuständigkeitsverteilungen nicht informiert sind. In derart komplexen Zuständigkeitssystemen stellt sich zudem in der Regel die Frage, wie es möglich ist, zu einer Koordination des Gesamtzusammenhanges zu kommen und ob hier überhaupt eine zielorientierte Steuerung gelingen kann.

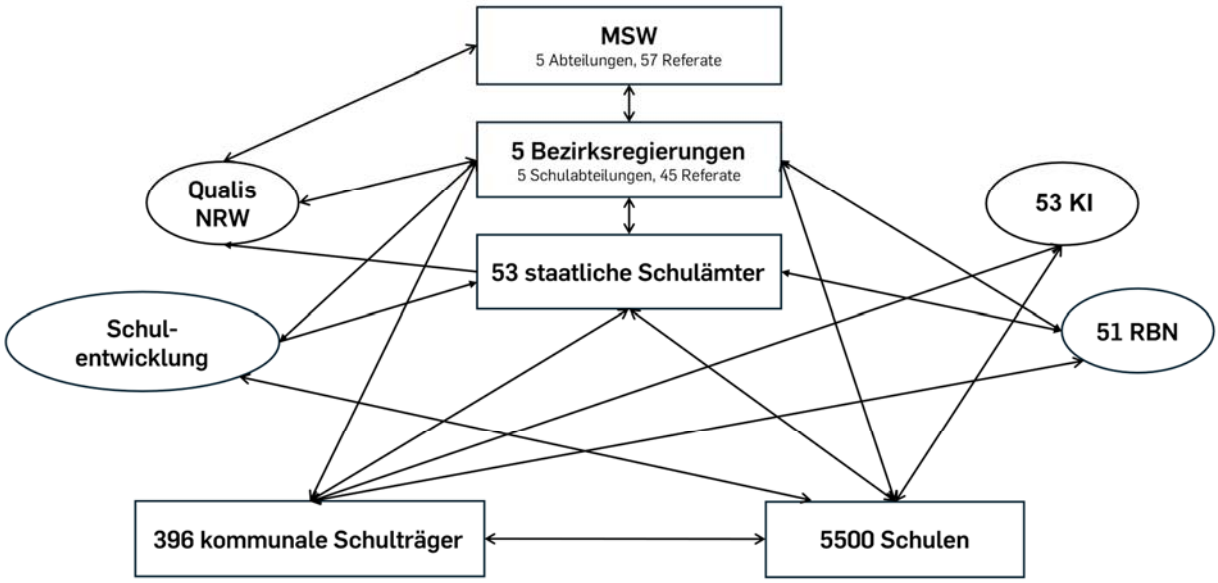


Abbildung 2: Verwaltungsverflechtungen in der Schulverwaltung [10]

Verwaltungsverflechtungen

Komplexe Kooperationsbeziehungen in Verwaltungssystemen können auch als Verwaltungsverflechtungen betrachtet werden (Bogumil/Gräfe 2023). Verwaltungsverflechtungen und damit verbundene Schnittstellen führen aber nicht per se zur Fragmentierung des Gesamtsystems und einer bedarfsunangemessenen Problembearbeitung im Sozialstaat, sondern sie bilden vielmehr den Normalfall in einem föderalen und ausdifferenzierten Staat ab. Der Vorteil von Verflechtungen besteht darin, dass die Autonomie von Organisationen und damit eine gewisse Flexibilität aufrechterhalten bleiben, während gleichzeitig die notwendige Vereinheitlichung und Stabilität gewährleistet werden. Allerdings können sich Verwaltungsverflechtungen unter bestimmten Bedingungen auch negativ auf den Verwaltungs-Output auswirken. Dies passiert dann, wenn es zu Mängeln in Schnittstellen kommt, die nicht angemessen bearbeitet werden. In mangelhafter Verflechtungsorganisation und der Schnittstellengestaltung kommt es zu Doppelarbeiten, Koordinierungsproblemen, Intransparenz oder fehlender Verantwortung für den Gesamtprozess. Zwischen den Akteuren kann es zu erheblichen Reibungsverlusten und daraus resultierenden Defiziten in der Problembearbeitung kommen.

Betrachtet man die Zuständigkeiten in der Schulverwaltung, so haben wir es hier mit einer großen Verflechtungsdichte zu tun (viele Akteure) und damit mit vielfältigen Schnittstellen zwischen den einzelnen Einheiten.

[10] Wie komplex die Schnittstellenbeziehungen sind, lässt sich in diesem Schaubild nicht angemessen detailliert abbilden, denn z.B. der Block Bezirksregierungen besteht je Bezirksregierung aus 9 Referaten mit jeweils eigenen Beziehungen zu anderen Akteuren. Ähnliches gilt für das MSB.

Das Problem scheint vor allem zu sein, was in der bildungswissenschaftlichen Governance-Forschung häufig als „organisierte Unverantwortlichkeit“ gefasst wird und in der Sprache der Verwaltungsverflechtung einer Unterflechtung entspricht. Das bedeutet, es ist nicht immer hinreichend klar, wer für welche Aufgaben zuständig ist und es existiert zum Teil eine Rollenunklarheit. Diese kann dazu führen, dass bei bestimmten Aufgaben die eigenen Kompetenzen und die der anderen Akteure unklar bleiben und insgesamt wenig gesteuert wird.

Im Folgenden wird an einigen Stellen immer wieder auf dieses komplexe Geflecht eingegangen, um dann aus der Analyse von Koordinierungsproblemen heraus zu Optimierungsvorschlägen zu kommen.

4 Instrumente zur Herstellung von Chancengleichheit

Als unmittelbare oder mittelbare Reaktion auf die PISA-Befunde hat die Schulpolitik in den letzten Jahren einige Maßnahmen und zentrale Instrumente zur Modernisierung des Schulsystems implementiert. Die Innovationen sind gerahmt durch die Absicht, die Qualitätsentwicklung der Schule – Unterrichts- und Organisationsentwicklung – zu ermöglichen. In diesen Aktivitäten war in aller Regel das Thema der Reduktion von herkunftsbedingten Bildungsungleichheiten präsent – manchmal dominant, manchmal immerhin als Teilziel. Unter dieser Perspektive wollen wir in diesem Kapitel Projekte wie die Stärkung der Schulautonomie, die Einführung von Bildungsstandards, an Sozialindizes orientierte Schulfinanzierung, den Ausbau der Ganztagsschule sowie verschiedene Förderprogramme betrachten. Gefragt werden soll danach, welches Potential diese Maßnahmen und Instrumente bei der Förderung von Chancengleichheit haben und ob sie dieses Potenzial nutzen können. Dabei spielt aber auch die Frage eine Rolle, wie diese Projekte „gesteuert" werden, um Ziele zu erreichen.

4.1 Stärkung der Schulautonomie

Neue Steuerung und die gestärkte Einzelschule

Die Steuerung im Schulwesen erfuhr seit den 1990er Jahren in Schulforschung und Schulpolitik zunehmende Aufmerksamkeit. Die ältere pädagogischen Kritik an einer Bürokratie, die die Schule und ihre Akteure durch zu viele Vorschriften und Anweisungen lähme, fand argumentative Unterstützung in Modernisierungstrends in der Unternehmensführung, in bürgernahen Konzepten der kommunalen Verwaltung, der Wirkungsorientierung in der Sozialen Arbeit und die damit korrespondierenden Neuorientierungen in der Steuerung der Schulsysteme in den USA, Canada, England und den Niederlanden, die nunmehr in der durch PISA geöffneten Internationalisierung der Bildungsforschung beobachtet wurden. Intendiert waren die Steigerung von Effektivität und Effizienz, die Stärkung der Mitarbeitenden, die Abflachung von Hierarchien und Ersetzung von top-down-Prinzipien durch dialogische Verfahren. Im Kern der alternativen Gestaltungsprozesse ging es um Dezentralisierung der Strukturen und Prozesse in Konzepten der „Neuen Steuerung".

Educational Governance

In der Erziehungswissenschaft wurde die mit diesen Konzepten verbunden Fragen auch unter dem Begriff der „Educational Governance" bearbeitet. Im Kern handelt es sich um ein eklektisches Konzept, das aus politischer Theorie, soziologischer Organisationsforschung, Verwaltungswissenschaften und Betriebswirtschaften mit kritischem Blick auf die „bürokratische Schule" eine „Neue Steuerung im Schulsystem" beschreiben und fördern will. Eine einheitliche Theorie oder konsensuale Konzepte sind nicht erkennbar. Das im Jahr 2010 zuerst, dann in zweiter und veränderter Auflage 2016 erschienene einschlägige Handbuch (Altrichter &

Maag Merki) belegt die Heterogenität der theoretischen Ansätze wie auch die Vielfalt der Themen. Die dort versammelten Forschenden befassen sich, kurz gesagt, mit der Handlungskoordination in Mehrebenensystemen. Es geht also um Interaktionen von Akteuren und Akteursgruppen in Institutionen oder Organisationen, die in unterschiedliche und häufig hierarchisch angeordnete Schichten bzw. Ebenen geordnet sind.

Betrachtet man die Diskussionen zu Educational Governance, fällt allerdings auf, dass die Fragen der Steuerung von Chancengleichheit im schulischen Mehrebenensystem nur am Rande auftauchen. Der Zweck der Neuen Steuerung scheint durchweg darin gesehen zu werden, den „Output", der vor allem durch die internationalen Vergleichsstudien „evidenzbasiert" gemessen wird, zu verbessern. Steuerung in Bezug auf Chancengleichheit als Qualitätsmerkmals eines neuen Steuerungsregimes kommt nicht in den Blick. Und auch der formulierte Anspruch, das die Einzelschulen umgebende Gesamtsystem und seine inneren Mechanismen zu analysieren, ist offenbar weniger interessant als die Konzentration auf die Einzelschulen als Kern Neuer Steuerung. Anders gesagt: Die Handlungskoordination der Subsysteme – Aufsicht, Schulträger, Fortbildungssysteme, Inspektion, Schulberatung – bleibt weitgehend ein Dunkelfeld.[11]

Gutachten der Bildungskommission NRW

Als ein Meilenstein der Karriere der Neuen Steuerung im Schulsystem kann ein Gutachten der Bildungskommission NRW betrachtet werden, die vom damaligen Ministerpräsidenten einberufen und von der Bertelsmann-Stiftung gefördert wurde. Ihre Schrift „Zukunft der Bildung - Zukunft der Schule" (1995) antworte mit ihren bildungspolitischen Konzepten auf die Anforderungen einer sich wandelnden Welt, die auch das Bildungswesen herausfordern. Überlegungen, Gesellschaft und Schulreform reflexiv stärker aufeinander zu beziehen, nehmen in diesem Gutachten einen großen Raum ein. Es geht dabei um staatliche und kommunale Verantwortung, um schulische Aufsicht, um Qualitätsentwicklung und um pädagogische Ausführungen zum Lernen mit neuen Medien und überfachliche Didaktik im „Haus des Lernens". Die Vision dieses Hauses als „Lern- und Lebensraum" war der auffälligste Teil des genannten Dokuments, denn es ging hierbei prominent um die Einforderung von Eigenverantwortung und Selbstgestaltung der Einzelschulen.

Schulentwicklung als Entwicklung der Einzelschule

Die Forderung nach größerer schulischer Freiheit wurde zwar anfangs auch von kritischen Stimmen begleitet, die dahinter den Ausdruck einer neoliberalen Politik vermuteten oder den Versuch, den Schulen die befürchtete Sparpolitik schmackhaft zu machen. Mehr und mehr jedoch

[11] Im resümierenden Schlusskapitel des Handbuches zu Educational Governance stellen Altrichter und Maag Merki zwar fest, dass es Forschungen zu „einzelnen Steuerungselementen" gebe, aber „Steuerungskonfigurationen" würden nicht thematisiert: „Empirische Forschung zu Fragen der Steuerung ist damit (zu) stark auf Einzelaspekte fokussiert, ohne dass die Funktionalität der Elemente in einem größeren Steuerungskontext verortet und die Handlungskoordination zwischen den verschiedenen Akteuren und Ebenen empirisch bearbeitet wird" (Altrichter & Maag Merki 2016, S. 482).

setzte sich die Rhetorik der zu befreienden Schule durch. Damit fokussierte dieser Trend die vorher breiter aufgestellte „Neue Steuerung" auf die Einzelschule. Es wurde das Paradigma transportiert, die Schule sei eine Organisation, die vor allem auch durch sich selbst entwicklungsfähig ist. Schulentwicklung wird vor allem als Entwicklung der Einzelschule angesehen. Gedacht war an mehr Selbstständigkeit, erhöhte Eigenverantwortung oder gar Autonomie. Deutlich wird dies in folgendem Zitat:

„Autonomie ist für pädagogische Arbeit in Schulen also konstitutiv. Sie ist zudem Voraussetzung für innere Schulreform. Deshalb ist auch die Schule die elementare Gestaltungseinheit der Schulreform, und ist das Kollegium (einschließlich der Schulleitung) der Motor ihrer Entwicklung" (Rolff 2007, S. 53).

Rolff beschreibt den Wandel in der Schulentwicklung mit der „Formel": „von zentraler Bildungsplanung zur Einzelschule als Gestaltungseinheit" (ebd., S. 156). Die Einzelschule sei die Basis für Qualität, „weil nur deren Lehrkräfte in der Lage sind, die schulischen Leistungen von Schülerinnen und Schülern zu fördern" (ebd., S. 156).

Lernende Schule

Mit zunehmendem Erfolg dieses Typus der Schulentwicklung wird dann von der „Lernenden Schule" gesprochen. Hinter dem Konzept stehen allerdings höchst anspruchsvolle Voraussetzungen. Um die arbeitsteilig angelegten Einzelaufgaben einer Organisation zu einem Ganzen zu koordinieren, müssen wechselseitige Abstimmung, die Standardisierung der Arbeitsprozesse und die Standardisierung der Arbeitsprodukte gesichert sein. Die „Lernende Organisation" benötigt ein ausgeklügeltes „Informationsmanagement" und ein Potential zur Umweltbeobachtung, um die eigene Arbeit an die externen Notwendigkeiten anzupassen. Manchmal explizit, manchmal implizit wird von dieser gut organisierten Schule erwartet, dass sie die Qualitätsdefizite der alten Schule überwindet – also auch die Aussortierung der Kinder, die den Leistungsanforderungen nicht genügen.

Können Schulen ihre Freiheiten nutzen?

Viel spricht dafür, dass diese anspruchsvollen organisationalen Voraussetzungen in Schulen nicht immer gegeben sind und Hoffnungen nicht zu erfüllen sind. Es lässt sich fragen, ob eine Schule womöglich diese Freiheit zur Selbstregulierung gar nicht nutzen kann, weil Strukturen und Prozesse trotz gewisser rechtlicher Vorgaben in hohem Maße unverbunden und ungeregelt sind: das Fehlen gemeinsamer Ziele, das monoprofessionelle Personal, eine lediglich durch Stundentafeln formal koordinierte Arbeitsteilung, fehlende verbindliche Koordinierung zwischen oder sogar innerhalb von Fachbereichen. Und schließlich nicht zu vergessen ist die Tatsache, dass trotz des Gestaltungsauftrags an die Einzelschule die individuellen pädagogischen Freiheiten im Kernprozess des Unterrichtens allenfalls im Sinne von Appellen in Frage gestellt werden: Von den Lehrkräften kann man nichts verlangen, als dass sie Unterricht abhalten und Schüler bewerten. Auch die Schulleitung hat kaum Verfügungsrechte. Hinzu kommt die mangelnde Kompetenz der schulischen Leitungsperson in einen zweiten

Sinn. In der Regel ist die Organisationsspitze eine ehemalige Lehrkraft mit knapper Zusatzausbildung, Autorität muss sie sich „verdienen".

Es gibt daher Stimmen, die davor warnen, dass durch die Aufgabendelegation der Selbstverwaltung an die Einzelschule der strukturelle Unterschied von Management und Profession aufgehoben werde. Organisationslernen habe wenig mit der Profession der Lehrperson, also mit Bildung und Erziehung, „viel dagegen mit Organisation und Management zu tun". Strukturell betrachtet hat das Konzept des Organisationslernens mit dem Erziehungsauftrag der Lehrerprofession nichts zu tun, dafür aber umso mehr mit Organisation (Tacke 2004).

Damit soll nicht generell gegen eine stärkere Schulautonomie argumentiert werden, aber wer die Vorbilder der Dezentralisierung in der modernen Unternehmensführung analysiert, wird unmittelbar feststellen, dass die Zentrale begleitende Unterstützung für solche Entscheidungen anbieten muss, die die einzelne dezentrale Einheit nicht ohne Hilfe zu leisten vermag. Im Fall der Schule wäre es z.B. die Sichtung geprüfter Unterrichtsmaterialien, Erläuterung bildungsrelevanter Daten aus dem Sozialraum, Listen geprüfter Fortbildungsangebote für spezifische Probleme, Sichtung relevanter wissenschaftlicher Befunde, die Vorauswahl geeigneter Raumausstattung, einfache Formblätter und rechtssichere Vertragsvorlagen. Die Zentrale muss sich aber auch trotz der Freigabe von Entscheidungsrechten die Möglichkeiten erhalten oder schaffen, im Fall strategischer Entscheidungen die Kontrolle zu behalten. Gleichzeitig aber ist zu beachten, dass die Entscheidungen, die delegiert wurden, auch von Personal umgesetzt werden, die für solche Fragen qualifiziert sind. Auch muss, damit ihre Befreiung nicht eine Worthülse bleibt, der Einzelschule ein angemessenes Budget zu Verfügung gestellt werden, um das zu erledigen, was an sie abgetreten wurde. Die Einzelschule in Deutschland verfügt aber in der Regel nicht über die nötigen Mittel, weder die personellen noch die finanziellen.

Schulbudgets

Bezogen auf die finanziellen Mittel, insbesondere auf Schulbudgets zur Unterstützung von Schulen in herausfordernder Lage, gibt es einige Erkenntnisse. Der Einsatz der Mittel erfolgte bisher in unterschiedlichen Kontexten. So fungierten die Budgets beispielsweise als Teil verschiedener bildungspolitischer Initiativen und Schulentwicklungsprojekte, als finanzielle Unterstützung von Schulen im Rahmen einer bedarfsorientierten und sozialindexbasierten Ressourcensteuerung oder als Bestandteil umfassender Unterstützungsprogramme (Böttcher u.a. 2022; Braun & Pfänder 2022; Helbig u.a. 2022). Die Budgethöhe variiert stark zwischen ein paar 1.000€ für mehrere Jahre (z.B. impakt schulleitung: 3000€ über drei Jahre) und 100.000€ oder mehr für ein Jahr (Berlin-Challenge, BONUS, Perspektiv-Schulen). Auch bezüglich der Verteilungsmechanismen gibt es Unterschiede. So würden die Budgets in einigen Programmen an alle teilnehmenden Schulen in gleichem Umfang verteilt (z.B. Berlin Challenge, Talentschulen) oder die Höhe der Programmmittel variiere nach Schülerzahl

(z.B. S^4 Schule stärken, starke Schule), Grad der Belastung (BONUS, PerspektivSchulen), Leistung (BONUS) oder Kooperationen (BONUS, PerspektivSchulen).

Bezogen auf die die Effekte von Schulbudgets gibt es einzelne Hinweise zu Verbesserungen der Schulqualität, aber es seien kaum Effekte auf härtere Bildungsindikatoren zu beobachten (z.B. Fehl- und Abbrecherquoten oder Leistungen). Das bedeute jedoch nicht, dass Schulbudgets per se eine ineffektive Maßnahme zur Unterstützung von Schulen in sozial benachteiligter Lage seien. So sind neben dem angesprochenen Problem, dass es wenige einschlägige empirische Studien gibt, die Effekte, die dezidiert durch die Budgets erzielt werden, insbesondere bei größeren Programmen sehr schwierig zu isolieren. International seien Befunde zur bedarfsorientierten Ressourcensteuerung eher gemischt, d.h. sie funktioniere in einigen Programmen gut und in anderen seien Effekte tendenziell ausgeblieben (z.B. Franck & Nicaise, 2022; Tillmann & Weishaupt, 2015; Sendzik, 2023).

Als Fazit verschiedener Studien lassen sich mögliche Implikationen für den wirksamen Einsatz von Schulbudgets ableiten. Bei der Konzeptionierung der Budgets kommt es darauf an, Ziele und Rahmenbedingungen klar festzulegen und die Zielgruppen indikationsbasiert zu definieren. Außerdem müssten die schulischen Akteure in Bezug auf den Mitteleinsatz sowie die Entwicklung und Umsetzung zielgerichteter Maßnahmen im Rahmen von Unterstützungssystemen professionalisiert werden. Eine, wenn auch nicht repräsentative Umfrage bei Schulleitungen gibt Hinweise darauf, dass besonders auch auf die Höhe der zusätzlichen Budgets ankommt - in vielen Schulen werden demnach erhebliche Beiträge erforderlich (vgl. Böttcher u.a. 2022). Am Ende bedarf es natürlich auch einer angemessenen Evaluation zur Verwendung der Schulbudgets und der Beachtung des Gesamtkontextes, in dem sich die adressierten Schulen befinden.

Hohe Varianz in der Umsetzung

Festzuhalten ist, dass die Stärkung der Einzelschule zwar die Sichtweisen in Politik, Wissenschaft und Praxis seit gut drei Dekaden verändert hat, die Umsetzung in der Praxis allerdings sehr unterschiedlich ist. Manche Schulen legen ihre Freiheiten weit aus und verdienen sich damit das Lob der Jury des Deutschen Schulpreises, andere arbeiten wie eine Behörde, manche Schulen verbessern systematisch ihre Schulprogramme, andere wissen lediglich, dass es ein Schulprogramm auf Papier gibt, in manchen Schulen kooperieren die Lehrkräfte der Fachbereiche, in anderen gibt es nicht einmal einen lockeren Austausch, manche Schulen haben einen verbindlichen Regelkatalog fürs Klassenmanagement, andere halten gar nichts von gemeinsamen Ritualen. Diese Situation macht es für Schülerinnen und Schüler zum Glücksspiel, an welcher Schule man landet.

Beratung und Aufsicht

Mit der Stärkung der Einzelschule hat sich auch die Idee entwickelt, dass die Schulaufsicht nicht nur Schulen beaufsichtigen, sondern sie auch bei

Entwicklungsbemühungen berät. Die Frage, ob sich beide Ziele – Kontrolle und Beratung – konstruktiv verbinden lassen, wird auch in verschiedenen Forschungsprojekten thematisiert, u.a. im Projekt „Beratende Schulaufsicht" (BeSa) (vgl. Porsch u.a. 2023). In dieser qualitativen Interviewstudie haben die befragten Personen der Schulaufsicht zunächst die Bedeutung der Zusammenarbeit aller Beteiligten betont (ebd., S. 29). Aber je tiefer in den Interviews gefragt wurde, desto deutlicher wurden Differenzen im Verständnis der Rolle der Schulaufsicht sichtbar. Selbst dann, wenn unter Bezug auf Literatur ähnliche Beratungsverständnisse referiert wurden, blieb offen, wie die Praxis dann tatsächlich gestaltet wird. Im Fazit des Berichts zur Studie wird auf diese Punkte besonders hingewiesen (ebd., S. 39): Schulaufsichtspersonen würden durch die stärkere Einbindung von beratenden Aspekten häufig vor Ziel- und Rollenkonflikte gestellt, für die es keine gemeinsamen Lösungen gebe. Das Beratungsverständnis sei nur wenig abgestimmt. Mängel im Hinblick auf die Qualifizierung würden deutlich:

> „Kompetenzen, die für eine professionelle Beratung notwendig sind, werden in der Regel in der eigenen Tätigkeit aufgebaut. Die Nutzung von Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen und Angeboten wie Coaching und Supervision scheinen in der Regel bislang wenig systematisch zu erfolgen" (ebd., S. 39).

Ob durch Schulautonomie die Qualität der Schule und des Schulsystems insgesamt verbessert werden kann, ist bisher unsicher. Insbesondere der Auftrag zur Reduktion herkunftsbedingter Bildungsungleichheit wurde, wie oben ausgeführt, nicht erreicht. Zumindest kann die Schule nicht allein der Ort sein, der nun alles regeln soll, auch wenn dort unbestreitbar die „Werkhalle" für die Erzeugung von Wissen und Können ist. Denn natürlich sollte trotz der Fokussierung auf die Einzelschule ihr Handlungskontext nicht ausgeklammert werden.

> „Die Gesamtsystemsteuerung gehört unabdingbar zur Schulentwicklung dazu, insofern es höchst unwahrscheinlich ist, dass aus der Selbststeuerung der Einzelschulen ein kohärentes Ganzes entsteht, ohne dass allgemein akzeptiert und gesellschaftlich notwendige Standards wie gleiche Zugangschancen für alle Schichten; Ethnien und beide Geschlechter, regionale Gleichversorgung und vergleichbare Qualität (vor allem der Abschlüsse) verletzt werden" (Rolff 2007, S. 43).

Wer nimmt die Gesamtsteuerung wahr?

Die Frage ist nur, wann diese Gesamtsystemsteuerung ansetzt und wer sie wahrnimmt. Wann soll die Schulaufsicht eingreifen und auf welcher Basis? Damit kommen wir zu einem zweiten wesentlichen Element der neuen Steuerung, dem Aufbau eines Kontrollsystems, dem Bildungsmonitoring. Es ist logisch, dass eine Erweiterung von Freiheitsräumen für Akteure oder Akteursgruppen in einer Organisation auch gleichzeitig Gegengewichte benötigt.

4.2 Bildungsmonitoring

Balance von Freiraum und Verantwortung

Eigentlich ist es erstaunlich, dass bis zum Jahr 2000 lediglich deskriptive Statistiken über das deutsche Schulsystem Auskunft gaben. Über Leistungsdaten wusste man außer Informationen über die Anzahl der erteilten oder auch verweigerten Bildungsabschlüsse so gut wie nichts. Für das Thema der Bildungsungleichheit gab es dennoch relevante Statistiken wie Daten über die Belegung verschiedener Bildungsgänge, Finanzierung der jeweiligen Schularten, Zahlen über Abstufungen, Sitzenbleiberquoten oder die Verteilung der erreichten Schulabschlüsse. Daten über die Herkunft der Schülerinnen und Schüler lieferten die Publikationen der Statistischen Ämter so wenig wie qualitative Leistungsbefunde. Das Schulsystem zog sein Selbstbewusstsein, das dann durch PISA so sehr beschädigt wurde, im Kern aus Selbstbeschreibungen – erstellt von den Lehrkräften im Format von Zeugnissen. Nachdem seit PISA belastbare Befunde vorlagen, die zudem mit entsprechenden Daten anderer Staaten verglichen wurden, konnte die Politik kaum anders, als zu versichern, dass man sich weiterhin an internationalen Vergleichen beteiligen werde.

Messung der Kompetenzen der Schüler und Schülerinnen

Vor allem aber erzwang die Idee der Stärkung der Einzelschule als Ort der Qualitätserzeugung die externe Rechenschaftslegung, da mit der Vergrößerung der Autonomie der einzelnen Schule auch eine neue Form von Controlling, von Rechenschaftslegung und der Dokumentation der erbrachten Leistungen (Fend 2008, S. 109) verbunden war. Damit wurde zunehmend akzeptiert, dass die staatlich subventionierten Schulen mittels an Indikatoren orientierter Instrumente beurteilt werden sollten. Die Messung von Ergebnissen schulischer Produktion (Outcomes) mittels standardisierter Tests soll Leistungen nicht nur vergleichbar machen, sie soll auch ermöglichen, Probleme zu beheben: Die Messung der Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler ist daher Kernelement der Reform. Dazu bedarf es geeigneter und spezifischer Testverfahren, die präzisere Analysen erlauben. Schritt für Schritt wurde daher in diese Bereiche investiert. Bedeutend war die Einführung von komplexen Instrumenten der Qualitätsprüfung der Einzelschulen und seit 2004 eine regelmäßige an Indikatoren orientierte Bildungsberichterstattung, die alle Bildungsbereiche umfasst. Auf beides soll im Folgenden eingegangen werden.

Strategie der KMK

In 2006 fasste die KMK die Einzelmaßnahmen in einer Gesamtstrategie zum Monitoring zusammen (KMK 2006). Ziel ist die „systematische, wissenschaftlich abgesicherte sowie breit angelegte Feststellung von Ergebnissen des Bildungssystems“ (S. 6). Im Jahre 2015 hat die KMK die Gesamtstrategie überarbeitet und dabei den Ansatz im Prinzip bestätigt. Im Vorwort der damaligen Präsidentin der KMK heißt es:

„Durch eine systematische und wissenschaftlich abgesicherte Beobachtung liegt mittlerweile zuverlässiges und differenziertes Wissen über Stärken und Schwächen schulischer Bildung in Deutschland vor Auf dieser Grundlage können

Handlungsfelder identifiziert und wirksame Maßnahmen auf den Weg gebracht werden“ (KMK 2015, S. 3).

Die verbesserte Position Deutschlands im PISA-Ranking sei ein Effekt des Monitorings und „vor allem auf die verbesserten Ergebnisse der leistungsschwächeren Schülerinnen und Schüler zurückzuführen“. Aber ein wenig Selbstkritik äußert sie auch. Es sei notwendig, „dass das Bildungsmonitoring zukünftig in noch größerem Maße Erklärungs- und Handlungswissen für die Schulpraxis und die Bildungsverwaltung bereitstellen müsste“ (ebd., S. 3). Ziel der Datenerhebungen sei es

„die Qualitäts- und Standardsicherung auf allen Ebenen möglichst eng mit der Qualitätsentwicklung zu verbinden“ und „dass zukünftig ein stärkeres Gewichtdarauf gelegt werden sollte, Entwicklungen nicht nur zu beschreiben, sondern auch zu erklären und dies mit Hinweisen zu verbinden, wie die festgestellten Probleme gelöst werden können“ (ebd., S. 5).

Monitoring und Qualitätsentwicklung

Mit dem Paradigma des Monitorings wird das Versprechen verbunden, auf der Basis der Ergebnisfeststellung mögliche Gründe für eventuell unbefriedigende Ergebnisse zu analysieren und daraus geeignete Reformmaßnahmen durch die Bildungspolitik und -verwaltung abzuleiten. Es geht also der KMK nicht nur um die systematische Beschaffung der Informationen über das Bildungssystem und die Schulen, sondern gleichzeitig auch um die enge Verknüpfung dieser Informationen mit Maßnahmen zur Unterrichts- und Qualitätsentwicklung, die der konkreten Arbeit an jeder einzelnen Schule zugutekommen und dort genutzt werden können. Das Potenzial dieser Instrumente für Schul- und Unterrichtsreform kann sich aber nur entwickeln, wenn sie die für Wandel zuständigen Akteure überzeugen und wenn sie zu Konsequenzen führen. Nach zwanzig Jahren Erfahrung gibt es aber kaum Hinweise darauf, dass diese Ziele erreicht wurden.

Viele Datenerhebungen zielen nicht auf die Qualität der Einzelschule, sondern die des Schulsystems. Akteure aller Ebenen verfügen durch den Bildungstrend und andere Ergebnisse über sehr solide Quellen, die für Kernbereiche ihrer Arbeit Erfolg oder Misserfolg belegen können. Allerdings sind uns systematische Untersuchungen darüber, wie Schulpolitik und Schulverwaltung die Ergebnisse ihres Bundeslandes interpretieren oder – noch wichtiger – welche Handlungsnotwendigkeiten sie aus den Daten ableiten und umsetzen, nicht bekannt. Der Verdacht liegt nahe, dass ein schlechter Platz im Ranking auf die Schulen geschoben wird, obwohl Systembefunde geliefert werden. Dieser Eindruck wird verstärkt durch die Klage, Lehrkräfte und Schulleitungen hätten Probleme beim Lesen der Daten. Sie müssten qualifiziert werden, um die Daten richtig zu lesen. Wer Daten lesen und verstehen kann, weiß freilich noch nicht, was aus ihnen folgt – gedanklich und praktisch. Dass aus Daten auch umstandslos plausible Handlungen entstehen, ist eine eher naive Annahme.

Insgesamt schlägt auch der Bildungsbericht keine größeren Wellen. Zwar wird er zur Kenntnis genommen, wird womöglich sogar in dem einen oder anderen Bundesland kommentiert, aber als Basis für sichtbare Reformbestrebungen findet er keine Verwendung. Ähnliches gilt für die von der OECD publizierten vielfältigen Sonderauswertungen aus den PISA-Daten, einen auf Indikatoren gestützten internationalen Bildungsbericht (Education at a Glance: Bildung auf einen Blick). Hier ist nicht nur die Bildungspolitik enthaltsam; auch in der Erziehungswissenschaft gibt es lediglich vereinzelte Forschende, die diese Publikationen beachten (vgl. Böttcher 2022).

Ergebnisrückmeldung

Die Ergebnisrückmeldungen aus den oben beschriebenen Lernstandserhebungen (Schulberichte, Lerngruppenberichte) richten sich in erster Linie an die Lehrkräfte, die Schulleitung und die Schulkonferenz. Die Lehrkräfte sind diejenigen, die vor „dem Hintergrund der Klassenzusammensetzung, des vorangegangenen Unterrichts, der besonderen Umstände am Tag der Durchführung und vielen weiteren Faktoren die Ergebnisse sinnvoll interpretieren" (QUA-LIS o.J., S. 5). Die Ergebnisse werden differenziert dargestellt, weil sich Einzugsgebiete von Schulen unterscheiden. Schulen vergleichbarer Rahmenbedingungen werden einem von fünf Standorttypen zugeordnet. „Für eine aussagekräftige, „faire" Einordnung der Ergebnisse erhalten die Schulen zusätzlich auch die landesweiten Durchschnittswerte ihres Standorttyps" (ebd., S. 4).

Was den pädagogischen Umgang angeht, so sollen die Lehrkräfte den einzelnen Schülern und Schülerinnen Einsicht in die Teste geben und das Ergebnis bekanntgeben (vgl. RdErl. 3.1). Auch die Eltern bekommen Einblick und werden zur Einordnung der Ergebnisse über die Ziele und Verfahren der Vergleichsarbeiten informiert (ebd. 3.2) Eine allgemeine Veröffentlichung von Ergebnissen einzelner Schulen findet allerdings nicht statt, nur der Landesbericht wird auf der Homepage des QUALIS veröffentlicht. Eine lediglich knappe Stichprobe, die wir durchführen konnten, lässt vermuten, dass die Ergebnisse der Untersuchungen zu Leistungsständen keinen festen Platz auf den Homepages der Schulen haben.

Ziel der Diagnose ist die Planung und Durchführung von Verbesserungsmaßnahmen. Die Frage ist allerdings, wer hierfür zuständig ist. Die Schulaufsicht soll „im Sinne ihres Auftrags zur Gewährleistung der Entwicklung und Sicherung der Qualität schulischer Arbeit die Schulen bei der Arbeit mit den Vergleichsarbeiten" begleiten (vgl. RdErl. 5.1). Sie kann zu diesem Zweck die Ergebnisse und die von der Schule geplanten Maßnahmen zur Information von den Schulen anfordern (vgl. RdErl. 5.2). Ob die Schulaufsicht in NRW hiervon Gebrauch macht, muss hier offenbleiben. Die Informationen aus den Gesprächen, die wir geführt haben, lassen aber begründet vermuten, dass es keinen verbindlichen Umgang gibt.

Zudem stellt sich die Frage, wie die Lehrkräfte und die Schulen nun tatsächlich mit den Daten umgehen. Angesichts der Probleme, die immer wieder beschrieben werden, ist es wahrscheinlich, dass die Kenntnis der Daten nicht automatisch in die erfolgreiche Umsetzung von Förderung insbesondere von Kindern mit Kompetenzen unterhalb des Mindeststandards mündet. Auch hier stellt sich die Frage der Rolle der Schulaufsicht. Weiß sie, ob und ggf. wie Schulen mit den Daten handeln, kann sie die Entwicklung anleiten oder wenigstens den Schulen und Lehrkräften wirksame Unterstützungssysteme benennen und vermitteln.

Inspektion bzw. Qualitätsanalyse

Neben Datenerhebungen im Rahmen des IQB-Bildungstrends und der zusätzlichen Vergleichsarbeiten auf Landesebene sind, wie oben dargestellt, Verfahren der breit angelegten Analyse von Merkmalen einer Schule, die Ausdruck von Schul- und Unterrichtsqualität sein sollten, entstanden. Solche Instrumente werden in der Qualitätsanalyse (QA) des Dez. 4Q eingesetzt. In anderen Bundesländern wird diese Verfahren als Inspektion oder Externe Evaluation bezeichnet. Allen Verfahren liegen meist implizite Modelle einer „guten Schule" zugrunde. Mithilfe eingeforderter schulischer Dokumente, Unterrichtsbeobachtungen und Interviews mit Akteuren aus den schulischen Gruppen werden im Analyseprozess Daten erhoben. Normalerweise ist das Verfahren in drei Abschnitte unterteilt: Vorphase, Hauptphase und Nach- bzw. Berichtsphase.

Innerhalb kürzester Zeit etablierten alle 16 Bundesländer solche Systeme. Wir haben es hier mit einer ganz neuen Akteursgruppe im Mehrebenensystem zu tun, die neben der zuständigen Schulaufsicht agiert, die aber keinen Auftrag hat, der Schule aus identifizieren Problemen herauszuhelfen. Im Rahmen einzelner früher Forschungsprojekte in Hessen und Brandenburg gab es bereits Befunde, die den Wert der Inspektionen relativierten. Wenn damit auch keine grundsätzliche Kritik an der Idee geäußert wurde, fiel vor allem ins Gewicht, dass nach den fleißigen und manchmal auch belastenden Vorbereitungen auf die Inspektion an der Schule, als Folge der Inspektion kaum Entwicklung für die Schule als Organisation, noch weniger für den Unterricht berichtet wurden. Im Rahmen der Studie zur hessischen Schulinspektion wurde auch festgestellt, dass allenfalls in etwa der Hälfte aller Zielvereinbarungen, die Schulen nach Inspektionen mit der Aufsicht abschließen sollten, überhaupt auf Inspektionsbefunde eingegangen wurde (Keune 2014).

Im Rahmen eines Schwerpunktes im Förderprogramm Empirische Bildungsforschung des BMBF wurden mehrere Forschungen zu Effekten der Inspektion gefördert. Überblicke zur deutschen und internationalen Forschung (Kotthoff, Böttcher & Nikel 2016; Ehren, Altrichter, McNamara & O'Hara, 2013) zeigten, dass keine oder allenfalls schwache positive Effekte von Schulinspektion auf Unterrichts- und Schulentwicklung empirisch nachgewiesen wurden. Schulen akzeptieren zwar die Schulinspektion und sind auch innovationsbereit, aber dennoch gibt es kaum

Veränderungen. Möglicherweise ist nicht die „Diagnose“ das Problem, sondern vielmehr die Verzahnung von Schulinspektion und Schulentwicklungspraxis. Schulen sollten nicht mit ihren Problemen allein gelassen werden, sondern Bildungspolitik und Forschung müssten ihnen mehr konkrete Handlungsoptionen und passgenaue Unterstützungsleistungen an die Hand geben, damit Schulinspektionen als Entwicklungsinstrumente genutzt werden können. Die Inspektion konnte sich gegen Kritik immunisieren, indem sie die Trennung von Befund und Innovation behauptet. Nicht verwunderlich ist, dass in manch einem Bundesland die Inspektion abgeschafft, in anderen auf Freiwilligkeit umgestellt wurde.

In NRW wird der QA allerdings viel zugetraut. Sie diene dazu, Schulen in ihrer Schul- und Unterrichtsentwicklung zu unterstützen. Sie setze auf Partizipation und Kooperation in der Zusammenarbeit zwischen der einzelnen Schule, der Qualitätsanalyse, der Schulaufsicht und der Fortbildung (https://www.bildungsserver.de/onlineressource.html?onlineressourcen_id=47541).

Die Qualität der Schule soll anhand einer Matrix erfasst werden, die verschiedene Handlungs- bzw. Inhaltsbereiche schulischer Arbeit unterscheidet: „Lehren und Lernen“, „Schulkultur“, „Professionalisierung“ und „Führung und Management“. Insgesamt gibt es 26 Hauptkriterien, die aber meist durch mehrere Subkriterien differenzierter gefüllt werden. Ein Aspekt der neuen Version ist die „Individualisierung“ der Analyse. Die Schule kann im Abstimmungsgespräch in der Vorphase weitere als die Pflichtkriterien benennen, um so in gewissem Maße ihr schulspezifisches Analysetableau zu gestalten. Nach der Datenerhebung soll die Qualitätsanalyse der Schule eine Rückmeldung geben und Impulse setzen, wie die Schule sich weiterentwickeln kann. Das einschlägige Steuerungs-Instrument sind Zielvereinbarungen, deren Umsetzung aber offensichtlich nicht immer verbindlich geprüft werden. Auch im Fall einer weiteren Qualitätsanalyse dienen sie offenbar nicht als Messkriterium bei der Neubewertung der Schule. Die Schulkonferenz muss zustimmen, damit eine Schule vom Recht zur Veröffentlichung des Berichts zur Qualitätsanalyse Gebrauch machen kann. Die Schulleitung kann aber unabhängig davon Auskunft über die Analyse geben. Kritisch an dem Verfahren sind folgenden Punkte:

- Es ist unklar, wie aus den Daten Entwicklung erfolgen soll, wer wie verantwortlich ist, wie möglicherweise vielfältige Problembereiche priorisiert werden sollen?
- Chancengleichheit oder erfolgreiche Förderung von benachteiligten Schülerinnen und Schülern sind keine Qualitätskriterien
- Es gibt eine relative Unverbindlichkeit der Datenpräsentation, die es Eltern nicht erlaubt, die Schulwahl datenbasiert zu reflektieren.

Erste Studien zur Qualitätsanalyse in NRW bestätigen, dass insbesondere die unterstellte Kooperation verschiedener Akteure nicht gelingt (Luig 2023). Luig beschäftigt sich insbesondere mit den Kooperationen und der Handlungskoordination zwischen Schulleitung, Schulaufsicht und Schulentwicklern. Sie spricht von einer Verdreifachung der staatlichen Schulentwicklungsberatung. Grob gesprochen zeigen sich unklare Kompetenz- und Rollendefinitionen – auch in der Fremdwahrnehmung der je anderen Akteursgruppen. Eindeutige Abgrenzungen und Zuständigkeiten sind kaum sichtbar. Entscheidend dürfte dabei die Vagheit der Verantwortlichkeiten für Entwicklung sein sowie die Frage, an welchen Daten sich Entwicklung ausrichten soll. Solche Befunde lassen vermuten, dass der Inspektion im Grundsätzlichen kein besonderes Gewicht zugemessen wird.

Die Untersuchung von Luig zeigt, dass ein Zusammenwirken der Akteure zwischen und auch innerhalb der jeweiligen Akteursgruppe auf individuelles Engagement angewiesen und in persönliche Beziehungsgefüge eingebettet ist. Geht man von der Forderung aus, dass Verzahnung und Kooperation zwischen Schule, Schulaufsicht und Unterstützungssystem im Sinne einer nachhaltigen Schul- und Unterrichtsentwicklung im Zuge von Schulinspektion nötig ist, dürfte es weder gewollt noch sinnvoll sein, die Handlungskoordination zuvörderst den individuell agierenden Akteuren zu überlassen und damit zur Angelegenheit persönlicher Entscheidungen zu machen (vgl. ebd., S. 222).

Hoch interessant ist ein weiterer Punkt. Die Rollenverständnisse der Befragten belegen, dass sie lieber unterstützen als steuern. Es ist nicht zufällig und keinesfalls folgenlos, dass man das eigene berufliche Handeln mit weichen Begriffen wie „verhandeln", „aushandeln", „vereinbaren" beschreibt. Das ist grundsätzlich in einem System, das „Neue Steuerung" proklamiert, wenigstens verwunderlich. Denn schließlich geht es hier programmatisch um die Transformation von Daten in Schul- und Unterrichtsentwicklung. Problematisch wird es spätestens dann, wenn Eingriffe – also Steuerung – nötig wären, weil die Datenbefunde aus der Inspektion einer Schule ein schlechtes Zeugnis ausgestellt haben (ebd., S. 221).

Das unterhalb von eingreifender Steuerung angesiedelte Prinzip von Unterstützung hat verschiedene weitere Konsequenzen. Bei der weichen Variante ist eine konzertierte Aktion der beteiligten Akteursgruppen unwahrscheinlich. Luig bemerkt, dass diese flüchtige Handlungskoordination – selbst, wenn sie von Schule angefordert wird – häufig nicht komplikationslos ist. Das Konzept einer „Unterstützung" erlaubt es den Akteuren auch, sich aus der Verantwortung für misslungene Entwicklung herauszunehmen. Schließlich können sie sich mit der „eigenständigen" Schule entschuldigen, die mit unterstützenden Hilfestellungen anders umgegangen ist als vorgeschlagen wurde. Und dies ist auch eine durchaus plausible Entschuldigung, denn letztlich gibt es eine breit geteilte Auffassung, dass die „autonome" Schule ihre Probleme selbst bearbeiten kann. Theoretisch

mag das stimmig sein, mit Blick auf die Praxis warnt Luig, dass viele Schulen eben nicht die Kapazität und Kompetenz haben, sich selbst zu kurieren (vgl. S. 179). Hier müsste Steuerung Pflicht sein. Würde Steuerung erwartet, so könnte man für Erfolge oder Misserfolge in der Schulentwicklung eben nicht die Schule, sondern es müssten Bildungspolitik und -verwaltung mit in die Verantwortung genommen werden.

Widerspruch zwischen ausgebautem Monitoring und geringen Praxisveränderungen

Zusammenfassend zeigt sich, dass es trotz ausgebautem Monitoring (PISA, IGLU, Bildungstrend, Vergleichsarbeiten, Qualitätsanalysen) offenbar bisher nicht gelingt, zu signifikanten Qualitätsverbesserungen zu kommen – weder im Hinblick auf das durchschnittliche Niveau der Leistungen der Schülerinnen und Schüler und genauso wenig im Hinblick auf diejenigen, die in Gefahr sind, zurückzubleiben. Wir werden hierauf in Kap. 5 zurückkommen.

4.3 Nationale Bildungsstandards

Mit der Verunsicherung, die durch die PISA-Befunde entstand, wurde auch die grundsätzliche Frage virulent, was an den Schulen gelernt werden soll und ob die bisherigen Lehrpläne zu wenig Orientierung über verbindliche Ziele geben. In eher lockerem Bezug zu internationalen Debatten schien mit dem Konzept von Bildungsstandards eine Lösung gefunden. Um die Debatte zu strukturieren, vergaben die Kultusministerkonferenz und das Bundesministerium für Bildung und Forschung einen Gutachtenauftrag. In der Expertise „Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards" (Klieme u.a. 2003) wird betont, dass mit der neuen „Output-Orientierung", gemeint ist die Orientierung an Lernergebnissen, „die Frage ins Zentrum (rückt), welche Erwartungen wir an die Lernergebnisse in den Schulen stellen" (ebd., S. 7).[12] Diese Erwartungen sollen in Bildungsstandards beschrieben werden. Die Autorin und die Autoren der Expertise versprechen, dass das Konzept der Bildungsstandards „den Bildungsauftrag der Schule durch allgemein verbindliche Kompetenzanforderungen" (ebd., S. 10) konkretisiert.

Eine wesentliche Referenz für die Einführung von Bildungsstandards liefert der Kompetenzbegriff. Er wird mit einer breiten Definition eingeführt. Nach Weinert (1999) seien Kompetenzen kognitive „Fähigkeiten und Fertigkeiten, um bestimmte Probleme zu lösen". Verbunden damit seien, so weiter, Bereitschaften und Fähigkeiten, „die Problemlösungen in variablen Situationen erfolgreich und verantwortungsvoll nutzen zu können" (ebd., S. 15). Auch ist davon die Rede, dass in der Literatur der Kom-

[12] Hohe Bedeutung spricht die Expertise durchgängig den Zielen zu, „den Abbau von Disparitäten, die Förderung von Kindern und Jugendlichen mit Benachteiligungen, die Integration von Migranten" (ebd., S. 7) zu sichern. Man dürfe sich bei der Bewertung der Bildungsqualität „nicht nur auf das Durchschnittsniveau der Lernergebnisse stützen" (ebd., S.7). Denn Schule „dient auch der kulturellen Selbstverständigung und dem sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft" (ebd., S. 7).

petenzbegriff im Sinne von querliegenden Schlüsselqualifikationen benutzt wird. In der Psychologie fänden sich zudem Beschreibungen von sozialen und personalen Kompetenzen sowie einschlägige Trainings und Tests. Die Psychologie liefert hier der Erziehungswissenschaft eine plausible Definition eines schulischen Bildungsauftrags.

Mindeststandards

Für Bildungsstandards gelte, dass eine Niveauebene festgelegt werden müsse, unter die kein Lernender zurückfallen soll.

„Diese Konzentration auf Mindeststandards ist für die Qualitätssicherung im Bildungswesen von entscheidender Bedeutung. Sie zielt darauf ab, dass gerade die Leistungsschwächeren nicht zurückgelassen werden" (ebd., S. 20).

Mindeststandards wird also eine wesentliche Rolle dabei zugesprochen, kein Kind zurückzulassen. Sie sollen also vor allem diejenigen retten, die die Politik „Risikoschüler" nennt. Der Mindeststandard würde es ermöglichen, wissensbasiert in Lernprozesse einzugreifen, wenn Lernen nicht gelingt. Leistungsmessung ist ein Mittel nicht nur zur Beschreibung von Qualitätsvariablen von Schulen und Schulsystemen, sondern auch zum Assessment einzelner Schülerinnen und Schüler. Hier spricht die Expertise von „Individualdiagnostik", die hilft, „etwas über den einzelnen Schüler zu erfahren, über seine Stärken und Defizite, damit gezielte Fördermaßnahmen getroffen werden können" (ebd., S. 81).

Mindeststandards beschreiben nicht, wie gelegentlich polemisiert wurde, ein „Minimalniveau". Es ist heute in der KMK anerkannt, dass ein Mindestniveau erst erreicht ist, wenn die unteren zwei Stufen in einem anerkannten Stufenmodell überschritten sind. Die Einführung von Bildungsstandards habe Konsequenzen für die Lehrplanarbeit, die Lehrerbildung – insbesondere die Lehrerfortbildung -, für die Schulaufsicht und andere Unterstützungssysteme (ebd., S. 102). Eine besondere Rolle wird den Landesinstituten zugewiesen. Auch ergibt sich die Aufgabe, die Akzeptanz bei Lehrkräften und Schulleitern zu gewinnen. Hierzu sei

„ausschlaggebend, dass die Schulen in etwa wissen, wie die Standards in den Schulen aufgegriffen und umgesetzt werden sollen". „Ministerien, Landesinstitute und andere Akteure müssen den Schulen relativ konkrete Verfahrenspläne unterbreiten können" (ebd., S. 116).

Kerncurricula

Wichtig sei es, Bildungsstandards in Kerncurricula zu überführen. Kerncurricula sollen die Lehrkräfte, die Schülerinnen und Schülern, Eltern und Öffentlichkeit orientieren. Sie benennen zentrale Themen und Inhalte, sie bezeichnen erwartete Kompetenzen der Adressaten schulischer Arbeit und sie müssen „klar, eindeutig und verbindlich" sein (Klieme u.a. 2003, S. 97). Sie sind zwar verbindlich, schöpfen aber die zur Verfügung stehende Lernzeit nicht aus. Im Unterschied zu den in der Expertise kritisierten „aufgeblähten Curricula" sollen diese verschlankt und auf Wesentliches reduziert werden. Auch der Kritik, solche verbindlichen Vorgaben widersprächen der doch so wichtigen Idee der größeren schulischen Autonomie, begegnete die Expertise: „Kerncurricula bezeichnen nämlich

nicht das Totum, sondern allein das unentbehrliche Minimum der Themen, Inhalte und Lehrformen der Schule“ (ebd.). Diese Art von Vorgaben vertrage sich also mit einer dezentralisierten, an „Schulautonomie“ ansetzenden Form der Steuerung. Kerncurricula lassen den Schulen Freiheiten, sofern die Pflichtaufgabe erledigt ist. Damit bleibt, gewissermaßen als Kür, auch Profibildung der Schulen möglich und durchaus erwünscht (vgl. S. 80).

Auch die schulischen Lernprozesse sind selbstverständlich nicht normiert. Kerncurricula definieren nicht, *wie* Inhalte unterrichtet werden. Im Gegenteil erlauben klar definierte Curricula erst methodisch-pädagogische Experimente, sofern sie systematisch evaluiert werden. Sie fördern so wissenschaftliches Wissen über wirksames Unterrichten, ein Konzept, das auch in Deutschland als „evidence informed practice“ firmiert. Evaluation soll es erlauben, „Rückschlüsse auf den Erfolg schulischer Programme oder unterrichtlicher Maßnahmen zu ziehen und damit eine Grundlage für die Verbesserung von Schule zu haben“ (ebd., S. 81).

Die Kultusministerkonferenz (KMK) hat früh beschlossen, nationale Bildungsstandards in Kernfächern für bestimmte Jahrgangsstufen und Abschlussklassen zu erarbeiten. Auch in der Expertise beschränkten sich die Reformvorstellungen auf die „großen“ Schulfächer oder Domänen. Diese Reduktion ist insofern problematisch, als damit die Botschaft vermittelt wurde, die gesellschaftlich-historischen und ästhetisch-kreativen Domänen seinen wenig relevant. Mit den kompetenzorientierten Standards ist es gelungen, systematische Assessments dauerhaft zu etablieren, sie sind Kernelement eines aufwendigen Monitorings. Allerdings sind sie für den Unterricht wenig zielführend. Ein Beispiel muss hier genügen. Für das Fach Deutsch an Hauptschulen hieß es: „Die Schülerinnen und Schüler bewältigen kommunikative Situationen des persönlichen, beruflichen und öffentlichen Lebens angemessen und adressatengerecht“ (KMK 2004). An welche kommunikativen Situationen ist gedacht, welche Medien sind angemessen, welche Adressaten, welches Wissen ist erforderlich, wann sind diese Situationen bewältigt, woran erkennt man gelungene Bewältigung? Ein solcher Standard lässt sich nahezu beliebig füllen. Er ist in der vorliegenden Form leer und operativ unbrauchbar.

Ob Lehrkräfte durch diese Art der Beschreibung eine Orientierung für ihren Unterricht bekommen, ist, soweit wir wissen, nicht systematisch untersucht – aber auch sehr unwahrscheinlich. Vor allem ist nicht zu erwarten, dass hierdurch ein für alle Schulen übergreifendes allgemeines Bildungsangebot existiert, das definieren kann, was Schulen in den pädagogischen Blick nehmen müssen, um Bildungschancen gerade der Kinder zu verbessern, denen eine adäquate Lernunterstützung im Umfeld fehlt. Offensichtlich ist, dass die Beschreibung der schulischen Leistungen im Modus von Kompetenz weit entfernt von der Idee der Kerncurricula ist.

Die Entwicklung von Kerncurricula, wie in der Expertise beschrieben, ist ausgeblieben. Die zentralen curricularen Probleme der Unterrichtsfächer, nämlich die Bestimmung dessen, was sie ausmacht, wird durch solchen Kompetenz-Jargon schlichtweg übersprungen – als seien Inhalte selbstverständlich und praktisch wie theoretisch geradezu irrelevant.

Forderung nach Überführung von Bildungsstandards in Kerncurricula nicht umgesetzt

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Frage nach den konkreten Leistungszielen von Schule stark an Bedeutung verloren hat. Während die dort formulierte Perspektive zugunsten einer an Kompetenzmodellen orientierten und institutionalisierten Testagentur realisiert wurde, wurde die Forderung nach Überführung von Bildungsstandards in Kerncurricula nicht umgesetzt. Besonders aber diese Forderung verfolgte als primäres Ziel die Unterstützung der Schulen bei der Stärkung der Schüler und Schülerinnen, deren adäquate Qualifizierung gefährdet ist.

4.4 Schulsozialindex

Ein Ansatz zur Verbesserung der Bildungschancen von Kindern aus sozioökonomisch benachteiligten Familien und/oder mit Migrationserfahrung will die Schulen, die eine überdurchschnittlich „herausfordernde" Schülerkomposition aufweisen, mit zusätzlichen Finanzmitteln ausstatten. Das Instrument hierfür ist ein Schulsozialindex, der mittlerweile in vielen Bundesländern praktiziert wird (zum Sozialindex insbesondere für NRW vgl. Schräpler & Jeworutzki 2021; 2023).

Ziele des Schulsozialindex

Der Schulsozialindex soll Schulen hinsichtlich unterschiedlicher Lernausgangslagen und leistungsrelevanter Schülerkompositionen differenzieren und als Steuerungsinstrument für mehr Chancengerechtigkeit durch passgenauen Mitteleinsatz an den Schulen dienen (vgl. Schräpler & Jeworutzki 2021, Schräpler, Weishaupt & Jeworutzki 2024). Ein Schulsozialindex soll eine ungleiche sozioökonomische Schülerzusammensetzung auf Schulebene abbilden, es geht um die Beschreibung von unterschiedlichen Lernausgangslagen an Schulen. Abgebildet werden sollen die unterschiedlichen Arbeits- und Rahmenbedingungen der Schulen, die sich durch eine ungleiche soziale Zusammensetzung der jeweiligen Schülerschaft ergeben. Es geht aber nicht darum, kausale Wirkungszusammenhänge zwischen individuellen Schülerleistungen und Schülermerkmalen wiederzugeben (Schräpler & Jeworutzki 2021).

Im Zusammenhang mit einem Schulsozialindex stellen sich prinzipiell drei Gruppen von Fragen:

- Wie können trotz manchmal unzureichender Datenbasis Fehlallokationen vermieden und die Schulen identifiziert werden, die solche Zuwendungen auch „verdienen" (Hogrebe 2014; Möller & Bellenberg 2017; Groos 2019)? Wie gelingt die Identifikation der Schulen mit einem möglichst einrichtungsscharfen Sozialindex? Benötigt man hierfür in stärkerem Maße Individualdaten?

- In welchem Ausmaß werden Mittel umverteilt?
- Sind die Schulen in der Lage, die zusätzlichen Ressourcen wirksam im Hinblick auf Chancenausgleich einzusetzen (vgl. Klemm & Kneuper 2019)? Lässt sich das zusätzliche Geld in Maßnahmen, Personal oder Materialien übersetzen, damit die eingesetzten Ressourcen auch Prozesse verändern oder Wirkungen erzielen?

Der Sozialindex für Schulen in NRW wird seit dem Jahr 2021 vom MSB NRW zur Steuerung von Ressourcen (insb. Lehrer/-innenstellen) auf Ebene der einzelnen Schulen eingesetzt. Der Index wird für alle öffentlichen allgemeinbildenden Schulen (Primar- und Sekundarbereich) mit Ausnahme von Förderschulen berechnet. Zudem soll der Schulsozialindex bei der Ausweitung der Familiengrundschulzentren in der Fläche berücksichtigt werden (Zukunftsvertrag von CDU und Grünen 2023, S. 56) und wird bei der Auswahl der Schulen im Startchancen Programm verwendet.

Identifikation der Schulen

Die Ergebnisse der PISA-Studien zeigen, dass die „zuwanderungsbezogene und soziale Herkunft" eine zentrale Dimension im Hinblick auf Leistungsdisparitäten ist (vgl. Reiss, Weis, Klieme & Köller 2019). Weitere relevante Indikatoren wie der Bildungshintergrund der Eltern oder der Beruf der Eltern werden in der amtlichen Statistik nicht erhoben und können daher nicht für die Indexbildung genutzt werden. Das derzeitige Konstruktionsverfahren für den Schulsozialindex in NRW resultiert daher aus der begrenzten Verfügbarkeit aussagekräftiger Daten zur sozialen Lage der Schülerinnen und Schüler einer Schule und kombiniert Indikatoren aus den Amtlichen Schuldaten (ASD) mit einem Sozialraumindikator, der aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit gewonnen wird (Schräpler, Weishaupt & Jeworutzki 2024, S. 15). Die soziale Zusammensetzung der Schüler*innen wird im Moment über die folgenden vier Indikatoren ermittelt: Kinder- und Jugendarmut (Sozialraumindikator), Anteil der Schüler und Schülerinnen mit vorwiegend nichtdeutscher Familiensprache, Anteil der Schüler und Schülerinnen mit eigenem Zuzug aus dem Ausland sowie Anteil der Schüler und Schülerinnen mit den Förderschwerpunkten Lernen, emotionale und soziale Entwicklung und Sprache.

Sozialraumindikator

Der verwendete Sozialraumindikator basiert auf der Dichte der SGB II-Quote der Minderjährigen im geschätzten Einzugsgebiet der Grundschulen. Diese wird auf der Grundlage von Daten für statistische Blöcke der Bundesagentur für Arbeit mit Hilfe eines sog. Kern-Dichte-Schätzers berechnet. Der Sozialraumindikator beschreibt die Armutslagen im angenommenen Einzugsgebiet der Grundschulen und stellt so eine Verknüpfung zwischen dem Sozialraum, in dem die Wohnungen der Schülerinnen und Schüler liegen, und den Grundschulen her. Gegenüber anderen räumlichen Indikatoren, welche auf Ortsteil- oder Stadtteildaten basieren, hat

der Sozialraumindikator den Vorzug, unabhängig von bestehenden kommunalen Abgrenzungen zu sein und erfordert zudem keine aufwändige Koordination und Datenbereitstellung durch die Kommunen. In Zusammenhang mit den anderen oben genannten Indikatoren gelingt es in NRW relativ gut, die richtigen Schulen zu identifizieren. Zudem werden Indikatoren regelmäßig durch Abgleich mit den Ergebnissen der VERA 3 und VERA 8 Befragungen bewertet.

Dennoch ist die Genauigkeit der Beschreibung der sozialen Lage an den Schulen immer noch eingeschränkt, da nur das Einzugsgebiet der Schulen mit dem jetzigen Sozialraumindikator erfasst wird. Daher ließe sich eine deutliche Verbesserung der Differenzierungskraft des Sozialraumindikators durch eine Individualstatistik[13] erreichen, welche die Wohnadressen, eine Geokoordinate oder die geografische Gitterzelle des Wohnortes der Schülerinnen und Schüler umfasst. Noch einfacher wäre es, wenn die SGB II Daten direkt mit der Schulstatistik gematcht werden könnten, was momentan allerdings an Datenschutzgründen scheitert.

Umverteilung von Mitteln nur für Mehrbedarf

Der Schulsozialindex kommt seit dem Schuljahr 2021/2022 für die Verteilung eines Teils der Lehrerstellen für den sogenannten Mehrbedarf zur Anwendung. Dies betraf von den ca. 185.000 Lehrern an allgemeinbildenden Schulen in NRW im Schuljahr 2021/22 ca. 5.300 Stellen. Zum Schuljahr 2023/24 konnte diese Steuerung auf insgesamt rund 6.315 Stellen ausgeweitet werden. Dies sind ca. 3.515 Stellen gegen Unterrichtsausfall, für Vertretungsaufgaben und für besondere Förderaufgaben, ca. 1550 Stellen für den Ausgleich von Unterrichtsmehrbedarf für durchgängige Sprachbildung / Sprachförderung (sog. Integrationsstellen) und ca. 1.250 Stellen für Sozialpädagogische Fachkräfte in der Schuleingangsphase. Insgesamt werden also nur Stellen für den Mehrbedarf durch den Schulsozialindex gesteuert, im Moment entspräche dies 3,4% aller Lehrerstellen bezogen auf Vollzeitäquivalente an allgemeinbildenden Schulen. Da allerdings bei den Lehrkräften eine hohe Teilzeitquote besteht, kann man davon ausgehen, dass das Umverteilungspotential bei ca. 5% aller Lehrerstellen liegt. Zudem wurde der Sozialindex bei der Auswahl der Startchancenschulen zugrunde gelegt (vgl. 4.5).

Im Vergleich dazu teilt der Sozialindex in Hamburg die Schulen in sechs Gruppen ein (vgl. https://ifbq.hamburg.de/bildungsberichte-und-statistische-analysen/sozialindex/faq-sozialindex/). Diese Einteilung wird für

[13] Die Erforderlichkeit schulstatistischer Individualdaten ergibt sich zudem aus der gesellschaftlichen Notwendigkeit, den bisherigen Prozess eines weitgehend von politischen Initiativen geprägten und über schulstatistische Daten dokumentierten Prozesses der Schulentwicklung durch eine datengestützte und evidenzbasierte Steuerung der Schulentwicklung zu ersetzen. Dazu ist als Datenbasis eine jahrgangs- übergreifend pseudonymisierte Individualstatistik über das Schulwesen unverzichtbar. NRW muss hier dringend tätig warden (vgl. Schräpler/Weishaupt/Jeworutzki 2024).

verschiedene Zwecke genutzt, zum Beispiel bei der Festlegung von finanziellen Mitteln insbesondere bei der Ermittlung des Personalbedarfs von Schulen:

- *Personalbedarf für den Unterricht:* Grund- und Stadtteilschulen mit einem Sozialindex von 1 oder 2 erhalten mehr Personal, damit sie kleinere Klassen in den Klassenstufen 1-4 bilden können.
- *Inklusion:* An Grundschulen stehen für die sonderpädagogische Förderung umso mehr Mittel und Personal zur Verfügung, je niedriger der Sozialindex ist. In den Klassenstufen 5-10 werden die Mittel und das Personal schülerbezogen zugewiesen. Diese Zuweisung ist an Schulen mit Sozialindex 1 und 2 höher als Schulen mit Sozialindex 3 bis 6.
- *Additive Sprachförderung:* An Vorschulen, Grundschulen und Stadtteilschulen (Sekundarstufe 1) hängen zusätzliche Lehrerstellen von der Schülerzahl und dem Sozialindex ab. Je niedriger der Sozialindex, desto mehr Personalstunden stehen für die Sprachförderung zur Verfügung.
- *Vorstellung der Viereinhalbjährigen:* Die Höhe des Ausgleichs für den Mehraufwand, den Grundschulen durch die Vorstellung der Viereinhalbjährigen haben, ist abhängig vom Sozialindex.
- *Ganztagsangebote:* Je niedriger der Sozialindex, desto mehr Mittel und Personal stehen für das Ganztagsangebot in Grund- und Stadtteilschulen (Klassen 1-4) zur Verfügung.
- *Schulbüro:* An Vorschulen, Grundschulen und Schulen mit Sekundarstufe 1 und 2 hängt die Personalausstattung des Schulbüros vom Sozialindex ab. Je niedriger der Sozialindex, desto mehr Personalstunden stehen zur Verfügung.

Differenzierte Anwendung des Sozialindex nach Schulformen

Entscheidend ist dabei natürlich, wieviel Mittel durch den Sozialindex genau umverteilt werden. Hier differenziert Hamburg im Gegensatz zu NRW zwischen den Schulformen. Bezogen auf die Grundschulen erfolgen bezogen auf die Lehrerstellen fast ausschließlich sozialindexbasierte Zuweisungen (83% aller Zuweisungen), in den Stadtteilschulen nur zu einem geringen Anteil (18% aller Zuweisungen) und in den Gymnasien gibt es nur marginale sozialindexbasierten Zuweisungen. Damit ergibt sich bei den Grundschulen folgendes Bild. Bei unterstellten 500 Schülern und Schülerinnen erhält eine Grundschule mit Sozial-Index 1 (größte Belastung) 46,6 Stellen, eine Grundschule mit Sozialindex 6 (geringste Belastung) dagegen 29,5 Stellen, so dass die Schule aus dem Sozialindex 1 ca. 36% mehr Lehrerstellen erhält. Dies führt u.a. dazu, dass die durchschnittliche Klassenstärke in Grundschulen mit Sozialindex 1 und 2 bei 17 Schülerinnen und Schülern liegt und bei den Sozialindizes 3-6 bei durchschnittlich 21.

4.5 Ganztagsschule

Die Politik in der alten Bundesrepublik hat sich lange nicht dafür interessiert, ob und wie die Kinder nach dem Ende der Halbtagsschule betreut werden. Obwohl Strukturkommission und Bildungsrat seit dem Ende der 1960er Jahren eine Ganztagsschul-Quote von 30 oder auch 40% forderten und dabei frauenpolitische, familienpolitische, arbeitsmarktpolitische und pädagogische Argumente anführen konnten, geschah nichts. Auf Basis einer großzügigen Definition des Begriffs Ganztagsschule lag die Versorgungsquote der 11 Bundesländer Ende der 80er Jahre bei 3,6 % (Böttcher 1990).

Auch wenn danach das Thema nie ganz aus dem Diskurs verschwand, passierte Sicht- und Zählbares erst im Jahr 2003 mit dem Investitionsprogramm „Zukunft, Bildung und Betreuung" (IZBB) der Bundesregierung (BMBW 2003). Die Bundesländer empfanden die 4 Milliarden Euro des Bundes nicht durchweg als Geschenk, wussten sie doch, dass sie nach dem Verbrauch der Initiativ-Mittel selbst dauerhaft in der finanziellen Verantwortung stehen würden. Auch für Schulträger ergaben sich neue und anspruchsvolle Anforderungen: die Schulbauten mussten angepasst, die Mittagsverpflegung musste gesichert, neues Personal musste rekrutiert werden. Am Ende der Kette stehen die Einzelschulen, die sich zur Ganztagsschule transformieren wollten oder mussten.

Die Argumente für das Ausbauprogramm ganztagsschulischer Versorgung basierten wesentlich auf ökonomischen Entwicklungen: eine gewandelte Nachfrage nach Erwerbstätigkeit und hieraus folgend neue Anforderungen an das Bildungswesen. Frauen- und arbeitsmarktpolitische Notwendigkeiten stärken sich hier gegenseitig. Aber mit dem Anspruch, zur Stärkung des schulischen Erziehungsauftrags und dem Abbau von Benachteiligungen beizutragen, wurden auch pädagogische und bildungspolitische Aufgaben formuliert. Hier werden die beiden grundlegenden Pfeiler deutlich, auf denen der Ausbau ja auch explizit fußt: Es geht um eine kustodiale Funktion (Betreuung) und eine pädagogische (Bildung).

Hohe Varianz bei der Umsetzung der Ganztagsschule

Die Bundesländer haben bei der Umsetzung des Ausbauprogramms ihre Autonomie eindrucksvoll unter Beweis gestellt und je eigene Varianten verfolgt. Bis heute versammeln sich unter dem Begriff Ganztagsschule unterschiedliche, nur grob systematisierbare Modelle. Es geht um offene Angebote und verbindliche Teilnahmen, unterschiedliche Tageszeiten, unterschiedliche Anzahl von Wochentagen. Auch was die Inhalte der pädagogischen Maßnahmen betrifft, besteht eine hohe Varianz.

In NRW lag der eindeutige Schwerpunkt bei der Etablierung einer offenen Ganztagsgrundschule. Unter der Überschrift „Ziele und Grundsätze der offenen Ganztagsschule" (MSW 2009, Abs. 1.1) heißt es im Erlass:

„Die offene Ganztagsschule im Primarbereich soll durch die Zusammenarbeit von Schule, Kinder- und Jugendhilfe, gemeinwohlorientierten Institutionen und

Organisationen aus Kultur und Sport sowie weiteren außerschulischen Partnern eine Lernkultur entwickeln, die die Schülerinnen und Schüler in ihren Begabungen und Fähigkeiten unterstützt, fördert und fordert. Sie bietet mehr Zeit für Bildung und Erziehung, eine bessere Rhythmisierung des Schultages sowie umfassende Angebote zur Individuellen Förderung, zur musisch-künstlerischen Bildung, zu Bewegung, Spiel und Sport und zur sozialen Bildung. Sie sorgt für ein umfassendes Bildungs- und Erziehungsangebot, das sich an dem jeweiligen Bedarf der Kinder und der Eltern orientiert, sowie eine Stärkung der Erziehungskompetenz der Familie" (S. 73). Dann (Abs. 1.2) wird von einer „Förderung für alle Kinder" gesprochen, die Kinder aus „bildungsbenachteiligten Familien" werden jedoch besonders adressiert.

Überzogene Erwartungen

Deutlich wird, dass sehr ehrgeizige und aus unserer Sicht überzogene Erwartungen formuliert wurden, die die einzelne Ganztagsschule nur unterbieten kann. Diese Kritik trifft ganz allgemein auf die pädagogischen Wunschzettel zu, die in den Ländern erstellt wurden. Es wird durchweg eine neue Rhythmisierung der Lernzeiten, eine Veränderung innerschulischer Prozesse und Abläufe sowie eine stärkere Berücksichtigung individueller Interessen und Wünsche als Effekt des Ganztags erwartet. Auch der Einbezug lebensweltlicher Hintergründe der Schülerinnen und Schüler sei notwendig. Große Hoffnungen werden dabei auf multiprofessionelle Teams gesetzt. Durch eine Kooperation verschiedener pädagogischer Perspektiven, die der Ganztag mit sich bringe, werden die Verbesserung der Diagnose- und Förderkompetenzen sowie die Verzahnung von unterrichtlichen und außerunterrichtlichen, mithin schul- und sozialpädagogischen Aktivitäten erwartet. Eine hierfür notwendige Ausdifferenzierung pädagogischer Praxis und Strukturen führe zu einem hohen Innovationspotenzial.

Was kann nach 20 Jahren Ausbau festgehalten werden? Was den Ausbaustand anbetrifft, mag man positiv urteilen. In einer aktuellen Studie referieren Kielblock und Maaz (2024), dass es in Deutschland nunmehr gut 19.000 allgemeinbildende Ganztagsschulen gebe – also gut 70% aller betrieblichen Einheiten. Aber: Nicht an jeder Ganztagsschule besuchen auch alle Schülerinnen und Schüler automatisch schulische Ganztagsangebote. Aber immerhin seien 48 % aller Schülerinnen und Schüler im Ganztagsbetrieb angemeldet. Als Ganztagsschule ist eine Schule eingeordnet, wenn an mindestens drei Tagen pro Woche ein ganztägiges Angebot im Gesamtumfang von sieben Zeitstunden pro Tag angeboten wird – Mittagessen inklusive. Das Angebot muss im offenen Modell nicht genutzt werden, es beruht auf Freiwilligkeit. Ganztagsschulen sind also nicht zwangsläufig Ganztagsschulen für alle Schülerinnen und Schüler dieser Schule. Immerhin: Im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf kann von einem gewissen Erfolg gesprochen werden.

Anders sieht es bei der qualitativen Seite aus, die sich nicht nur daran messen lassen muss, ob Kinder im Ganztag sich gut fühlen, sondern daran, ob

sich die erwarteten Lerneffekte einstellen. Kielblock und Maaz haben, gestützt auf Befunde eines vom BMBF geförderten Forschungsdialogs, auf breiter Ebene Studien betrachtet, die diese Zielrichtung verfolgten (2024). Man kann im Fazit schlicht feststellen, dass die Effekte wenig überzeugend sind. Die Autoren sind wohlwollend und formulieren in der Möglichkeitsform,

„dass schulische Ganztagsangebote einen positiven Einfluss auf schulische Bildungsverläufe, Leistungen, Noten, Lernvoraussetzungen, Sozialverhalten und die emotionale Entwicklung der Schüler_innen haben können" (ebd., S. 5).

Tatsächlich referierten manche Studien gewisse Wirkungen, aber „in nur wenigen Studien zeigten sich direkte positive Effekte der Organisationsform Ganztagsschule gegenüber der Halbtagsschule" (ebd., S. 11). Und weil alle Ganztagsschulen anders sind, ist auch ein systematischer und generalisierender Befund kaum zu erwarten, selbst wenn in der einen oder anderen Studie womöglich Effekte nachweisbar sind Also folgern Kielblock und Maaz, dass „positive Wirkungen keineswegs garantiert" sind (ebd., S.10). Und was das hier adressierte Thema angeht, muss festgehalten werden, dass soziale Selektion nicht reduziert wurde, die bildungsbenachteiligten Schülerinnen und Schüler wurden nicht besonders gefördert.

Kielblock und Maaz verweisen auf Handlungsfelder, die konstruktiv bearbeitet werden müssen, damit solche und andere pädagogische Ziele erreicht werden können. Ein Aspekt ist demnach dieser:

„Die Weichen für einen qualitativ hochwertigen Ganztag werden gestellt, indem auf Steuerungsebene und im multiprofessionellen Team kohärent agiert wird. Es wird eine gute Kommunikation und eine gemeinsame Haltung bzw. ein multiprofessionelles Bildungsverständnis etabliert. Gemeinsame Ziele werden gesteckt und alle (auch die Schüler_innen) werden aktiv eingebunden. Hierbei nützt es durchaus, sich externe Unterstützung einzuholen und auf ein ausgeprägtes Wissensmanagement zu achten" (ebd., S. 19).

Hier wird deutlich, dass Kooperation in der Schule eine Herausforderung ist, aber die schulexterne koordinierte Unterstützung ist ebenfalls wesentliche Bedingung für eine erfolgreiche Arbeit der Schule. Kohärenz und Zielfokussierung müssen auf allen Ebenen dominieren.

Zusammenfassend können wir festhalten: Der Ausbau ganztagsschulischer Angebote gehört zu den größeren Reformprojekten der jüngeren Vergangenheit. Die Befunde der Ganztagsschulforschung zeigen aber, dass die großen Erwartungen nicht zufriedenstellend erfüllt wurden. Insbesondere die Möglichkeit, die erweiterte Zeit in der Schule zum Chancenausgleich für die Kinder zu nutzen, die in Gefahr stehen, die Mindestanforderungen zu verfehlen, wird offenbar nicht hinreichend genutzt. Hier wird nicht nur die Frage der Steuerung eine wichtige Rolle spielen, sondern auch die Kompetenz der Personen, die für die Füllung der Mehrzeit zuständig sind. Es bleibt aber dennoch der Eindruck, dass die Akteure

in den Schulen unter schwierigen Bedingungen Besonderes geleistet haben.

„Letztlich kommt es auf die Einzelschule an", urteilt Fischer aus den Erkenntnissen des großen Begleitprojekts zur Entwicklung des Ganztags (StEG) (2015). Man kann diesen Satz auch so verstehen, dass man sich auf eine durchgängige Qualität unserer Ganztagsschulen nicht verlassen kann, dass man bei der Schulwahl Glück oder Pech haben kann!

Hinsichtlich der Beurteilung der beiden Grundpfeiler des Ganztagsausbaus sprach Holtappels nach 10 Jahren Ganztagsforschung von der „Ausbau-Qualitäts-Falle" (2014, S. 56). Dieser Befund ist auch weitere 10 Jahre später nicht falsch. „Es wird Zeit, dass statt primär quantitativem Wachstum (…) entscheidende Qualitätsanforderungen greifen" (ebd. S. 57). Die anstehende Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbeschulung wird womöglich dazu führen, dass wiederum die kustodiale Funktion prioritär bedient wird, weil diese Aufgabe eine größere Lobby hat als die bildungspolitische, die sich für die Verbesserung der Bildungs- und Lebenschancen der Kinder aus schwierigen sozioökonomischen Verhältnissen einsetzt: Qualität verliert gegen Quantität.

Vom künftigen Rechtsanspruch auf einen Ganztagsplatz wird keine Qualitätsentwicklung erwartet werden können. Da wir ohnehin an Personalmangel leiden und ein Ganztagsplatz, von dem Verbesserung der Bildungschancen erwartet wird, auch von der Qualität der Pädagoginnen und Pädagogen abhängt, die dort arbeiten, dürfte die pessimistische Annahme realistisch sein. Ein wenig Hoffnung kann entstehen, wenn wir auf die sinkenden Geburtsdaten schauen und hoffen, dass die „demographische Rendite" für Verbesserungen genutzt und nicht eingespart wird.

4.6 Projekte zur Stärkung von benachteiligten Schulen

Bevor auf das neue Start-Chancen Programm eingegangen wird, wollen wir kurz einige Erfahrungen aus bisherigen Projekten zur Stärkung von benachteiligten Schulen betrachten. Es gab bisher verschiedene bundesweite und länderspezifische Projekte, viele initiiert und finanziert durch Stiftungen, die zur Unterstützung von Schulen mit schwieriger Schülerkomposition und in herausfordernder Lage durchgeführt wurden (vgl. Wübben Stiftung (2020); Beierle, Hoch & Reißig (2019). Böttcher u.a. (2022) haben 16 einschlägige Projekte skizziert (S. 15 ff).

Die Berichte zeigen, dass nicht in allen Projekten transparent aufgeführt wird, welche Schulen sich beteiligt haben oder wie die Auswahl der Schulen stattgefunden hat. Übergeordnetes Ziel der Projekte ist die Verbesserung der Bildungschancen von sozial benachteiligten Schülerinnen und Schülern. Am häufigsten zielen die Projekte auf Outcomes: die Förderung der Kompetenzen und Leistungen von Schülerinnen und Schülern. Neben den fachlichen Kompetenzen sollen in manchen Projekten auch soziale

und personale Kompetenzen gestärkt werden. Auch geht es um Outputs: hohe Schulabschlüsse, Senkung des Anteils von Schülern ohne Schulabschluss, Übergangsquoten.

In einigen Projekten werden die Schulleitungen gefördert und unterstützt. Es geht beispielsweise um Coaching, Beratung, passgenaue Unterstützungen, Initiierung von Schulentwicklungsprozessen – dass Schulleitungen eine besondere Rolle für Reformen zukommt, wird durchweg erwähnt. Vereinzelt werden weitere Ziele formuliert wie die Unterstützung der Schulen durch Netzwerkbildung oder Kooperation mit Partnern, vor allem aus dem Sozialraum der Schule. In wenigen Projekten kommen dabei auch die Ministerien, die Schulverwaltung oder Landesinstitute ins Spiel.

Kaum Entwicklung der Unterrichtsqualität im Fokus

In wenigen Projekten wird die Entwicklung der Unterrichtsqualität als Ziel genannt. Dabei werden schuleigene Bildungspläne erwähnt und die Förderung von Fachdidaktik. Im Vordergrund stehen die MINT-Fächer und der Sprachunterricht, aber auch kulturelle Bildung kommt vor. Auch Aspekte der Personalentwicklung werden in Maßnahmenkatalogen genannt: die Bedeutung der Arbeitszufriedenheit und Lehrergesundheit, Fortbildungen oder Hospitationsreisen. Gerahmt werden die Projekte durch die Annahme, dass den benachteiligten Schulen, ihren Schülerinnen und Schülern und dem Personal besondere und zusätzliche Ressourcen zukommen müssen. In der Regel geht es um die finanzielle Unterstützung der Schulen, mit der diese dann so arbeiten, wie sie es für nötig erachten. Meist wird das Personal ergänzt, nicht selten durch zusätzliche Lehrkräfte oder Fachkräfte für Soziale Arbeit. Kostenplanungen oder Budgetpläne sind aber selten dokumentiert.

Effekte unklar

Die Frage, ob und inwiefern die Projekte den gewünschten Erfolg bzw. die Erreichung der aufgestellten Ziele nach sich ziehen, kann hier lediglich global beantwortet werden. Es wurde zwar deutlich, dass viele Projekte fachliche Beratung oder wissenschaftliche Begleitung hatten, kriterienorientierte Wirkungsevaluationen zu ungleichheitsreduzierenden Effekten, die Vorher- und Nachher-Messungen vornahmen, lagen jedoch nicht vor. Allenfalls wurde nach Meinungen zu den Effekten gefragt. Selbst hier fielen Urteile zu Effekten wenig zufriedenstellend aus.: Eine messbare und wenigstens mittelfristig nachhaltige Verbesserung der Lernsituation oder Lernentwicklung der Schüler und Schülerinnen lässt sich also nicht nachweisen. Einige Projekte referieren eher anekdotisch positive Veränderungen des Schulklimas, des Sozialverhaltens der Schülerinnen und Schüler, des Verhältnisses zwischen ihnen und den Lehrkräften oder einer Aktivierung des Schulkollegiums mit Blick auf die Schulentwicklungsarbeit.

Grundsätzliche Zweifel

Schlussfolgerungen, die in zwei prominenten Projekten gezogen werden, verweisen auf grundsätzliche Problemlagen. Zum Berliner „BONUS-Programm“ heißt es, es bräuchte für eine umfassende und nachhaltige Reduk-

tion sozialer Ungleichheiten Maßnahmen, „die weit über die Möglichkeiten des Bildungssystems hinausgehen“ (Böse u.a. 2020, S. 172). Im Schlussbericht des NRW-Projektes „Potenziale entwickeln- Schulen stärken“ wird noch radikaler gefragt, „wie das Bildungssystem grundsätzlich anders gesteuert werden kann“ (Holtappels et al. 2021, S. 343).

Ein weiteres Beispiel für eine zusammenfassende Sichtung und Bewertung bisheriger Studien zum Thema ‚Schulen in sozial benachteiligten Lagen‘ liefert eine Publikation des Deutschen Jugendinstituts (Beierle, Hoch & Reißig 2019). Die Autorinnen suchen nach guten Erfahrungen und prüfen, „inwieweit und unter welchen Bedingungen Beispiele aus der Praxis transferierbar sind“ (ebd., S. 7). Die Erkenntnisse zu Gelingensbedingungen, die sie aus ihrem Review gewinnen, sind aber sehr allgemein: Es soll offen über Probleme gesprochen werden, Schulleitungen müssten zur internen Kommunikation und zur Motivation der Beteiligten beitragen und es brauche die Unterstützung durch externe Experten. Schließlich gehe es um „eine Balance aus eigenverantwortlichem Handeln der Schule und sinnvollen Vorgaben des Schulentwicklungsprogramms“ (vgl. S. 56). Was die Auswahl der Schulen betrifft, die in den Projekten mitwirkten, kommen die Autorinnen u.a. zu dem Schluss, dass Indikatoren des Sozialraums die tatsächliche Komposition der jeweiligen Schulen nicht immer korrekt abbilden. Auch die Setzung von Schwellenwerten für Belastung sprechen sie kritisch an (vgl. ebd., S. 39).

Mit der Frage, welche Möglichkeiten die Akteure einer Schule überhaupt haben, um Chancengleichheit zu stärken, befasst sich eine Studie von Brockmann (2021). Mittels einer systematischen Durchsicht von einschlägigen Publikationen der Jahre 2000-2018 sammelt sie 3396 Titel und 544 Abstracts, die Maßnahmen zur Reduktion sozial bedingter Ungleichheit in Schulen thematisieren. Ein Großteil der Maßnahmen zielt dabei auf die Reduktion sozialer Ungleichheit hinsichtlich des Migrationshintergrundes ab, bei denen es in der Mehrzahl um Sprachförderung ging. Diese Perspektive überlagert die Frage sozioökonomischer Benachteiligung, die faktisch allerdings die größte Erklärungskraft für die Bildungsbenachteiligung besitzt.

Im letzten Schritt des „systematic reviews“ genügten lediglich 42 Publikationen den Anforderungen, empirisch zum Thema gearbeitet zu haben. Das Thema sozioökonomische Benachteiligung wurde in der Regel eher als Aufhänger für die Artikel genutzt, die Frage praktischer und wirksamer Innovation war jedoch kaum bearbeitet. Interessant ist auch die Vielfalt von Einzelthemen der Forschungen: Sprachförderung, Leseförderung, Lehrerhandeln, Elternarbeit, Kooperation, Beratung, finanzielle Förderung, Lernzeiten und Lerngelegenheiten. Die Gruppe „sonstiges“ war die stärkste.

Maßnahmen gegen Bildungsbenachteiligung bisher wenig systematisch untersucht

Insgesamt wird keine systematische, über eine allgemeine Problembetrachtung hinausgehende praxisrelevante erziehungswissenschaftliche Forschung sichtbar. Obwohl der statistische Zusammenhang zwischen Bildungserfolg und sozialer Herkunft immer wieder neu belegt wird, verweisen die Erkenntnisse Brockmanns Untersuchung darauf, dass das Thema innerhalb der Wissenschaft kaum zu solider anwendungsorientierter Forschung geführt hat. Angesichts der Tatsache, dass mit der Neuen Steuerung der Handlungsfokus auf die „pädagogische Handlungseinheit" gelegt wurde, ist es besonders verwunderlich, wenn wissenschaftlich abgesicherte bzw. evaluierte Maßnahmen, die im Rahmen eines schulischen Qualitätsmanagements mit Aussicht auf Erfolg sozial bedingte Ungleichheit reduzieren könnten, im betrachteten Zeitraum kaum generiert wurden.

Problemfelder

Will man ein Zwischenfazit ziehen, so sind es vier besonders auffällige Merkmale aller Programme, die wahrscheinlich möglichen Erfolgen im Weg stehen. Da ist zunächst zu nennen, dass fast immer die Einzelschule die Einheit ist, die allein oder mit unspezifisch formulierter externer Unterstützung die Aufgaben bewältigen soll. Die in den Projekten beschriebenen Aufgaben und Zielstellungen sind zudem höchst vielfältig, wodurch Projektbeteiligte leicht überfordert sind. Damit hängt drittens zusammen, dass Maßnahmen nicht systematisch konzipiert sind, Designs, die Ziele messbar formulieren, die zugrundeliegende Wirkmechanismen reflektieren oder Ressourcen kalkulieren, liegen nicht vor. Ohne solche „logischen Modelle" für Interventionen ist wiederum, viertens, eine systematische Projektevaluation nicht zu leisten, die anerkannten Standards der Evaluation (vgl. DeGEval 2016) genügen würde. Für zukünftige Projekte zur Unterstützung von Schulen in sozial benachteiligten Lagen kann man also eher durch ihre Fehler lernen als durch die Replikation gesicherter und konkret beschreibbarer Gelingensbedingungen. Wir wollen das an dem bisher größten Förderprojekt, dem im Jahr 2024 gestarteten Startchancenprogramm kurz diskutieren.

4.7 Startchancenprogramm

Startchancenprogramm

Das im Jahr 2024 gestartete Startchancen-Programm von Bund und Ländern soll gezielt Schulen mit einem hohen Anteil sozial benachteiligter Schülerinnen und Schüler unterstützen. Dafür investieren Bund und Länder zusammen rund 20 Milliarden Euro in zehn Jahren. Es ist damit das bisher größte und langfristigste Bildungsprogramm in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Das Programm zielt explizit darauf ab den Bildungserfolg von der sozialen Herkunft zu entkoppeln und für mehr Chancengerechtigkeit zu sorgen (BMBF 2024). Das Startchancen-Programm soll wesentlich dazu beitragen, die Leistungsfähigkeit des Bildungssystems in Deutschland nachhaltig zu verbessern, die Bildungs- und

Chancengerechtigkeit zu erhöhen und den starken Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg aufzubrechen. Alle Kinder und Jugendlichen sollen in Deutschland die Möglichkeit haben, ihre Fähigkeiten in einer diversitäts- und ungleichheitssensiblen Lernumgebung zu entwickeln und ihre Talente zu entfalten – unabhängig von der Herkunft. Ziele des Programmes sind:

- Auf der Ebene der *Lernenden* wird vor allem auf die Stärkung von Basiskompetenzen, die Förderung der sozio-emotionalen Kompetenzen und die Persönlichkeitsbildung der Schülerinnen und Schüler abgezielt. Die Anzahl der Schülerinnen und Schüler, die die Mindeststandards in den Fächern Deutsch und Mathematik verfehlen, soll an den Startchancen-Schulen halbiert werden.
- Auf der Ebene der *Schulen* soll vor allem die Professionalisierung aller Personengruppen, die an den Startchancen-Schulen pädagogisch tätig sind, unterstützt werden. Es geht um ihre Befähigung zu verbesserten Lehr- und Lernprozessen und zur persönlichkeitsförderlichen Begleitung der Schülerinnen und Schülern. Dazu arbeiten Startchancen-Schulen datenorientiert und in systematischen Entwicklungszyklen, die eine Evaluation wesentlicher Maßnahmen vorsehen.
- Das Startchancen-Programm kann nur wirksam werden, wenn alle *systemischen Akteure*, also v.a. Schulträger, Schulaufsicht, Kommunen, Kernverwaltung der Ministerien, Landesinstitute und Qualitätsagenturen und Schulentwicklungsbegleitung, abgestimmt und in gemeinsamer Ausrichtung an der Zielerreichung arbeiten. Dementsprechend bedarf es auch solcher Maßnahmen, die der Stärkung, Professionalisierung und Synchronisierung des Verwaltungs-, Unterstützungs- und Beratungssystems dienen.

Die Auswahl der ersten Startchancen-Schulen ist in allen 16 Ländern erfolgt. Insgesamt gehen 2.125 Schulen zum 1. August 2024 an den Start, das sind mehr als doppelt so viele, wie ursprünglich angedacht. Bis zum Schuljahr 2026/27 soll es in ganz Deutschland etwa 4.000 Startchancen-Schulen geben. Weil insbesondere in den ersten Schuljahren die entscheidenden Weichen für den Bildungserfolg gestellt werden, sollen etwa 60 Prozent der geförderten Schülerinnen und Schüler Grundschüler sein. Neben Grundschulen werden auch weiterführende und berufliche Schulen vom Startchancen-Programm profitieren.

Umsetzung in NRW

In Nordrhein-Westfalen sollen von 2024 bis 2032 insgesamt mehr als 900 Schulen mit einem hohen Anteil sozioökonomisch benachteiligter Schülerinnen und Schülern gefördert werden. Es zielt auf die Stärkung der Basiskompetenzen Lesen, Schreiben und Rechnen sowie der sozialen und emotionalen Kompetenzen ab. In Nordrhein-Westfalen starten zum

Schuljahr 2024/2025 zunächst rund 400 Schulen in das Programm. Weitere rund 500 Schulen sollen zum Schuljahresbeginn 2025/2026 folgen. NRW erhält dafür über eine Laufzeit von zehn Jahren insgesamt rund 2,3 Milliarden Euro vom Bund[14] und will seinerseits Mittel bis zu demselben Umfang investieren. Dies heißt aber nicht zwingend, dass dies alles zusätzliche Mittel sind. Deutlich wird dies bei der Berechnung der Kofinanzierung des Landes durch das MSB. NRW muss jährlich 226 Mio. Euro kofinanzieren. 41 Mio. bringen die Kommunen durch den 30% Eigenanteil für Säule I ein (vgl. weiter unten), so dass rund 184 Mio. Euro verbleiben. Da das Land jährlich knapp 290 Mio. Euro für identische Ziele ausgibt (Anrechnung bestehender Maßnahmen, die im Einklang mit dem Startchancenprogramm stehen wie Sprachförderung, KI, multiprofessionelle Teams, Fachberatung obere und unter Schulaufsicht im Rahmen von Integration von Bildung, Personalaufwendungen für Integrationshilfen), wird die Kofinanzierung rechnerisch um 100 Mio. Euro übererfüllt. Wieviel von den in NRW aufgewendeten Mitteln zusätzliches Geld ist, ist nicht ganz einfach zu berechnen. Im Haushaltsplanentwurf 2025 sind als neue Ansätze 28,5 Mio. Euro eingefügt, zudem stellt das Land für Baustein III Landesstellen zur Verfügung. Unstrittig ist aber, dass auch vorhandene Maßnahmen auf die Kofinanzierung der Länder angerechnet werden.

Die Auswahl der geförderten Schulen erfolgt auf der Grundlage wissenschaftsgeleiteter Kriterien. In Nordrhein-Westfalen wird hierzu prioritär der Schulsozialindex herangezogen, ausgewählt wurden die Schulen aus den Stufen 6-9. Dieser berücksichtigt vor allem den Anteil von Schülerinnen und Schülern mit Armutsgefährdung, Migrationshintergrund und Förderbedarf an einer Schule. Diese Kriterien werden auch für die Auswahl der Schulen zugrunde gelegt, welche nicht vom Schulsozialindex erfasst werden (Förderschulen, Berufskollegs). Insgesamt befinden sich zurzeit 942 Schulen in den Stufen 6-9, davon 616 Grundschulen. Die Liste der Schulen zeigt, dass es durch die Verwendung des Sozialindex erwartungsgemäß die Anzahl von Startchancenschulen zwischen den Kommunen z.T. erheblich variiert (vgl. Abb. 3). In Abb. 3 sind die 10 Kommunen aufgelistet, die mehr als 10 Startchancenschulen in ihrem Gebiet haben.

[14] Zur Einschätzung: Diese Bundesmittel machen gemeinsam mit dem Ganztagsinvestionsprogramm und dem auslaufenden Digitalpakt ca. 3% des Landeseinzeletats (05) für Schulen in NRW aus, der im Jahr 2024 rund 22,3 Mrd. umfasst.

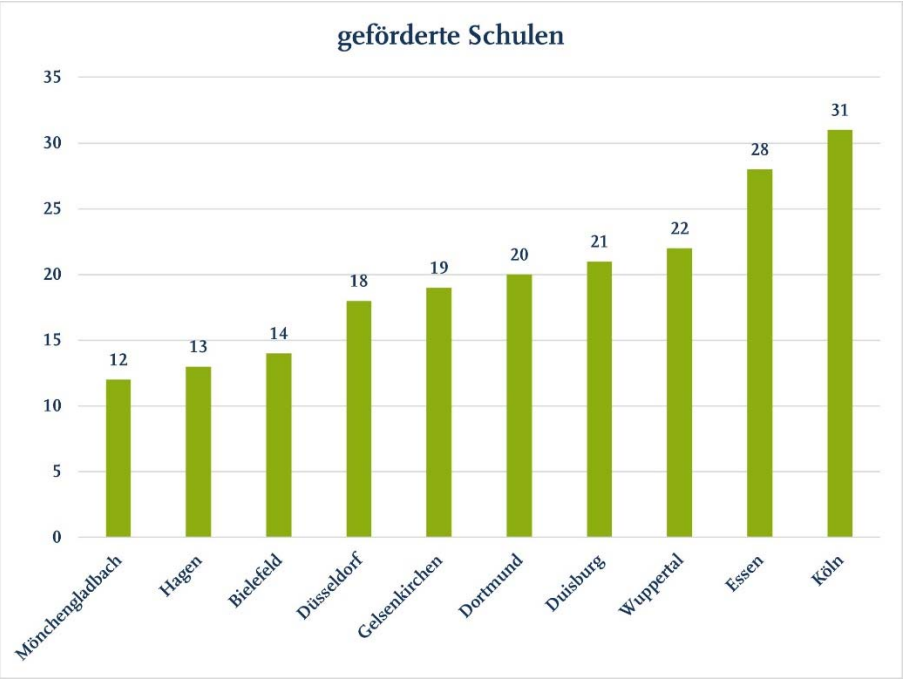


Abbildung 3: Kommunen mit über 10 Schulen im Startchancenprogramm

Investitionsbudget

Die Anzahl von Schulen hat natürlich auch Auswirkungen auf die Mittelvergabe. Insgesamt werden drei Fördersäulen unterschieden. Mit dem Investitionsbudget (Säule I) soll eine lernförderliche Ausstattung und Infrastruktur geschaffen werden, die auf den konkreten Bedarf vor Ort abgestimmt ist. Dabei sollen nicht ohnehin notwendige Sanierungsmaßnahmen finanziert werden, sondern es soll um ein echte Attraktivitätssteigerungen gehen (BLV 2024). Die Kommunen erhalten in Abhängigkeit von der Anzahl der Schulen im Startchancenprogramm Schulträgerbudgets zugewiesen, mit denen sie planen können. Sie müssen allerdings einen Eigenanteil in Höhe von 30% aufbringen. Interessant wird dabei, wie dieser nachgewiesen wird insbesondere hinsichtlich der Frage, ob dies schon bestehende Budgets betrifft. Wahrscheinlich wird dies für bestimmte Kommunen gar nicht anders machbar sein, denn bei Zuweisung bspw. in Höhen von 27 Mio. Euro muss ein Eigenanteil von 8 Mio. Euro erbracht werden, was für Kommunen in der Haushaltssicherung nicht ganz einfach sein wird. In Abb. 4 finden sich die Schulträgerbudgets für die Kommunen mit den meisten Schulen im Programm im Vergleich mit einer Kommune mit nur einer Schule.

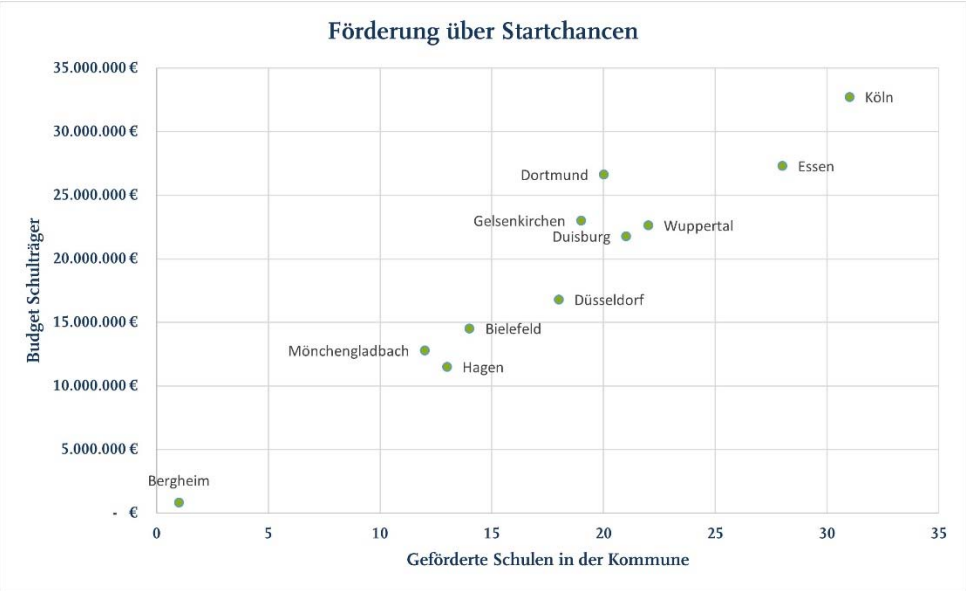


Abbildung 4: Schulträgerbudget nach ausgewählten Kommunen

Chancenbudget

Mit einem Chancenbudget (Säule II) soll unter anderem eine pädagogische und systemische Beratung und Unterstützung für die Schulen finanziert werden, die nachhaltig zu einer Verbesserung von Schul- und Unterrichtsentwicklung beiträgt. Damit soll eine deutliche Stärkung der Schulautonomie im Sinne einer größeren Eigenverantwortung erreicht werden (BLV 2024, S. 7). Die Summe für die Chancenbudgets pro Schule für das Jahr 2024/2025 in NRW variieren zwischen 7.000 und 87.000 Euro.

Pesonalbudget

Mit einem zusätzlichen Personalbudget (Säule III) sollen neben den Lehrkräften weitere Fachkräfte unterschiedlicher Professionen eingestellt werden, die das Lehren und Lernen unterstützen (insbesondere Schulsozialarbeiterinnen und -arbeiter sowie multiprofessionelle Teams). Hier soll eine insbesondere um die Beratung und Unterstützung der Lernenden und eine förderliche Elternarbeit gehen. In NRW gibt es seit Juli 2024 Erlasse der Bezirksregierungen, um Fachkräfte im Bereich der Schulsozialarbeit einzustellen.

Eine kritische Sichtung des Startchancen-Programms soll und kann hier nicht geleistet werden. Aber einige Fragen und Hinweise dürfen vor dem Hintergrund unseres Gutachtenauftrags nicht fehlen. Dass der Bildungsweg der jungen Menschen nicht mit der Grundschule startet, erfordert ein Chancen-Programm, das früher ansetzen müsste. Die Bedeutung der Sozialisationsleistungen der Familien und der Einrichtungen der Frühen Bildung ist gut erforscht. Diesen Punkt merkt auch Kai Maaz, Präsident des Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation sowie Vorsitzender der Wissenschaftlichen Begleitung des Startchancen-Projektes in einem Interview an (2024). Auch macht er hier deutlich, dass eine wissenschaftliche Begleitung einen von Evaluation unterschiedenen Auftrag hat. Wirkmodelle allerdings, die das Fundament einer Evaluation bilden (vgl. Böttcher 2018), müssten demnach erst noch entwickelt werden

– offensichtlich zu spät. Auch widerspricht Maaz der Auffassung, es würden bezogen auf die Säule II massive Investitionen getätigt: „Letztendlich ist das Chancenbudget, das den Schulen zur Verfügung steht, gar nicht so groß. Mit dem Geld muss man strategisch klug umgehen“ (ebd.)

Ob es allerdings strategisch sinnvoll und im Prinzip richtig sei, „dass die Schulen selbstbestimmt über die Verwendung der Gelder entscheiden können“, wäre zu diskutieren. Gerade bisherige Erfahrungen aus ähnlichen, aber kleineren Projekten, lassen doch eher den Schluss zu, dass dieses Recht der Selbstbestimmung nicht immer zielfördernd ist.

Was die Zielstellung anbetrifft, so liest es sich in offiziellen Dokumenten zunächst plausibel. Es soll das Ziel sein, „die Zahl der Schülerinnen und Schüler, die die Mindeststandards in Mathematik und Deutsch verfehlen, bis zum Ende der Programmlaufzeit an den Startchancen-Schulen zu halbieren“ (BMBF 2024 b). Das ist ein klares Ziel und anspruchsvoll zugleich, weil es die Kompetenzmessungen zum Maßstab nimmt und nicht, wie früher üblich, die Zahl der Schulabgänger, die keinen Abschluss erreichen. Aber offenbar reicht dieses Ziel nicht, denn es gehe „nicht nur“ um finanzielle Zuwendung, „auch um systemische Veränderungen und eine Stärkung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens“ (; und man hat gleich Vorstellungen darüber, wie das zu bewerkstelligen ist. Erwartet wird „eine stärkere Vernetzung der Lehrkräfte, Schülerinnen und Schüler, Eltern, des pädagogischen Personals und der außerschulischen Akteure wie Ausbildungsbetriebe oder Schulnetzwerke“ (ebd.).

Überfrachtung von Zielen

In der Richtlinie zur wissenschaftlichen Begleitung (BMBF 2024 a) heißt es dann: „Auf der individuellen Ebene richtet sich das Startchancen-Programm an sozioökonomisch benachteiligte Schülerinnen und Schüler“, um dann im nächsten Satz nicht nur an die fehlenden Basiskompetenzen zu denken, wie in den Kompetenztests ermittelt. Es geht auch um „Persönlichkeitsentwicklung der Schülerinnen und Schüler an den teilnehmenden Schulen“. Wie Schulen Curricula oder Trainings entwickeln sollen, ist nicht gesagt. Aber ohnehin ist diese individuelle also schülerbezogene Ebene des Programms offenbar nicht hinreichend. Auch auf der institutionellen Ebene und auf der systemischen Ebene soll es das Schulwesen umformen (ebd.). Wir erleben hier eine Überfrachtung mit Zielen, die, je anspruchsvoller sie klingen, desto weniger operationalisierbar sind sie. Aus früheren Projekten (vgl. Kap. 4.1-4.6) kann man aber schlussfolgern, dass Priorisierung und Fokussierung sinnvoller sein dürfte. Es ist zu fragen, warum sich nicht stärker konzentriert wird: Was kann auf allen Ebenen getan werden, damit die Zahl der Kinder unterhalb der Mindeststandards deutlich reduziert wird? Wie kann man ein solches Projekt durchgängig für alle Beteiligten relevant machen? Wie kann man hieran lernen, wie das komplexe Mehrebenensystem orchestriert werden kann? Die zusätzliche Finanzhilfe sollte daher ausschließlich zugunsten der gefährdeten Kinder genutzt werden.

5 Optimierungsmöglichkeiten

Aufgabe des folgenden Kapitels ist es, Vorschläge dafür zu erarbeiten, wie herkunftsbedingte Bildungsungleichheit reduziert werden kann. Wir entscheiden uns für eine Operationalisierung dieses Zieles mit Bezug auf den Paradigmenwechsel, der durch PISA 2000 erzeugt wurde. Die Kompetenzen (Outcomes) etwa eines Viertels aller 15-Jährigen lagen bezogen auf international abgestimmte Ansprüche in schulischen Kernbereichen unterhalb von Mindeststandards. Und diese Zahl liegt deutlich über der bereits als problematisch bewerteten und gut dokumentierten Zahl der Schulabgänger ohne Abschluss (Outputs). Bedauerlicherweise hat dieser Befund – grob gesagt – bis heute Bestand.

Es geht um die Kinder, die Mindeststandards verfehlen

Das Ziel von Projekten und Maßnahmen zur Reduktion von Bildungsungleichheit sollte die Kinder im Fokus haben, die Mindeststandards verfehlen. Nicht die Reduktion der Zahl derjenigen, die ohne Schulabschluss die Schule verlassen, sollte Maßstab für den Erfolg von Förderung sein, sie sind lediglich eine Teilgruppe derjenigen, um die es gehen sollte. Das IQB ermittelt diese Personengruppe mittels solider Kompetenztests, nicht die Lehrkräfte, die Noten und Zeugnisse verteilen. Dieser Idee folgen unsere Vorschläge.

Ungleiches ungleich behandeln

Weil Schülerinnen und Schüler, die gefährdet sind zu scheitern, vor allem an den Schulen lernen, die in belasteten Sozialräumen angesiedelt sind, weil sie eine Schülerschaft unterrichten sollen, die durch besondere sozioökonomische Benachteiligung gekennzeichnet ist, hat sich mittlerweile die Idee konkretisiert, diese Schulen durch zusätzliche Mittel zu unterstützen. Dies ist die Interpretation der Formel, „Ungleiches müsse ungleich behandelt werden“. Auch diese Idee steht im Kern der folgenden Vorschläge: Wir konzentrieren uns auf die den Schulen zusätzlich zugewiesenen Mittel und die Frage, wie sie in Handlung übersetzt werden.

Wie kann die Steuerung verbessert werden?

Eine dritte Perspektive, der die Vorschläge folgen, liegt bei der Diskussion der Frage, wie das definierte Ziel durch das gesamte Schulsystem verfolgt wird: vom Bund über die Länderministerien, die mittleren Aufsichtsebenen, die Unterstützungssysteme wie dem Monitoring, der Fortbildung, der Entwicklungsberatung bis in die Schulen und zu den Kindern, die Hilfe benötigen. Ist das System mit seinen Subsystemen in der Lage, für ein konkretes und gut begründetes Ziel zu kooperieren und Handlungen so zu „orchestrieren“, dass es in den nächsten Jahren gelingen kann, die Zahl der 15jährigen zu halbieren, die Mindeststandards verfehlen.

Umsetzung von Vorschlägen nicht trivial

Schließlich sind wir der Meinung, dass es nicht trivial sein wird, unsere Vorschläge aufzunehmen und umzusetzen. Allerdings halten wir sie für realistisch und umsetzbar. Sie schließen erstens an die Beschreibungen und Analysen an, die wir in den vorangegangenen Kapiteln vorgetragen

haben. Zweitens sind wir drauf bedacht, solche Überlegungen vorzustellen, die anschlussfähig an aktuelle politische, wissenschaftliche und praktisch-pädagogische Debatten sind. Und insbesondere das operative Ziel der Reduktion der Zahl der „gefährdeten Kinder" und damit der Absicht, ihnen zu einer Bildung zu verhelfen, die ein Fundament ist, auf dem sie im weiteren Leben aufbauen können und wollen, dürfte unstrittig sein. Es umzusetzen bedarf allerdings besonderer Anstrengung mit einer gemeinsamen Haltung und der Übernahme der Verantwortung aller beteiligten Akteure und Ebenen im komplexen Schulsystem. Darüber hinaus ist womöglich mehr Steuerung nötig, als zu nur darauf zu vertrauen, dass sich Zustände ohne Interventionen ändern.

5.1 Bessere Steuerung im Mehrebenensystem

Die Stärkung der gefährdeten Kinder und Jugendlichen kann nur gelingen, wenn alle Akteure im System sich dieser Aufgabe verpflichtet fühlen und sie zu einem Aufgabenschwerpunkt machen. Wie kann es gelingen, dass diese Aufgabe als verbildlich und prioritär begriffen wird und die Handlungsebenen von der Spitze des Systems bis in die Lernarrangements in den Schulen in diesem Sinne kooperieren? Welche Strukturen und Prozess sind hierzu nötig? Wer muss die strategische Verantwortung übernehmen und die Implementierung steuern? Diese Fragen sind nicht einfach zu beantworten angesichts der beschriebenen Komplexität, der Vielzahl an Akteuren und den Verwaltungsverflechtungsstrukturen. Dabei geht es immer zugleich um die Verbesserung der Koordinierungsprozesse und um die Ressourcenausstattung.

Verbesserung der Koordination

Die Verbesserung der Koordination kann auf zwei Ebenen ansetzen, durch neue einfachere Zuständigkeitsverteilungen und/oder durch Koordinationsmaßnahmen in bestehenden Zuständigkeiten (vgl. Bogumil & Gräfe 2023). Veränderungen von Zuständigkeiten, wie die Reform der Schulaufsicht, sind vorrausetzungsvoll und schwierig umzusetzen angesichts von Widerständen. Einfacher sind Optimierungen von Koordinationsprozessen. Um koordiniert handeln zu können, bedarf es zudem einer gewissen Verbindlichkeit der Ziele bzw. der Aufgabenstellungen und einer Verständigung, in diesem Sinne zu agieren. Wir wollen im Folgenden an beiden Punkten ansetzen, Zuständigkeitsveränderungen (5.1.1 und 5.1.2) und der Verbesserung von Koordinierungsprozessen (5.1.3 und 5.1.4).

5.1.1 Reform der Schulaufsicht

Bestandausnahme der Schulaufsicht in NRW

Oft wird beklagt, dass die Schulaufsicht als Kern der Schulverwaltung wenig untersucht ist. Für NRW liegt jedoch eine Studie vor. Die erwähnte empirische Bestandausnahme der Schulaufsicht in NRW aus dem Jahr 2016 verdeutlicht einen erheblichen Reformbedarf auch auf struktureller Ebene (Bogumil, Fahlbusch & Kuhn 2016). So zeigte sich ein nicht unerhebliches Auseinanderfallen der wünschenswerten mit der tatsächlichen

Aufgabenwahrnehmung in der gesamten Schulaufsicht vor allem im Bereich der Qualitäts- und Schulentwicklung. Sowohl in der unteren wie auch in der oberen Schulaufsicht wurde beklagt, dass wichtige Kernaufgaben der Schulaufsicht nur unzureichend wahrgenommen werden können. Dazu gehören vor allem alle auf die Gewährleistung der Entwicklung und Sicherung von Schul- und Unterrichtsqualität bezogenen Aufgaben und Tätigkeiten. Die Unzufriedenheit mit der aktuellen Aufgabenwahrnehmung in der unteren Schulaufsicht war allerdings erheblich größer als in der oberen Schulaufsicht.

Klärung der Kernaufgaben

Um die Schulaufsicht weiterzuentwickeln, schlugen die Mitarbeiter der Schulaufsicht vor, dass landeseinheitlich eine Klärung der Kernaufgaben der Schulaufsicht erfolgen sollte. Die bestehende Trennung von Dienst- und Fachaufsicht für die Hauptschulen und einen Teil der Förderschulen sollte aufgehoben werden und die Anzahl der verwaltungsfachlichen Mitarbeiter im Schulamt transparent nach verbindlichen Vorgaben des Landes landesweit einheitlich festgelegt werden. Die deutliche Mehrheit der unteren und oberen Schulaufsichtsmitarbeiter war zudem der Meinung, dass die bestehende Struktur zwischen unterer und oberer Schulaufsicht aufgehoben werden sollte, indem die untere Schulaufsicht in die obere Schulaufsicht integriert wird. Zudem sprach man sich, mit Ausnahme der Dezernate 43, für eine Weiterentwicklung zu einer schulformübergreifenden Aufsicht aus. Durch die mit dem Schulkonsens von 2011 ausgelösten Schulentwicklungsprozesse und die zusätzlichen neuen und zeitintensiven Querschnittsaufgaben ist es zudem zu einer erheblichen Erweiterung des Aufgabenspektrums in der Schulaufsicht gekommen. Dies hat zu einer starken Aufgabenverdichtung und einer subjektiv empfundenen Überforderung des schulfachlichen Personals geführt.

Aufgrund der demografischen Entwicklung, der Schulstrukturprognosen, der wahrzunehmenden Querschnittsaufgaben für alle Schulformen, des zurzeit vorhandenen Personals auf der Ebene der staatlichen SchuÄ sollte, so die Empfehlung, der Betrieb von 53 kommunalen SchuÄ in den jetzigen Strukturen nicht weiter aufrechterhalten werden. Im Jahr 2016 arbeiteten 25 % der SchuÄ kreisübergreifend und in 20 % der SchuÄ gab es nur zwei Schulräte. Insofern spricht viel dafür, dass auch in NRW, ähnlich wie in den anderen Bundesländern, die örtliche/regionale Struktur der Schulaufsicht angepasst wird.

Reformvorschlag: Abschaffung der unteren Schulaufsicht

Vor dem Hintergrund der existierenden Schulaufsichtsmodelle in den anderen Bundesländern und der bestehenden Schulaufsichtsstruktur in NRW wurden verschiedene Reformmodelle entwickelt, die Schulverwaltung in NRW neu zu organisieren. Vorgeschlagen wurde die Abschaffung der unteren Schulaufsicht und ein Modell von Bezirksregierungen mit Außenstellen. In den Außenstellen sollte die operative Schulaufsicht über alle Schulformen der Region (mit Ausnahme der Berufskollegs) schulstufen-

bezogen stattfindet. Durch die Bündelung und Erhöhung der Verwaltungskraft könnte mit einem ähnlichen schulfachlichen Personaleinsatz den bestehenden Aufgabenverdichtungen besser begegnet werden. Mit der Abschaffung der unteren Schulaufsicht bei gleichzeitiger Bildung von Außenstellen entfallen zentrale Schnittstellenprobleme und die Einheit von Dienst- und Fachaufsicht wird für alle Schulformen in einer Behörde hergestellt. Dieses Modell wurde intensiv diskutiert, aber nach dem Regierungswechsel nicht weiterverfolgt. Aus unserer Sicht besteht hier jedoch weiter Handlungsbedarf auch auf struktureller Ebene.

5.1.2 Bessere Einbeziehung der Kommunen in die inneren Schulangelegenheiten

Kommunen werden wichtiger

Die Städte und Gemeinden haben ihr bildungspolitisches Engagement kontinuierlich verstärkt und sehen sich in der Mitverantwortung für mehr Bildungsgerechtigkeit, Teilhabe und Qualität. Deshalb wird seit langem gefordert, die Zuständigkeiten im Bereich der inneren und äußeren Schulangelegenheiten zugunsten der Kommunen neu zu ordnen und den Kommunen eine Mitgestaltungsmöglichkeit bei der inneren Schulentwicklung zu ermöglichen. Faktisch hat sich hier über die Gründung der RBN allerdings nicht viel getan, aus der Sicht der Schulverwaltungen des Landes wird kommunalen Engagement im Bereich der inneren Schulangelegenheiten nach wie vor skeptisch angesehen. Dies zeigt sich z.B. im Umgang mit Evaluationsberichten von Schulen, da das Thema Schulqualität klar zur Seite der inneren Schulangelegenheiten gerechnet wird. Übersehen wird, dass die Kommunen faktisch ihr Engagement im Bereich der Schulentwicklung durch die Unterstützung von Schulsozialarbeit, Bemühungen im Bereich der OGS sowie durch ihre eigenen Anstrengungen im Bereich der Regionalen Bildungsnetzwerke erheblich verstärkt haben. Allein die Stadt Dortmund beschäftigt z.B. 40 kommunal finanziere Mitarbeiter im RBB, das Land finanziert eine Lehrerstelle.

Für das hier behandelte Thema sind die Kommunen zudem unverzichtbar. Wenn ein wesentlicher Grund für Chancenungleichheit auch in den sozialstrukturellen Merkmalen von Stadtteilen liegt, wenn also die Stadtquartiere den Bildungserfolg erheblich mitprägen, kann Chancengleichheit nicht ohne die Kommunen hergestellt werden. Kommunen übernehmen faktisch mehr als Hausmeister- und Schulsekretariatsfunktionen und Entscheidungen über die Art der Schule, sie übernehmen auch wichtige Aufgaben im Bereich der Schulentwicklung (Schulsozialarbeit, OGZ, eigene Ressourcen für RBN, wichtige Rolle in Säule I im Startchancenprogramm). Kommunen sind also mittlerweile immer wichtigere Akteure auch für die Schulen, werden aber nach wie vor nicht systematisch in die inneren Schulangelegenheiten einbezogen. Dies muss sich ändern. Innere und äußere Schulangelegenheiten sind nicht immer klar zu trennen, sondern müssen mehr miteinander verzahnt werden.

5.1.3 Bessere Schnittstellenbearbeitung zwischen Schulaufsicht und Schulleitungen

In diesem Bericht ist an verschiedenen Stellen mehr Rollenklarheit zwischen den vielfältigen Akteuren in der Schulverwaltung gefordert worden, um bestehende Steuerungsprobleme abzumildern. Ein wesentlicher Punkt ist dabei eine aktivere Rolle der Schulaufsicht bei Schulentwicklungsprozessen.

Schulaufsicht und eigenverantwortliche Schule

Zwar orientiert sich die Schulaufsicht in Deutschland seit einigen Jahren stärker an Qualitätsentwicklung und -sicherung und kann dazu auch die inzwischen eingeführten Instrumente einer ergebnisbezogenen Rechenschaftslegung durch Vergleichsarbeiten, Prüfungen, interne und externe Schulevaluation nutzen. Tatsächlich gibt es jedoch Probleme, die Aufgaben eigenverantwortlicher Schule und die Rolle und Funktion der sie zu beratenden und zu beaufsichtigenden Schulaufsicht in eine produktive Balance zu bringen.

Beziehungen zwischen Schulaufsicht und Schulleitung werden wichtiger

Schulisches Handeln muss sich mit einer Vielzahl unterschiedlicher pädagogischer Situationen in unterschiedlichen Kontexten auseinandersetzen. Dabei gilt als gesichertes Ergebnis empirischer Schulforschung, dass Schulqualität nur durch konkretes Handeln auf der Ebene der einzelnen Schule als pädagogischer Handlungseinheit entsteht. Schulaufsicht ist daher nicht die individuelle Beziehung des Schulaufsichtsbeamten zu einzelnen Lehrkräften, sondern eine institutionell zu verstehende Beziehung unterschiedlicher Organisationsebenen mit je eigener Verantwortung. Diese Betrachtungsweise führt zwingend zu einer Neuverteilung der Gewichte und rückt die *Beziehung von Schulaufsicht und Schulleitung in den Mittelpunkt*. Damit werden auch die Fragen nach der Wahrnehmung der „Führungsverantwortung" auf der Ebene der Einzelschule und die Professionalisierung des Führungshandelns in einer ausdifferenzierten Leistungsstruktur zu einem Thema der Schulaufsicht. Die Wahrnehmung von Führungsverantwortung ist wiederum ohne eine kontinuierliche Feststellung und Bewertung erreichter Ergebnisse (Evaluation) kaum möglich.

Trennung von operativer Schulaufsicht und Evaluation

Die Verantwortung für die operative Steuerung des Schulsystems einerseits und für die Überprüfung und Berichterstattung zur Zielerreichung andererseits wurde in NRW grundsätzlich institutionell getrennt organisiert, um so die Akzeptanz und Wirkungen der Qualitätsfeststellungen zu erhöhen. Die mit der Zielsetzung der Schulinspektion verbundenen Aufgaben lassen sich schlecht mit der gleichzeitigen Wahrnehmung von Rechtsaufsicht, Beratungs- und Unterstützungsaufgaben verbinden, darüber bestand in Deutschland weitgehend Konsens. So haben auch in NRW die Mitarbeiter der Qualitätsteams, die in den Dezernaten 4Q der BR arbeiten, keine schulaufsichtlichen Befugnisse, dies ist Aufgabe der zuständigen Schulaufsichtsbehörde.

Vor diesem Hintergrund stellt sich jedoch die Frage, wer die Ergebnisverantwortung wahrnimmt; ausschließlich die Einzelschule oder auch die zuständige Schulaufsicht? Da die Inspektoren weder Weisungsbefugnisse gegenüber der Schule haben noch als Schulberater qualifiziert sind bzw. sich qua Rollenfestlegung nicht als solche verstehen, kommt es vor allem bei Schulen mit erheblichem Entwicklungsbedarf häufig zu Enttäuschungen. Während von Seiten der Schulbehörden gelegentlich beklagt wird, dass es mangels harter Sanktionsmöglichkeiten gegenüber entwicklungsresistenten Schulen kaum Einflussmöglichkeiten gibt, beklagen Schulleitungen eher den fehlenden „Rechtsanspruch" auf die erforderliche Unterstützung durch die oft nicht hinreichend ausgestatten Unterstützungssysteme. Die Einrichtung einer Schulentwicklungsberatung und der Bildungsbüros in NRW können diese Lücke bisher nicht schließen. Hier besteht aus unserer Sicht Handlungsbedarf. Es ist zu klären, wie es künftig besser gelingen kann, zu einem systemisch und strukturell verankerten Zusammenspiel der Akteure (externe Evaluation, Schulaufsicht und Unterstützungseinrichtungen) zu kommen (vgl. auch Kap. 5.2).

5.1.4 Unterstützung der Schulleitungen

Zentrale Rolle der Schulleitungen

Schulleitungen haben erhebliche Anforderungen zu bewältigen. Sie führen komplizierte Organisationen, deren Qualität insbesondere vom Zusammenspiel der dort arbeitenden Menschen abhängt. Im Zusammenhang mit einer von den meisten Schulleitungen auch gewünschten erweiterten Selbstständigkeit, der Übernahme gesellschaftlicher Aufgaben und dauerhafter Schulkritik stehen Schulleitungen vor großen Aufgaben. Sie sind für Unterrichtsentwicklung, Organisationsentwicklung und Personalentwicklung gleichermaßen verantwortlich. Es ist außerdem eine – von der Schulleitungsforschung bestätigte – Binsenweisheit, dass das Bild der Schulleitung als „Motor" der Schulentwicklung angemessen ist. Schulleitungen können aber auch Bremser sein oder wie unbeteiligte Zuschauer die autonom agierenden Lehrkräfte agieren lassen. Wegen ihrer zentralen Rolle im Netzwerk Schulsystem muss die Schulleitung gestärkt werden. Hier sind vor allem drei Bereiche zu nennen:

- Zur Bewältigung der vielfachen Herausforderungen benötigen sie mehr Unterstützung oder Entlastung. Dies kann verschiedene Maßnahmen umfassen wie systematische und qualitätsgeprüfte Fortbildungsangebote für Lehrkräfte, die Bereitstellung von Tools für Maßnahmen der Schulentwicklung, Informationen über relevante Forschungsergebnisse, lehrplankonforme digitale Lerntools – und auch einfache Möglichkeiten, unbesetzte Lehrerstellen zu budgetieren oder Vereinfachungen bei der Beantragung von Fördermitteln, die häufig durch bürokratische Antragsverfahren geprägt ist, z.B. bei der Beantragung von Integrationsstellen oder

Hilfen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket. So kann auch Eltern gezeigt werden, dass eine Schule sie unterstützt.

- Erforderlich ist es, die berufliche Kompetenz der Leitungen zu stärken. Solange es keine gesonderte Ausbildung gibt (z.B. einen „Master Schulleitung"), müssen wenigstens die vorgeschalteten Fortbildungen berufsrelevant und hochwertig sein. Auch sollten regelmäßige Fortbildungen gesichert sein, die aktuelle Herausforderungen aufgreifen. Womöglich können auch Schulleitungskonferenzen hier eine größere Bedeutung bekommen. Schließlich muss angesichts der psychosozialen Belastungen des Berufs auch leicht ermöglicht werden, sich durch Coaching und Supervision die eigene Gesundheit zu bewahren.
- Die Position der Leitung sollte innerhalb der Schule gestärkt werden. Schulleitungen benötigen Führungsrechte, die das Einwirken in Prozesse und Strukturen legitimieren. Häufig gilt die ehemalige Lehrkraft in ihrer Selbstbeschreibung oder der Fremdbeschreibung durch die Lehrkräfte in ihrer neuen Rolle als Schulleitung lediglich als „primus inter pares". Leitung kann so nur in seltenen Fällen gelingen.

5.2 Möglichkeiten und Grenzen der eigenständigen Schule

Weithin wird die Idee, den Schulen mehr Selbstständigkeit zuzugestehen, positiv bewertet. Mehr „Schulautonomie" soll die Qualität der Einzelschule und des Schulsystems insgesamt verbessern. Unbestritten ist, dass die bürokratisch gefesselte und zentralistisch geführte Schule kein Modell für eine moderne demokratische Gesellschaft ist. Auf der anderen Seite steht aber auch die Verpflichtung, ein transparentes und auf vergleichbaren Bedingungen beruhendes Schulsystem zu sichern. Schulen, die sich tatsächlich als selbstständige Einzelbetriebe verstehen, würden die Schullandschaft zersplittern und es zum Glücksspiel für Schülerinnen und Schüler machen, an welcher Schule sie lernen dürfen. Die Fragen, wie viel selbstbestimmte Rechte eine Schule tatsächlich hat und wo ihr unnötige Hindernisse in Form von starren Vorschriften in den Weg gestellt werden, sind hier nicht zu beatworten. Der Ist-Stand ist nicht hinreichend dokumentiert, und normative Vorschläge dahingehend, ob die Einzelschule mehr oder weniger Freiheit benötigt, können hier auch nicht geführt werden.

Allerdings zeigen Bewerbungen um z.B. den Schulentwicklungspreis Gute und Gesunde Schule NRW oder den Deutschen Schulpreis, dass imposante Innovationen möglich sind, die breite Handlungsspielräume erkennen lassen. Die hierfür verantwortlichen kreativen Menschen habe auch nicht den Eindruck, sie würden sich in rechtlichen Graubereichen bewegen. Andererseits müssen Schulen dann klare Grenzen gesetzt werden,

wenn sie zum Beispiel didaktisch-methodisch in klarem Gegensatz zu robusten Forschungsbefunden arbeiten. Genauso wenig kann es wünschenswert sein, dass gut geprüfte Innovationen am Schultor mit dem Verweis auf die schulische Autonomie ausgesperrt werden.

„begrenzte Autonomie“

Bezogen auf die Frage, ob erhöhte Selbstständigkeit positive Effekte für die Förderung der Kinder und Jugendlichen haben könnte, die besonderer Förderung bedürfen, gibt es kaum Erkenntnisse. In Bezug auf die Projekte allerdings, die durch zusätzliche Mittelzuweisungen positive Gleichheitseffekte erzielen wollten, kann man den Eindruck bekommen, dass die ins Belieben schulischer Entscheidungen gestellte Mittelallokation nicht hilfreich war (vgl. Kapitel 4.6). Deshalb schlagen wir für solche Projekte eine klar „begrenze Autonomie“ vor. Diese Begrenzung der Entscheidungsfreiheit sollte also zumindest für die Programme gelten, die darauf zielen, Schulen in schwieriger Lage mit zusätzlichen Mitteln zu unterstützen und Bildungsrückstände sozioökonomisch benachteiligter Schülerinnen und Schüler auszugleichen. Für eine engere Programmführung sprechen, wie gesagt, die fehlenden Wirkungsnachweise der zusätzlichen Finanzierungen bei freier Verwendung der Mittel. Zum anderen aber spricht auch die Logik dafür: Wer finanziert hat auch ein Recht, mit der Vergabe

Bedingungen zu verbinden. Im Fall solcher Reformen dürfte eine größere Verbindlichkeit für die Akteure der Schulen also wenig strittig sein. Was würde „begrenzte Autonomie“ in diesen Fällen nun konkret bedeuten?

Es ist keine Zumutung an die Schulen und ihr Personal, wenn ein Programm, das die gezielte Förderung der Kinder, die in Gefahr stehen, abgehängt zu werden finanziert, auch erwartet, dass mit diesen Kindern gearbeitet wird, dass ihr Lernfortschritt beobachtet und passende Lernmethoden ausgewählt werden. Hier wird ausdrücklich eine Arbeit erwartet, die im Kern des pädagogischen Auftrags steht und zu den Kernkompetenzen der Pädagogen und Pädagoginnen gehört. (Das ist anders als etwa bei Entwicklungsprojekten, die auf das schulische Management zielen). Selbstverständlich soll ein pädagogisches Förderprogramm nicht bis auf die Ebene der Feinsteuerung Vorschriften machen, unnötige Bürokratie ist unbedingt zu vermeiden.

Wie Schulen die Förderung der benachteiligten Kinder angehen und wer eingebunden wird, bleibt in ihren Freiheitsspielräumen: leiten Fachlehrer die Fördermaßnahmen oder externe Kräfte, sind ältere Schüler eingebunden, ist selbstständiges Lernen oder Instruktion förderlich, ist spielerisches Lernen oder Drill angemessen, mit digitalen Mitteln oder Kreide? Auch Programme, die davon ausgehen, dass emotionale Unterstützung oder Sozialtrainings das akademische Lernen fördern, lassen sich begründen, solange die Zielgruppe adressiert ist. Mit der Vergabe zusätzlicher Mittel sollte auch die möglichst unkompliziert zu erledigende Pflicht zur Dokumentation des Vorgehens einhergehen.

Wenn die Programmbedingungen dauerhaft nicht erfüllt werden, wenn also zum Beispiel eine Schule mit den Mitteln Probleme bearbeiten will, die jenseits der Förderung der Zielgruppe angesiedelt sind, könnten die Mittel entzogen werden. Es wäre kaum akzeptabel, wenn Schlechtleistungen oder Fehlleistungen weiter belohnt würden. Wir halten fest: Auch ein strategisches Programm wie die gezielte Förderung gefährdeter Kinder durch zusätzliche Mittel wird keine operativen Vorschriften machen können. Aber die Idee, man könnte mit dem Geld andere Mängel der Schulqualität zu lösen versuchen, ist nicht tolerierbar. Maßnahmen mit allgemeinen Zielen der Schulentwicklung, also solche, die nicht die gefährdeten Kinder fokussieren, sollten hierdurch nicht gefördert werden. Einer völlig selbstständigen Mittelverwendung muss durch „begrenzte Autonomie" begegnet werden.

5.3 Weiterentwicklung der Sozialindex-Idee

Wenn die starke Determinierung des Bildungserfolgs durch die Herkunftseffekte reduziert werden soll, indem zusätzliche Hilfen an bestimmte Schulen gegeben werden, muss die Politik ein Konzept dafür haben, wie man diese Schulen sicher erkennt, um Fehlallokationen zu vermeiden. Der Sozialindex ist hierfür ein durchaus geeignetes Instrument, wie oben ausgeführt. Entscheidend sind jedoch neben der Frage, wie gerecht der Sozialindex ist, die mit ihm verbundenen Mittelzuweisungen.

Schulformenbezogene Zuweisungen

In NRW wird dabei nicht zwischen Schulformen unterschieden, sondern die mit dem Sozialindex verbundenen Stellenzuweisungen werden undifferenziert bezogen auf alle Schularten vorgenommen (und zudem nur Stellen für den Mehrbedarf). Im Moment entspricht dies ca. 5% aller Lehrerstellen an allgemeinbildenden Schulen. Sinnvoller scheint uns der Hamburger Ansatz zu sein, der zunächst bei Anwendung des Sozialindex zwischen den Schulen unterscheidet. So erfolgen bezogen auf alle Lehrerstellen in den Grundschulen fast ausschließlich sozialindexbasierte Zuweisungen (83% aller Zuweisungen), in den Stadtteilschulen nur zu einem geringen Anteil (18% aller Zuweisungen) und in den Gymnasien gibt es nur marginale sozialindexbasierten Zuweisungen. Diese Schuldifferenzierung bei der Anwendung des Sozialindex (Konzentration auf die Grundschulen) wäre angesichts begrenzter Umverteilungsmittel auch für NRW eine zu diskutierende Option.

Zudem wäre darüber nachzudenken, künftig stärker mit Schülerindividualdaten zu arbeiten: die eindeutige und über die Zeit konstante Zuordnung von Person und Identnummer, sogenannten Schüler-IDs. Dieser Ansatz baut auf einer Verabredung der Kultusministerkonferenz aus dem Jahr 2003 auf, einen Kerndatensatz für schulstatistische Individualdaten der Länder zu erstellen. Mit ihnen lässt sich dauerhaft und valide die Komposition einer Schule abbilden.

Einführung von Schüler-IDs

Schüler-IDs haben viele Vorteile. Während die Monitordaten, die seit gut 20 Jahren intensiv gesammelt und erhoben werden, eher relevant für Zustandsbeschreibungen auf Systemebene sind, ermöglichen Individualdaten adäquate Längsschnitte, die Bildungs- und Entwicklungsverläufe von Kindern und Jugendlichen und ihre vielfältigen Hintergrundbedingungen möglichst detailgenau erfassen. Die Rekonstruktion von Bildungsverläufen, die Analyse von Wirkungszusammenhängen und die Evaluation (sozial-)pädagogischer Interventionen sind auf der Grundlage der bisherigen, nahezu ausschließlich mit Summendaten operierenden Datenquelle nur eingeschränkt möglich.

In einem von der Staatskanzlei in NRW unterstützen Gutachten stärken Böttcher und Kühne (2017) diese Idee. In ihrer Studie analysierten sie Erfahrungen in verschiedenen Bundesländern, die auch einen wesentlichen Kritikpunkt aufnahmen und korrigieren konnten: Die Erhebung und Nutzung von Schülerindividualdaten lässt sich datenschutzkonform implementieren. Und sie liefern wertvolle Erkenntnisgewinne für Bildungsforschung und -politik.

Die Autoren stellten fest, dass aggregierte Output- und Outcomedaten wenig hilfreich sind, wenn es um die Evaluation der Wirkungen pädagogischer und sozialpädagogischer Interventionen geht. Individualdaten jedoch

> „erlauben auch die Wirkungsevaluation von sozialpädagogischen und pädagogischen Maßnahmen, die die Förderung von Kindern und Jugendlichen behaupten. Sie helfen darüber zu entscheiden, wie pädagogische oder soziale Programme verbessert werden können oder welche man aufgrund von Wirkungslosigkeit beenden sollte“ (S. 43).

Auch neuere Studien unterstützen diese Ansicht. Insofern sollte verstärkt über die Umsetzung des Kerndatensatzes für schulstatistische Individualdaten in NRW diskutiert werden. Dabei scheint es im MSB und der KMK durchaus Zustimmung für diese Position zu geben, allerdings wird die Umsetzung durch datenschutzrechtliche Bedenken erschwert.

5.4 Konsequenzen aus Monitoringdaten

Zu wenig Konsequenzen aus Monitoringdaten

Die Daten, die im Monitoring erhoben oder erzeugt werden, führen zu selten zu Konsequenzen. Wie wir in der Darstellung und Analyse der Instrumente des Bildungsmonitoring (Kap. 4.2) feststellen konnten, ist mit der Beobachtung von Schulen und Schulsystem der Anspruch der Qualitätsverbesserung verbunden, der aber kaum eingelöst wird. Aus den verbesserten Beschreibungen der Schulqualität und einschlägigen wissenschaftlichen Analysen wird nicht der Nutzen gezogen, der den Aufwand rechtfertigt. Es ist ein weithin anerkanntes Desiderat, die Lücke zwischen Diagnose und Therapie zu schließen. Ein Ausdruck dieses Wunsches ist u.a. ein Positionspapier der Landesinstitute, in dem sie den Auftrag der

KMK annehmen, eine tragende Rolle bei der Aufbereitung und Verbreitung wissenschaftlicher Daten zu übernehmen (Bieber u.a. 2018). Adressaten sind Schulen, Bildungsverwaltung und Bildungspolitik.

Als eine Erklärung für die manchmal mangelhafte Entwicklungsarbeit von Schulen wurde behauptet, es mangele Lehrkräften an Kompetenz, die Daten verstehend zu lesen. Es liegt allerdings näher, ein Defizit darin zu sehen, dass die schulischen Adressaten der Daten nicht wissen, welche Fragen gestellt werden müssen, damit Handlungsoptionen auf Datenbasis sichtbar werden. Das hat nicht mit einer Inkompetenz gegenüber Daten zu tun, sondern mit der Tatsache, dass solche Tätigkeit kein Element der Lehrkräftebildung ist. Deshalb gibt es Vorschläge, solche Moderationen von Dateninterpretationen als Aufgabe dem Unterstützungssystem zu übertragen (vgl. Hejtmanek u.a. 2024). Auch Unterrichtsentwicklung, also die Aufgabe, den eigenen Unterricht dauerhaft einer externen Kritik oder einer kompetenten Selbstkritik zu unterziehen, ist nicht hinreichend gelernt. Und beides ist im schulischen monoprofessionellen Organisationsmodell auch nicht angelegt. Insofern wäre es eine Überlegung, eine solche Funktion ins Organigramm der Schule einzufügen.

Einrichtung von Funktionsstellen für Qualitätsmanagement

Man könnte also daran denken, in einer multiprofessionellen Schule die Diskussion von Daten und ihre Transformation in Veränderung in einen ausdifferenzierten Funktionsbereich der Schule zu verlagern: eine für Qualitätsmanagement ausgebildete Person. Eine solche Funktionsstelle muss nicht an einer Schule, sie kann auch an Schulverbünden oder Sozialräumen eingerichtet werden. Eine solche „Task-Force Entwicklung" allerdings sollte aus unserer Sicht keinesfalls ein zusätzlicher Akteur in einem ohnehin überkomplizierten „mittleren" Verwaltungsmanagement werden. Es könnte genügen zu prüfen, wer im bestehenden System genau diese Aufgaben übernehmen kann. Man könnte vermuten, dass in Aufsicht, bei den regionalen Bildungsbüros oder unter den Entwicklungsberatern Personen arbeiten, die für eine solche Aufgabe prädestiniert wären. Zudem kann Entwicklung nicht durch Belehrung, Ermahnung oder noch so kluge Rezepte gelingen. Entwicklung benötigt Personen, die vormachen, wie es geht, die Anschauung bieten, die mitmachen beim Wandel und nicht nur darüber referieren.

Zudem gibt es kaum verbindliche Verfahren, die sichern, dass überhaupt ein ernsthafter Debattenprozess an Schulen stattfindet. Man weiß nicht, ob und wie Schulen mit den Ergebnissen von VERA umgehen. Die Protagonisten des Monitorings hoffen auf Interesse für ihre Befunde; die Aufsicht schaut sich das nicht immer an, hier endet offenbar das Monitoring. Bei der Qualitätsanalyse soll ein Instrument wie die Zielvereinbarung Entwicklung absichern, ihre Qualität wird aber nicht geprüft. Auch weiß niemand gesichert, wie sie umgesetzt wird. Soweit bekannt, wird sie nicht einmal als Bezugspunkt für eine zweite Runde der QA genutzt.

Daten sind also bisher mit keinerlei Verbindlichkeit verbunden. Das ist kein Plädoyer für strenge Sanktionen, denn man hatte in dezidiert neoliberalen Schulmodellen (wie z.B. in den USA und im UK) gesehen, dass Reaktionen auf Schlechtleistungen bis hin zu Schulschließungen führten. Das kann keine Lösung sein. Aber wenn keine merkbaren Reaktionen seitens der Aufsicht sichtbar werden, falls identifizierte Mängel nicht angegangen wurden, führt sich der gesamte Apparat ad absurdum.

Und dieses Laisser-faire wird besonders dramatisch, wenn Daten zeigen, dass Schulen (oder auch Lehrkräfte) im fairen Vergleich beim Ausgleich von Bildungsbenachteiligung „versagen". Wir verfügen über keine Instrumente einer konstruktiven Intervention. Aber können wir es uns erlauben, Kinder in Schulen zu schicken, die sie erwartbar scheitern lassen, während sie in anderen Schulen erfolgreich sein könnten? Darf eine Gesellschaft sich erlauben, den Zufall darüber entscheiden zu lassen, welches Kind eine „gute" Schule besuchen darf?

Wie kommt man aus dem Dilemma heraus? Wenn man nicht sanktionieren kann, muss man unterstützen und in gewissen Maße Standards verbindlich machen. Mit transparenten und verbindlichen Kerncurricula (vgl. Kap. 5.5) kann man Lehrkräfte dabei unterstützen, mittels formativer Leistungsbewertungen die Lernentwicklung der Kinder besser begleiten zu können. Wenn dann die Schule systematische Möglichkeiten hat, die vom Scheitern bedrohten Kinder mittels individueller Lernsettings zu fördern, kann Chancenausgleich möglich werden. Andere mögliche Defizite der Schulentwicklung werden damit nicht behoben, aber spielen im Fall einer Schwerpunktsetzung auf Chancengleichheit nicht die erste Rolle.

Auch kann ein Schulministerium verlangen und auch kontrollieren, ob sich Schulen mit den Daten des Monitorings ernsthaft auseinandersetzen. Hier könnte man an ein Regelwerk erstellen und bestimmte Verfahren obligatorisch machen. Wir wissen aus Hamburg, dass es dort Datenkonferenzen als Angebot an die Schulen gibt. Könnte man das möglicherweise auch verpflichtend machen? Die Frage muss diskutiert werden, und das nicht nur im Hinblick auf die Reduktion herkunftsbedingter Bildungsungleichheit: Darf der Staat nach dem Aufwand des Monitorings seine Nutzung ins Leere lassen?

Zudem ist zu fragen, was eigentlich ein Schulministerium aus den vielen Daten lernt, die ihm vorliegen oder vorliegen könnten: die internationalen Assessments und die diese begleitenden und ergänzenden Befragungsschwerpunkte, den Nationalen Bildungsbericht, die Studien der internationalen Community der Bildungs- und Lernforschung oder die Forschungsprojekte großer gesellschaftlicher Akteure wie Stiftungen. Es ist offensichtlich, dass in diesen Forschungen mehr Entscheidungsinforma-

tionen für eine datenbasierte Schulpolitik generiert werden als datengesicherte Handlungsempfehlungen für die einzelne Lehrkraft in ihren immer sehr besonderen und hoch dynamischen Klassenzimmern.

5.5 Von Bildungsstandards zu Kerncurricula

Eine chancenfördernde Schule muss wissen, was sie erreichen soll. Die Entscheidung für die Einführung von an Mindeststandards orientierten Kerncurricula, die verbindlich für alle Schulen und alle Schülerinnen und Schüler sind, hätten das Potenzial, die Gruppe derjenigen deutlich zu reduzieren, die die Schulen verlassen, ohne etwas Brauchbares gelernt zu haben. Bildungsstandards und Kerncurricula müssten eine Grenze festlegen, „unter die kein Lernender zurückfallen soll" (Klieme u.a. 2003, S. 20). Gerade im Hinblick auf den PISA-Befund, der die Existenz einer in ihrer Dimension unerwartet großen Gruppe von Schülern identifizierte, die im Risiko stehen, von Lebenschancen dauerhaft abgeschnitten zu sein, ist die Forderung nach Mindeststandards zielführend, wie weiter oben ausgeführt.

Inhaltsorientierte Kerncurricula bisher nicht umgesetzt

Kerncurricula setzen die Idee der zentralen Normierung eines Mindeststandards in konkrete Lernvorgaben um. Betrachtet man aber die bisherige Umsetzung, so wurden inhaltsorientierte Kerncurricula, die, wie in der Expertise beschrieben, knapp und präzise allen Beteiligten eine gute Orientierung geben sollten, in keinem Bundesland entwickelt.

Man entschied sich auch in NRW für den Weg, die Ansprüche eher vage und dafür aber testkompatibel vorzugeben. So liegen auch in NRW zwar Kernlehrpläne vor, mit den Kerncurricula jedoch, die klare, fokussierte und relevante Inhalte definieren, haben sie wenig bis nichts zu tun (vgl. Kap. 4.3). Die Betitelung führt in die Irre. Tatsächlich beschreiben sie schulische Aufgaben mit Blick auf zu erreichende und abstrakt bleibende Fähigkeiten, über die Schülerinnen und Schüler verfügen sollen. Einen Eindruck von dieser kompetenzorientierten Sprache vermitteln folgende Beispiele: Im Lehrplan Deutsch für die Sek I finden sich solche Formulierungen wie „Schülerinnen und Schüler erwerben im Deutschunterricht rezeptive und produktive Text- und Gesprächskompetenz. Damit erlangen sie ein Bewusstsein für die persönliche und gesellschaftliche Bedeutung von Sprache, Texten, Kommunikation und Medien" oder „Im Kompetenzbereich Rezeption werden die Prozesse erfasst, in denen die Wahrnehmung, Aufnahme und Verarbeitung von Sprache, Texten, Kommunikation und Medien im Zentrum stehen". Dem Lehrplan für die Grundschule zufolge sollen „allgemeine Kompetenzen wie z. B. Methoden- und Sozialkompetenz implizit entwickelt werden". Für die Bewertung der Leistungen der Kinder werden Kompetenzen in Niveaus der Beherrschung gestuft. Es beginnt z.B. mit „Wiedergeben, Reproduzieren", führt über „Zusammenhänge herstellen" bis zu „Verallgemeinern, Reflektieren und

Beurteilen“. Wie bereits gesagt: Für die Formulierung von Tests klingt das plausibel, für die Unterrichtspraxis wenig leitend.

Kerncurricula hingegen könnten inhaltliche Kerne der Fächer bestimmen, ihre geschichtliche Entwicklung sowie ihre wichtigsten Forschungsmethoden, keinesfalls triviale Themen. Entwicklung und Implementierung von Kerncurricula benötigen ein aufwendiges und komplexes Vorgehen, das von der Spitze des Schulsystems gesteuert werden muss. Die hiermit verbundenen Herausforderungen können nicht klein geredet werden. Allerdings sind curriculare Verbindlichkeiten wesentlich für die Arbeit der Schulen, sie sind Leitlinien, wie sie auch in allen der Lehrtätigkeit vergleichbaren Professionen selbstverständlich sind. Sie ermöglichen, dem bildungspolitischen Ziel eines transparenten und auf sozialen Ausgleich bemühten Schulsystems näher zu kommen.

Wir können an dieser Stelle keine ausführliche Debatte anstellen, in der die Schwierigkeiten der Entwicklung von Kerncurricula den erheblichen Gewinnen gegenübergestellt werden. Argumente dafür, dass verbindliche Kerncurricula es besser ermöglichen können, Kinder zu fördern, die bislang vom Schulsystem vergessen werden, hat die Expertise zu den Bildungsstandards geliefert. Weitere Vorteile sind empirisch belegt (vgl. Olson 2018): Mit gesellschaftlich legitimierten Kerncurricula haben Schulen es leichter, allen Schülerinnen und Schüler den Sinn und Wert des Unterrichts zu vermitteln, die gemeinsamen Curricula erlauben und fördern pädagogische Flexibilität bei methodischen Umsetzungen, sie sind eine für Lehrkräfte schwer abzuweisende Aufforderung zu verstärkter Lehrerkooperation und der Schaffung professioneller Lerngemeinschaften. Mit Blick auf unsere Fragestellung zählt der Befund, dass Kooperation bei der Arbeit mit klaren und relevanten Kerncurricula ein großes Potential haben, gerade auch benachteiligte Schüler und Schülerinnen zu unterstützen.

Aus unserer Sicht muss die fachliche Beschränkung überwunden werden – und das gerade auch mit Blick auf die politischen Krisen, die wir erleben. Anders als die auf die großen Fächer oder Fächergruppen beschränkten Kompetenzstandards müssten Kerncurricula für alle Fächer gelten und auch das vernachlässigte Feld der Schlüsselkompetenzen in den Blick nehmen. Es ist naiv anzunehmen, dass, wie die Lehrplanentwickler in NRW zu glauben scheinen, sie en passant erworben werden. Positive personale und soziale Kompetenzen und die Fähigkeiten zum Metalernen entwickeln sich insbesondere für die vom Scheitern bedrohten Kinder nicht automatisch.

Ein zusätzliches Argument soll abschließend eingebracht werden: Bei vagen und unbestimmten Kompetenz-Lehrplänen müssen sich die Lehrkräfte – und letztlich auch die Schüler und die Öffentlichkeit – darauf verlassen, dass die Lehrbücher der privaten Schulbuchverlage die Kompetenzvorstellungen des Ministeriums sinnvoll und korrekt verarbeiten. Die

staatlichen Prüfverfahren sind undurchsichtig und, der Eindruck herrscht vor, auch eher oberflächlich. Mindestens so nützlich und bei Lehrkräften beliebt sind aber auch die Inhalte der vielen Unterrichtsmaterialien, die von großen privatwirtschaftlichen Unternehmen oder Verbänden erstellt werden und die keinerlei staatlicher Kontrolle unterliegen. Der Verdacht sollte einer Prüfung unterzogen werden, ob der Staat auf diese Weise seine grundgesetzlich zugesicherte Aufsicht über die Schulen allzu lässig interpretiert.

5.6 Evaluation von Schulen, Schulverwaltung und Schulpolitik

Evaluation sollte, knapp gesagt, das wissenschaftliche Fundament jeder zielgerichteten Maßnahme sein, jedenfalls dann, wenn das Ziel oder die Ziele relevant sind und wenn nicht unwesentliche Ressourcen – sei es Zeit, Geld, Energie, Kompetenz – eingesetzt werden. Zielorientierte Maßnahmen, also Interventionen, Projekte, Innovationen werden in der Evaluation als „Programme" bezeichnet. Ihre Evaluation wird Programmevaluation genannt. Ihr Zweck ist die möglichst präzise Klärung der Frage, ob das Programm die gewünschten Veränderungen erreichen kann und warum – oder warum nicht. Aus gescheiterten Programmen könnte dann systematisch gelernt werden, es beim nächsten Versuch besser zu machen. Professionelle Evaluation will helfen, Entscheidungen durch Wissen zu unterfüttern. In den letzten Dekaden hat der Begriff Evaluation in nahezu allen Politikfeldern, auch in der Bildung, an Gewicht gewonnen. Leider ist selten klar, was in der professionellen Community mit dem Konzept unverzichtbar verbunden ist. Deshalb werden Feedbacks, Inspektionen, Begleitforschungen oder Audits häufig fälschlich als Evaluationen bezeichnet.

Ein Grund, weshalb professionelle Evaluationen in der Politik häufig eine zu geringe Rolle spielen, ist ihre Forderung, politische Entscheidungen müssten auf mehr und besseren Informationen beruhen. In der Evaluation weiß man aber sehr genau, dass häufig stärker von Machtprozessen und komplizierten Interessenslagen geprägt sind.

Vor einer Evaluation steht das Programm selbst, seine Qualität. Ein Programm sollte möglichst präzise beschrieben werden: Es sollte ein „logisches Modell" oder "Wirkmodell" entwickelt werden, welches eine unerwünschte Ausgangslage definiert sowie den angestrebten Zustand nach Durchführung des Programms. Auch die Begründungen für das Design des Programms, also zum Beispiel vorliegende empirische Befunde oder gut geprüfte Theorien sollten vorgelegt werden. Es muss auch deutlich sein, welche Ressourcen nötig sind und wie Aktivitäten aussehen, die Programmdurchführende ausführen sollen. Und gegebenenfalls: Wer soll teilnehmen? Wer ist Zielgruppe? Wie viele Produkte oder Leistungen sollen bearbeitet oder erstellt werden? Wie zufrieden sollen die Teilnehmer sein?

Werden ungeplante Effekte erwartet? In einer basalen Version eines logischen Modells geht es um Inputs, Prozesse, Outputs und Outcomes. Ein Programm kann auch komplex beschrieben werden, indem eine anspruchsvolle Wirktheorie formuliert wird, die Generalisierbarkeit und Skalierung der Evaluationsbefunde anstrebt. Die Erstellung des Programms liegt logisch und zeitlich vor einer Evaluation.

In der pädagogischen und bildungspolitischen Praxis (und nicht nur hier) fehlen allerdings akzeptable Programmbeschreibungen häufig. Allein die gute Absicht, die einer pädagogischen Maßnahme zugrunde liegt, ist kein angemessener Ersatz. Soll trotzdem evaluiert werden, muss ein Evaluationsteam versuchen, im Nachhinein ein implizites Modell zu explizieren. Rekonstruktionen sind Hilfsverfahren, kaum mehr als ein Provisorium. Es ist festzuhalten: Maßnahmen, Projekte, Interventionen, die auf logische Modellierung verzichten, sind eigentlich nicht evaluierbar.

Drei Hinweise sollten Missverständnissen vorbeugen. Erstens muss ein Programm mess- oder beobachtbare Kriterien und ihre Ausprägungen aufweisen, denn an diesen müssen Evaluationen ihr Werturteil orientieren. Zu den Standards guter Evaluation gehört die Einhaltung wissenschaftlicher Gütekriterien. Und zweitens ist festzuhalten, dass eine Evaluation nicht das gesamte Programm begutachten muss, es gibt gute Gründe, lediglich bestimmte Aspekte einer Prüfung zu unterziehen. So kann es bedeutend sein, lediglich Zielerwartungen zu evaluieren, zumal Ziele auch konkurrierend sein können oder sich gar gegenseitig ausschließen. Oder es kann evaluiert werden, ob die Programmdurchführenden über Kompetenzen verfügen, die Aktivitäten so umzusetzen, wie es das Design erfordert (ausführlich und grundlegend vgl. Rossi, Lipsey & Freeman 2004). Drittens ist unstrittig, dass selbst die robustesten Evaluationsergebnisse nicht Entscheidungen determinieren. Gerade in politischen Feldern spielen auch andere Perspektiven und Interessen eine Rolle in Entscheidungsprozessen. Wenn es um Evaluationen von Praxis geht, wird selbstverständlich auch das Wissen von professionellen Akteuren ins Kalkül gezogen.

Evaluationen sollten sich, wenn sie diese Bezeichnung verdienen wollen, an professionellen Standards ausrichten (vgl. DeGEval 2016). Allerdings können Programme auch wenig komplex sein und sich auf schlichte Ziele beschränken. Sie können dann auch von Programmdurchführenden selbst evaluiert werden. Manches, das Schulen im Rahmen ihrer erhöhten Selbstständigkeit versuchen, könnten sie, wie in Schulgesetzen erwartet, mittels Selbstevaluationen bewerten. Jedenfalls ginge das, wenn Lehrkräfte die Möglichkeit hätten, sich für dieses Verfahren zu qualifizieren. Solche Weiterbildungen fehlen allerdings.

Manche pädagogischen Maßnahmen sind allerdings zu komplex für die Selbstanalyse. Wenn Schulen zum Beispiel entscheiden, Trainingsprogramme zur Steigerung sozialer Kompetenz ihrer Schülerschaft einzukaufen oder Lernprogramme fürs Vokabellernen anzuschaffen, müssten sie sich darauf verlassen, dass Evaluationen konkurrierender Trainings vorliegen. Auch wenn es hier um das operative Geschäft der Einzelschule geht, wäre es gut, wenn Informationen zur Entscheidungsfindung geliefert werden können. Seit den 1990er Jahren hat die OECD den Aufbau solcher strategischen Organisationen – „Brokerage Agencies" bzw. „Clearing Houses" – gefordert. Welche Trainings oder Lernmaterialien in die Schulen in NRW kommen, wird aber in der Regel anders entschieden.

Politik und Bildungsadministration haben insbesondere in den Jahren nach PISA 2000 eine Vielzahl von Projekten durchgeführt, in der Sprache der Evaluation: Programme. Mit allenfalls kleinen Abstrichen muss man festhalten, dass keines im Sinne der einschlägigen Gütestandards evaluiert wurde. Das konnte zwingend dann nicht erwartet werden, wenn es versäumt wurde, die notwendigen Programmlogiken vorab zu erarbeiten. Die Beispiele, die wir im Kapitel 4 skizziert haben, sollen die These illustrieren.

Dass Bildungsstandards über die Tests Eingang in die Schulen gefunden haben, dürfte begründet angenommen werden können, auch wenn man nicht genau wissen kann, ob und wie sich dies auch curricular und fachdidaktisch niederschlägt oder wie Testergebnisse für einen „kompetenzorientierten" Unterricht genutzt werden. Noch weniger weiß man, ob die Warnungen einer großen Fraktion der Mathematikdidaktiker oder prominenter Politikdidaktiker, wonach die Kompetenzorientierung dem Fachwissen schadet, begründet sind. Solche möglichen, sicher unbeabsichtigten Effekte hätte eine Programmlogik sichtbar und damit evaluierbar gemacht. Auch dass die offene Ganztagsschule mit Ansprüchen und Zielen überschüttet wurde, kann nur bedeuten, dass diese unverbindliche Fülle eine Evaluation unmöglich macht. Auch eine Unterfütterung der jeweiligen Ziele mit notwenigen Ressourcen fehlt. Ein vergleichbares Defizit der Prüfung von Ressourcenwirksamkeit sahen wir auch bei den von Stiftungen geförderten Projekten zur Unterstützung von Schulen in schwieriger Lage. Sie unterstützten Schulen mit zusätzlichem Geld, überließen aber den Schulen unter Anerkennung deren Selbstständigkeit, die Mittel nach eigenem Gutdünken einzusetzen – selbst wenn Chancenausgleich als zentrales Ziel formuliert war, die Gelder somit zweckgebunden waren.

Es wird deutlich, dass Politik und Verwaltung nicht ernsthaft daran interessiert sind, ihre eigenen Projekte logisch aufzubauen und damit zum Gegenstand einer soliden Evaluation zu machen. Dies hat unterschiedliche Gründe und liegt vor allem an der eigenen Entscheidungslogik, in der eine Transparenz nicht immer erwünscht wird, schließlich ermöglicht sie der Opposition und der Öffentlichkeit Regierungshandeln zu kritisieren.

Allerdings stellt sich die Frage, ob es hinsichtlich der Fragestellung des vorliegenden Gutachtes doch so etwas wie eine politische Einigung geben kann, weil das Bildungsschicksal derjenigen Kinder und Jugendlichen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einem Bildungsstand unterhalb der Mindestanforderungen die Schullaufbahn abschließen, parteiübergreifend beklagt wird. Dass zusätzliche Investitionen in diese Gruppe notwendig sind, ist offenbar auch nicht strittig. Hilfreich wäre daher stärker als bisher

- die eigenen Projekte mit den beabsichtigen Wirkungsweisungen präziser zu beschreiben und dann zu evaluieren,
- Schulen Entscheidungshilfen bei der Auswahl von Maßnahmen zur Verfügung zu stellen, die sie selbst nicht evaluieren können (z.B. Lehrkräfteweiterbildungen, Trainingsprogramme für Schüler und Schülerinnen, digitale Lernplattformen) und
- Lehrkräfte für Selbstevaluationen zu qualifizieren.

Zusammenfassende Empfehlungen

1. Insgesamt muss der Fokus aller Steuerungsmaßnahmen sich *stärker auf die Herstellung von Chancengleichheit konzentrieren*. Das Ziel von Projekten und Maßnahmen zur Reduktion von Bildungsungleichheit sollten dabei die Kinder sein, die Mindeststandards verfehlen. Nicht die Reduktion der Zahl derjenigen, die ohne Schulabschluss die Schule verlassen, sollte Maßstab für den Erfolg von Förderung sein, sie sind lediglich eine Teilgruppe derjenigen, um die es gehen sollte. Das IQB ermittelt diese Personengruppe mittels solider Kompetenztests, nicht die Lehrkräfte, die Noten und Zeugnisse verteilen. Dieser Idee folgen unsere Vorschläge

2. Die Steuerung von 5500 Schulen über ein Schulministerium, 25 Organisationseinheiten der oberen und 53 Organisationseinheiten der unteren Schulaufsicht unter Zuhilfenahme von umfassenden Ergebnissen unterschiedlichster Elemente des Bildungsmonitorings, an dem verschiedenste Institutionen beteiligt sind, ist ein komplexer Vorgang. Zudem müssen diese Prozesse mit den kommunalen Schulträgern zumindest teilweise abgesprochen werden. Die Verbesserung dieser umfassenden Koordinationsprozesse kann auf zwei Ebenen ansetzen, durch neue einfachere Zuständigkeitsverteilungen und/oder durch Koordinationsmaßnahmen in bestehenden Zuständigkeiten. Sinnvoll wäre aus unserer Sicht eine *Reform der Schulaufsichtsstrukturen*, die *stärkere Einbeziehung von Kommunen in die inneren Schulangelegenheiten*, eine *bessere Schnittstellenbearbeitung zwischen Schulaufsicht und Schulleitungen* sowie die *stärkere Unterstützung der Schulleitungen*.

3. Der Sozialindex für Schulen sollte in NRW weiterentwickelt werden insbesondere hinsichtlich der mit dem Sozialindex verbundenen Stellenzuweisungen. Anstatt diese undifferenziert bezogen auf alle Schularten vorzunehmen, sollte bei *Anwendung des Sozialindex stärker zwischen den Schulen unterschieden* werden. Da die Ressourcen begrenzt sind, sind in Anlehnung an das Hamburger Modell vor allem die Grundschulen stärker zu fördern. Zudem sollte endlich die Möglichkeit geschaffen werden, *künftig mit Schülerindividualdaten zu arbeiten*: die eindeutige und über die Zeit konstante Zuordnung von Person und Identnummer, sogenannten Schüler-IDs. Mit ihnen lässt sich dauerhaft und valide die Komposition einer Schule abbilden. Damit würde die Verabredung der Kultusministerkonferenz aus dem Jahr 2003 endlich umgesetzt.

4. In NRW liegen wie in den anderen Bundesländern zwar Kernlehrpläne vor, aber keine *inhaltlichen Kerncurricula*, die klare, fokussierte und relevante Inhalte definieren. Kerncurricula könnten inhaltliche Kerne der Fächer bestimmen, ihre geschichtliche Entwicklung

sowie ihre wichtigsten Forschungsmethoden, keinesfalls triviale Themen. Solche curricularen Verbindlichkeiten wären wesentlich für die Arbeit der Schulen und würden es ermöglichen, dem bildungspolitischen Ziel eines transparenten und auf sozialen Ausgleich bemühten Schulsystems näher zu kommen.

5. Die Idee, den Schulen mehr Selbstständigkeit zuzugestehen, wird in der schulischen Praxis, in der Politik und der Erziehungswissenschaft überwiegend positiv bewertet. Für solche Projekte und Interventionen, die auf die Förderung der Kinder zielen, die Mindeststandards nicht erreichen und zu diesem Zweck besondere Mittel erhalten, sollte eine Begrenzung der Entscheidungsfreiheit obligatorisch sein. Es ist keine Zumutung an die Schulen und ihr Personal, wenn ein derart definiertes Programm nachweisen und dokumentieren muss, *dass die Aktivitäten auch tatsächlich auf diese Kinder zielen*. Es kann nicht unterstützt werden, die Zuwendungen für die Bearbeitung anderer Problembereiche einer Schule zu verwenden. Innerhalb dieses verengten Korridors sollen Schulen selbstverständlich methodisch-didaktische Freiheiten haben. Einer völlig selbstständigen Mittelverwendung sollte so durch *„begrenzte Autonomie*" begegnet werden, ohne neue Bürokratie aufzubauen.

6. Obwohl das Monitoring des Schulwesens seit dem PISA-Schock eine immer höhere Relevanz entwickelt hat, führen diese Diagnosen zu selten zu Konsequenzen. Um hier zu Verbesserungen zu kommen, wären eine kompetente *Funktionsstelle* – an der Schule oder aber im „mittleren Management" des Schulsystems –, die *Entwicklungsarbeit nicht nur beratend begleitet, sondern sie mitträgt und steuert*, sinnvoll. Entwicklung kann zudem nicht durch Belehrung, Ermahnung oder noch so kluge Rezepte gelingen. Entwicklung benötigt Personen, die vormachen, wie es geht, die Anschauung bieten, die beim Wandel mitmachen und nicht nur darüber referieren. Zudem ist es sinnvoll, *verbindlichere Verfahren zu etablieren*, damit Schulen die Auseinandersetzung mit Daten nicht „aussitzen" können. Diese notwendigen und notwendigerweise *mit dem Monitoring gekoppelten Folgesysteme* müssen von der Schulpolitik initiiert und implementiert werden.

7. Wesentlicher Zweck von Evaluation ist die möglichst präzise Klärung der Frage, ob ein Programm (eine Maßnahme, ein Projekt, jedwede zielgerichtete Maßnahme) die gewünschten Ziele erreicht und warum – oder nicht und warum nicht. Eine solide Evaluation setzt eine l*ogische Struktur des Programms selbst* voraus. Gut konzipierte Wirkmodelle fehlen aber weithin in der Schulpraxis und der Bildungspolitik. Schulen, obwohl von der Politik zur Evaluation ihrer Arbeit verpflichtet, werden nicht in die Lage versetzt, Selbstevaluationen durchzuführen. Ihre Praxis ist deshalb selten

datengestützt. Verwaltung und Politik verzichten oft auf die wissenschaftliche Bewertung ihrer eigenen Arbeit. Dieser Verzicht aber führt dazu, dass zu häufig Ziele verfehlt und Ressourcen verschwendet werden. Es sollte zumindest politischer Konsens sein, *stärker als bisher die Maßnahmen für den hier angesprochenen Personenkreis zu evaluieren.*

Abkürzungsverzeichnis

BA	Bundesagentur für Arbeit
BR	Bezirksregierung
BIP	Bundesinlandsprodukt
BKO	Bezirkskoordinator
BRS	Berichtssystem
BW	Baden-Württemberg
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
HDK	Hauptdezernentenkonferenzen
IKZ	Interkommunale. Zusammenarbeit
IM	Innenministerium
IT	Informationstechnik
KI	Kommunales Integrationszentrum
kw	künftig wegfallend
LaKi	Landesweite Koordinationsstelle Kommunale Integrationszentren
LDK	Landesdezernentenkonferenzen
KAoA	Kein Abschluss ohne Anschluss
KeKiz	Kein Kind Zurücklassen
IFA	Inklusionsfachberater
IKO	Inklusionskoordinatoren
LK	Landkreis
LRA	Landratsamt
LRÄ	Landratsämter
MAIS	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales
MIK	Ministerium für Inneres um Kommunales
MSB	Ministerium für Schule und Bildung
NRW	Nordrhein-Westfalen
RBB	Regionales Bildungsbüro
RBN	Regionales Bildungsnetzwerk
RKO	Regionalkoordinator
RP	Regierungspräsidium
SchuÄ	staatliche Schulämter
SchulG NRW	Schulgesetz NRW
TöB	Träger öffentlicher Belange
VZÄ	Vollzeitäquivalente
VN-BRK	Vereinte Nationen- Behindertenrechtskonvention

Literaturverzeichnis

van Ackeren, I.; Holtappels, H.-G.; Bremm, N. & Hillebrand-Petri A. (Hrsg.) (2021): Schulen in herausfordernden Lagen – Forschungsbefunde und Schulentwicklung in der Region Ruhr. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.

Altrichter, H. & Maag Merki, K. (Hrsg.) (2010/ 2016): Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem, Wiesbaden: Springer VS.

Altrichter, H. & Maag Merki, K. (2016) (Hrsg.): Handbuch Neue Steuerung im Schulwesen. 2. Auflage. Wiesbaden: SpringerVS,

Argyris, Ch. (1999): Die lernende Organisation: Grundlagen, Methode, Praxis. Stuttgart: Klett-Cotta.

Artelt, C.; Baumert, J.; Klieme, E.; Neubrand, M.; Prenzel, M.; Schiefele, U.; Schneider, W.; Schümer, G.; Stanat, P.; Tillmann, K.-J. & Weiß, M. (2001): PISA 2000. Zusammenfassung zentraler Befunde. www.oecd.org/germany/33684930.pdf (Abfrage: 12.05.2020).

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018): Bildung in Deutschland 2018. www.bildungsbericht.de/de/nationaler-bildungsbericht (Abfrage: 05.05.2020).

Avenarius, Hermann (2015a): Kommunale Verantwortung für innere Schulangelegenheiten? – Teil 1. Die Beziehungen zwischen Schule, Land und Kommune aus rechtlicher Perspektive. In: SchulVerwaltung Nordrhein-Westfalen (SchVw NRW), Jhg. 2015, Heft 1, S. 21-24.

Avenarius, Hermann (2015b): Kommunale Verantwortung für innere Schulangelegenheiten? – Teil 2. Die Beziehungen zwischen Schule, Land und Kommune aus rechtlicher Perspektive. In: SchulVerwaltung Nordrhein-Westfalen (SchVw NRW), Jhg. 2015, Heft 2, S. 47-49.

Baumert, J., Lehmann, R. (1997): TIMSS — Mathematisch-naturwissenschaftlicher Unterricht im internationalen Vergleich. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden.

Beierle, S.; Hoch, C. & Reißig, B. (2019): Schulen in benachteiligten sozialen Lagen. Untersuchung zum aktuellen Forschungsstand mit Praxisbeispielen. Halle: Deutsches Jugendinstitut. Online verfügbar unter: https://www.dji.de/veroeffentlichungen/literatursuche/detailansicht/literatur/28019-schulen-in-benachteiligten-sozialen-lagen.html, (Abfrage 11.12.2021).

Bieber, G.; Egyptien, E. L.; Klein, G.; Oechslein, K. & Pikowsky, B. (2018): Positionspapier der Landesinstitute und Qualitätseinrichtungen der Länder zum Transfer von Forschungswissen.

Bogumil, J.; Fahlbusch, B. & Kuhn, H. J. (2016): Weiterentwicklung der Schulverwaltung in NRW. Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums NRW, Bochum/Berlin.

Bogumil, J. & Gräfe, P. (2023): Verwaltungsverflechtungen im föderalen System. Politische Vierteljahresschrift. https://doi.org/10.1007/s11615-023-00525-8

Bogumil, J. & Jann, W. (2020): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung. 3. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.

Bogumil, J. & Holtkamp, L. (2023): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung. bpb-Schriftenreihe, Bonn.

Böse, S., Neumann, M., Gesswein, T., Lee, E. & Maaz, K. (2020): Impulse für die Schulentwicklung? Das Berliner Bonus-Programm zur Förderung von Schulen in „schwieriger“ Lage - Befunde zur Akzeptanz, Umsetzung und Auswirkungen des Programms aus der wissenschaftlichen Begleituntersuchung. In H.G. Holtappels, K. Lossen, A., Edele, F., Lauermann & N. McElvany (Hrsg.), Jahrbuch der Schulentwicklung Band 21. Kooperation und Professionalisierung in Schulentwicklung und Unterricht (S. 147-175). Weinheim und Basel: Beltz Juventa.

Böttcher, W. (1990): Schule. In K. Klemm u.a., Bildungsgesamtplan ´90. Weinheim und München: Juventa. S. 83- 141

Böttcher, W. (1991): Soziale Auslese im Bildungswesen. Ausgewählte Daten des Mikrozensus 1989. In: Die Deutsche Schule, 83, 2, S. 151-161

Böttcher, W. (2018) Evaluation: Auf den Punkt gebracht. Debus Pädagogik: Frankfurt

Böttcher, W. (2021): Chancenungleichheit. Oder: Die ewige und langweilige Geschichte der sozialen Selektion im Bildungswesen. In Brockmann u.a.(Hrsg.): Soziale Ungleichheit im Sozial- und Bildungswesen, S. 17-34.

Böttcher, W. (2022): Ist die OECD ein „Ökonomisierer“ der Bildung? Eine kleine Verteidigung der OECD und eine Kritik der deutschen Bildungspolitik. In: Bremer, H, R. Dobischat und G. Molzberger·(Hrsg.): Bildungspolitiken. Spielräume für Gesellschaftsformation in der globalisierten Ökonomie? Wiesbaden: Springer VS, 167-193

Böttcher, W. & Klemm, K. (2000): Das Bildungswesen und die Reproduktion von herkunfts- bedingter Benachteiligung. In: Frommelt, B./Klemm, K./Rösner, E/Tillmann, K.- J. (Hrsg.): Schule am Ausgang des 20. Jahrhunderts. Weinheim und München: Juventa, S. 11–44.

Böttcher, W. & Kühne, S. (2016): Schulstatistische Individualdaten zur Rekonstruktion von Bildungsverläufen. FGW-Impuls. Vorbeugende Sozialpolitik 3. Düsseldorf.

Böttcher, W. und Kühne, S. (2017): Schulstatistische Individualdaten zur Rekonstruktion von Bildungsverläufen. Perspektiven für die Weiterentwicklung des Sozial- und Bildungsmonitorings in Nordrhein-Westfalen. FGW – Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung e.V., Düsseldorf.

Böttcher, W.; Brockmann, L; Meierjohann, T. & Wiesweg, J. (2022): Was brauchen Schulen in herausfordernden Lagen? Friedrich-Ebert-Stiftung, FES Diskurs. Berlin.

Braun, L. & H. Pfänder (2022) Unterstützung von Schulen in herausfordernden Lagen. Eine vergleichende Darstellung aktueller Programme. Impaktmagazin

Brockmann, l. (2021): Erziehungswissenschaft, Schulorganisation und sozial bedingte Ungleichheit. Über die Forschungslage zur Reduktion sozial bedingter Ungleichheit auf schulorganisatorischer Ebene. Wiesbaden: Springer VS.

BMBF (o.J.) IZBB Bekanntmachung https://www.ganztagsschulen.org/de/service/izbb-programm/hintergruende/informationen-zum-ganztagsschulprogramm.html

BMBF (2024 a) Richtlinie zur Förderung eines Forschungsverbunds für die wissenschaftliche Begleitung des Startchancen-Programms, Bundesanzeiger

vom 28.02.2024 https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/bekanntmachungen/de/2024/02/2024-02-28-Bekanntmachung-Startchancen-Programm.html

BMBF (2024 b) Startchancen-Programm https://www.bmbf.de/bmbf/de/bildung/startchancen/startchancen-programm.html

Dahrendorf, R. (1979): Lebenschancen. Anläufe zur sozialen und politischen Theorie. Frankfurt: Suhrkamp.

Dedering, K. (2020). Die Schulaufsicht als Instanz der Beratung? – Zur Realisierung eines neuen Handlungsprinzips im Kontext „klassischer" Aufgaben. In E. D. Klein & Bremm, N. (Hrsg.), Unterstützung – Kooperation – Kontrolle. Zum Verhältnis von Schulaufsicht und Schulleitung in der Schulentwicklung. Wiesbaden: Springer VS, S. 289–311.

DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e.V. (Hrsg.) (2016): Standards für Evaluation. Erste Revision 2016. Mainz. Online verfügbar unter https://www.degeval.org/fileadmin/Publikationen/DeGEval-Standards_fuer_Evaluation.pdf, (Abfrage 11.12.2021).

Deutsches Schulportal (2024): PISA-Studie: Die wichtigsten Ergebnisse und Reaktionen. https://deutsches-schulportal.de/bildungswesen/die-zehn-wichtigsten-ergebnisse-der-pisa-studie/

El-Mafaalani, A. & Strohmeier, K.P. (2015): Segregation und Lebenswelt. In: A. El-Mafaalani; Kurtenbach, S. & Strohmeier, K.P. (Hrsg.), Auf die Adresse kommt es an…Segregierte Stadtteile als Problem- und Möglichkeitsräume begreifen. Weinheim und Basel: Beltz Juventa, S. 18-42.

Ehren, M.C.M., H. Altrichter, G. McNamara & J. O'Hara (2013): Impact of school inspections on improvement of schools—describing assumptions on causal mechanisms in six European countries Educational Assessment Evaluation and Accountability 25(1) S. 3-43

Fend, H. (1986): Gute Schulen-schlechte Schulen". Die einzelne Schule als pädagogische Handlungseinheit. in: Die Deutsche Schule 78, S.275-293

Fend, H. (2008): Neue Theorie der Schule. Einführung in das Verstehen von Bildungssystemen. Weinheim & München: Juventa.

Fischer, N. (2015): Merkmale guter Ganztagsschulen: Ergebnisse der empirischen Bildungsforschung. In: Lernende Schule, 69, S. 6-9.

Franck, E. & Nicaise, I. (2022). The effectiveness of equity funding policies in schools in Europe and North America: A systematic literature review. Issues in Educational Research, 32(2), 494-512. http://www.iier.org.au/iier32/franck.pdf

Groos, T. (2019): Sozialindex für Schulen – Herausforderungen und Lösungsansätze. FES, Berlin.

Hack, C. (2021): Kooperation und Vernetzung in bildungs- und sozialpolitischen Reformprogrammen. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.

Helbig, M., B. Edelstein, D. Fickermann & C. Zink (2022): Aufholen nach Corona? Maßnahmen der Länder im Kontext des Aktionsprogramms von Bund und Ländern. Münster und New York: Waxmann 2022

Heid, H. (1988) Zur Paradoxie der bildungspolitischen Forderung nach Chancengleichheit, in: Zeitschrift für Pädagogik 34, 1, S. 1-17

Hejtmanek, R.A., S. Hahn, K. Schulte & E.D. Klein (2024): Data Richness in Schule unterstützen. Eine Handreichung für Akteur*innen aus dem Unterstützungssystem. Dortmund und Hamburg

Hepp, G. F. (2011): Bildungspolitik in Deutschland. Wiesbaden.

Hogrebe, N. (2014): Bildungsfinanzierung und Bildungsgerechtigkeit. Wiesbaden: Springer VS.

Holtappels, H. G. & Höhmann K. (Hrsg.) (2005): Schulentwicklung und Schulwirksamkeit. Systemsteuerung, Bildungschancen und Entwicklung der Schule. Weinheim und München: Beltz Juventa.

Holtappels, H. G. (2014): Entwicklung und Qualität von Ganztagsschulen- eine vorläufige Bilanz des größten Reformprogramms in Deutschland. In Holtappels u.a. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.

Holtappels, H. G., van Ackeren, I., Bremm, N. & Rutter, S. (2021): Schulen in herausfordernden Lagen entwickeln und unterstützen - Fazit und Empfehlungen aus dem Projekt „Potentiale entwickeln - Schulen stärken". In I. van Ackeren, H.G. Holtappels, N. Bremm & A. Hillebrand-Petri (Hrsg.), Schulen in herausfordernden Lagen - Forschungsbefunde und Schulentwicklung in der Region Ruhr. Das Projekt „Potenziale entwickeln - Schulen stärken" (S. 333-344). Weinheim und Basel: Beltz Juventa.

Huber, S. G. & Bremm, N. (Hrsg.) (2021): Schulaufsicht zwischen Unterstützung, Kooperation und Kontrolle. SchulVerwaltung spezial, 2, Kronach: Wolters Kluwer Deutschland.

Jäger, H. & G. Hahn (2017): Neuausrichtung der Qualitätsanalyse abgeschlossen. Schule NRW: Amtsblatt des Ministeriums für Schule und Weiterbildung, S. 14-17

Keune, M. S. (2014): Schulinspektion unter besonderer Berücksichtigung externer Zielvereinbarungen. MV- Verlag: Münster

Kielblock S. & Maaz, K. (2024): Ganztag als Chance. Wirkweisen, Entwicklungspotenziale und Handlungsfelder schulischer Ganztagsangebote. FES Diskurs, Berlin.

Klein, D. E. (2021): Die Schulaufsicht als Unterstützungsinstanz für Schulentwicklung. In T. Webs & V. Manitius (Hrsg.), Unterstützungssysteme für Schulen: Konzepte, Befunde und Perspektiven (S. 195–213). Bielefeld: wbv.

Klemm, K. & Kneuper, D. (2019): Zur Orientierung von Schulausgaben an Sozialindizes - ein Bundesländervergleich. FES, Berlin.

Klieme, E. u.a. (2003): Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards. Eine Expertise. Bonn, Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung. Aktualisierung des Schulsozialindex im Schuljahr 2022/2023.

Klemm, K. & H.-G. Rolff (2016): Chancengleichheit und Chancengerechtigkeit – Wortspiele oder Gesellschaftspolitik? In: Journal für Schulentwicklung, Heft 1, S. 8- 15

KMK: Bildungsstandards. https://www.kmk.org/themen/qualitaetssicherung-in-schulen/bildungsstandards.html

KMK: Überprüfung und Umsetzung von Bildungsstandards für die Primarstufe, die Sekundarstufe I und die Allgemeine Hochschulreife

https://www.kmk.org/themen/qualitaetssicherung-in-schulen/bildungsmonitoring/ueberpruefungumsetzung-der-bildungsstandards.html (letzter Aufruf 03.11.2024)

KMK (2002): PISA 2000 – Zentrale Handlungsfelder- Zusammenfassende Darstellung derlaufenden und geplanten Maßnahmen in den Ländern. https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2002/2002_10_07-Pisa-2000-Zentrale-Handlungsfelder.pdf

KMK (2004): Bildungsstandards im Fach Deutsch für den Hauptschulabschluss. (www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2004/2004_10_15-Bildungsstandards-Deutsch-Haupt.pdf

KMK (2006): Überblick: Gesamtstrategie zum Bildungsmonitoring. (letzter Aufruf: 04.11.2024)

KMK (2015): Gesamtstrategie der Kultusministerkonferenz zum Bildungsmonitoring https://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2015/2015_06_11-Gesamtstrategie-Bildungsmonitoring.pdf

KMK (2023): Allgemeinbildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Statistik 2017 bis 2021, Berlin.

KMK (2024): Überprüfung und Umsetzung von Bildungsstandards für die Primarstufe, die Sekundarstufe I und die Allgemeine Hochschulreife, abrufbar unter: https://www.kmk.org/themen/qualitaetssicherung-in-schulen/bildungsmonitoring/ueberpruefungumsetzung-der-bildungsstandards.html

Kotthoff, H.-G., W. Böttcher & J. Nikel (2016): Die ‚Schulinspektion' zwischen Wirkungshoffnungen und Wirksamkeit. In: H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.): Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem. Springer VS: Wiesbaden,2. Aufl., S. 325-359

Kuper, H. (2020): Zum Verhältnis von Schulaufsicht und Schulleitung –Organisationstheoretische Perspektive. In E. D. Klein & Bremm, N. (Hrsg.), Unterstützung – Kooperation – Kontrolle. Zum Verhältnis von Schulaufsicht und Schulleitung in der Schulentwicklung (S. 85–106). Wiesbaden: Springer VS.

Learning Forward (2018): High-quality curricula and team-based professional learning: A perfect partnership for equity. Oxford: OH.

Luig, Chr. (2023): Unterstützung datenbasierter Schulentwicklung. Eine multiperspektivische Governancestudie zu Koordinationsprozessen bei der Schulinspektion. Wiesbaden: Springer VS Verlag.

Maag Merki, K. & Altrichter, H. (2016): Empirische Erforschung schulischer Governance. Eine Zwischenbilanz und offene Forschungsfragen. In Altrichter & Maag Merki (Hrsg.), Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem. (2. Aufl.) Wiesbaden: Springer VS, S. 479-486.

Maaz, K. (2024): Dieses Programm muss erfolgreich werden! Interview in: NEWS4TEACHERS (15. Juli)

Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes NRW (MSW) (2009): Offene Ganztagsschule im Primarbereich. BASS 12-63, Nr. 4, Düsseldorf.

MSW (2016): Qualitätsanalyse in Nordrhein-Westfalen. Landesbericht 2016

Möller, G. & Bellenberg, G. (2017): Ungleiches ungleich behandeln. Standortfaktoren berücksichtigten – Bildungsgerechtigkeit erhöhen – Bildungsarmut bekämpfen. Essen: Neue Deutsche Schule Verlagsgesellschaft mbH.

Niemietz J., Jindra, C. Schneider, R . Schumann, L. Schipolowski, S. & Sachse, K. A. (2023): Soziale Disparitäten. In: P. Stanat, S. Schipolowski, R. Schneider, S. Weirich, S. Henschel & K. A. Sachse (Hrsg: IQB-Bildungstrend 2022. Sprachliche Kompetenzen am Ende der 9. Jahrgangsstufe im dritten Ländervergleich (S 261–298) Waxmann: Münster und New York

OECD (2023): PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-i_53f23881-en.html

OECD (2023): PISA 2022 Results (Volume I and II) - Country Notes: Germany. https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-i-and-ii-country-notes_ed6fbcc5-en/germany_1a2cf137-en.html

OECD (2023): PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education, PISA, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/53f23881-en

OECD (2023): PISA 2022 Results (Volume II): Learning During – and From – Disruption, PISA, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/a97db61c-en

Olson, L. (2018): High-quality curricula and team-based professional learning: A perfect partnership for equity. Learning Forward. Oxford OH

Porsch, R.; Radisch, F. & Wedel, A. (2022): Zur Rolle der Schulaufsicht für die Qualitätsentwicklung an Ganztagsschulen. In Die Ganztagsschule. Ganztagsschulverband e.V. (Hrsg.), Bd. 62, S. 99-105.

Porsch, R.; Radisch, F.; Zaruba, N. & Habeck, L. (2023): Beratende Schulaufsicht (BeSa-Studie). Deutsche Kinder- und Jugendstiftung (Hrsg.), abrufbar unter: https://www.schulaufsicht.de/fileadmin/Redaktion/Materialien/Publikationen/BeSa_Abschlussbericht_LiGa.pdf

QUA-LIS (2024): Vergleichsarbeiten in Klasse 3 Allgemeine Informationen und Ergebnisse des Durchgangs 2023 in Nordrhein-Westfalen, https://www.schulentwicklung.nrw.de/e/upload/vera3/mat_2023/Bericht_VERA-3_2023.pdf

Reiss, K., M. Weis, E. Klieme & O. Köller (Hrsg.) (2019): PISA 2018. Grundbildung im internationalen Vergleich. Münster und New York: Waxmann

Rolff, H.-G. (2007): Studien zu einer Theorie der Schulentwicklung. Beltz: Weinheim und Basel

Rossi, P.H., M.W. Lipsey & H.E. Freeman (2004, 7th ed.). Evaluation. A Systematic Approach. Sage Publications: Thousand Oaks, London, New Delhi

Schulministerium NRW (o.J.): Qualitätsanalyse. https://www.schulministerium.nrw/schule-bildung/schulorganisation/qualitaetsanalyse

Sachse, K. A., Jindra, C., Schuhmann, K., & Schipolowski, S. (2022): Soziale Disparitäten In: P. Stanat, S. Schipolowski, R. Schneider, K. A. Sachse, S. Weirich & S. Henschel (Hrsg): IQB-Bildungstrend 2021. Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematikam Ende der 4. Jahrgangsstufe im dritten Ländervergleich (S 151–180). Waxmann: Münster und New York

Schräpler, J.-P. & Jeworutzki, S. (2016): Der Sozialindex für NRW – Die Bildung von Schulstandorttypen über SGB-II-Dichten und Migrationshintergrund. In Groot-Wilken, B. u. a. (Hrsg), Sozialindices für Schulen. Hintergründe, Methoden und Anwendung, Münster.

Schräpler, J.-P. & Jeworutzki, S. (2021): Konstruktion des Sozialindex für Schulen in Nordrhein-Westfalen. ZEFIR-Materialien. Band 14. Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR).

Schräpler, J.-P. & Jeworutzki, S. (2023): Aktualisierung des Schulsozialindex im Schuljahr 2022/2023. Vorschläge zur Weiterentwicklung des Schätzmodells und zur Aktualisierung der Datenbasis, Düsseldorf.

Schräpler, J.-P., Weishaupt, Horst & Jeworutzki, S. (2024): Gutachten zur Erforderlichkeit von Schülerindividualdaten in NRW. ZEFIR-Materialien Bd. 25, Bochum

Schulministerium NRW (2021): Zentrale Vergleichsarbeiten (Lernstandserhebungen), Runderlass des Ministeriums für Schule und Bildung vom. 12.07.2021 (ABl. NRW. 07/21), abrufbar unter: https://bass.schul-welt.de/6912.htm (Abfrage 14.10.2024).

Schulministerium NRW (2022): Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (SchulG), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Februar 2022.

Schulministerium NRW (2023): Konzept zur Weiterentwicklung der Qualitätsanalyse, Düsseldorf, abrufbar unter: https://www.schulministerium.nrw/system/files/media/document/file/konzept_weiterentwicklung_qa_nrw_februar_2023.pdf

Schulministerium NRW (2024): Qualitätsanalyse – Was ist das? Abrufbar unter: https://www.schulministerium.nrw/schule-bildung/schulorganisation/qualitaetsanalyse (Abfrage 14.10.2024).

Sendzik, N. (2023): Gute Bildung trotz ungleich verteilter Chancen. Was die Forschung weiß und Kommunen tun können. Interview. In: Kosmo

Tacke, V. (2004): Organisation im Kontext der Erziehung. Zur soziologischen Zugriffsweise auf Organisationen am Beispiel der "lernenden Organisation". In Böttcher, W. & Terhart, E. (Hrsg.), Organisationstheorie in pädagogischen Feldern. Analyse und Gestaltung. Wiesbaden: Springer VS, S. 19-42.

Tillmann, K. & H. Weishaupt (2015) Ansätze bedarfsorientierter Ressourcenausstattung von sozial belasteten Schulen in Deutschland. Eine Situationsanalyse. In: Zeitschrift für Bildungsverwaltung, 31 Heft 2, S. 5-26

Weishaupt, H. (2023): Die VERA3-Vergleichsuntersuchungen an Grundschulen als Teil der Monitoringstrategie in Nordrhein-Westfalen. In SchulVerwaltung. Ausgabe Nordrhein-Westfalen, 34 (2023) 11, S. 313-317.

Wübben Stiftung (2020): Unterstützungsangebote für Schulen in herausfordernden Lagen. Online verfügbar unter https://docplayer.org/195511601-Unterstuetzungsangebote-fuer-schulen-in-her-ausfordernden-lagen-im-pulse-und-beitraege-aus-der-wuebben-stiftung-zur-bildung.html (Abfrage 24.06.2021).

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Fünfzehnjährige nach Sozialschichtzugehörigkeit und Bildungsgang _____ *6*
Abbildung 2: Verwaltungsverflechtungen in der Schulverwaltung _____ *20*
Abbildung 3: Kommunen mit über 10 Schulen im Startchancenprogramm _____ *50*
Abbildung 4: Schulträgerbudget nach ausgewählten Kommunen _____ *51*