

Martin Emundts

Schule fremdgesteuert? Oder kann Schule autonom sein?

2. Autonomie und staatliche (beaufsichtigte) Schule - ein Widerspruch?

Die vorausgehenden Überlegungen skizzierten den veränderten Auftrag der Schule heute: die Unabdingbarkeit zugestandener und wahrgenommener Autonomie im Sinne von SELBSTBESTIMMUNG, EIGENSTÄNDIGKEIT, GESTALTUNGSBEREITSCHAFT und GESTALTUNGSFÄHIGKEIT. Wie aber geht die staatliche Schulaufsicht mit dem (vermeintlichen?) Widerspruch von Aufsicht, Kontrolle einerseits und der Autonomie von Schule andererseits um?

Die unterschiedliche Einschätzung der "Autonomie" von Schule zeigt sich vielleicht in der Bewertung der folgenden These: "Im pädagogischen Interesse muß ein Schulleiter seine Kollegen auch dazu ermuntern, mit Rechts- und Verwaltungsvorschriften flexibel umzugehen. In einer Befragung sagten Schulleiter zu 39 %, daß dies zutreffe, Schulräte zu 36,4 %. Für 35,6 % der Schulleiter traf die Feststellung ungefähr zu, für Schulräte zu 28 %. Im Gegensatz zu 9,1 % der Schulleiter stellten 21,2 % der Schulräte fest, daß dies nicht zutreffe." (vgl. Nevermann, sm, 1/86).

Für mehr als 20 % der befragten Damen und Herren der Schulaufsicht geht also dieses Verständnis (flexibler Umgang mit ...) zu weit. Nicht 10 % der SchulleiterInnen vertreten diese Auffassung.

Für das Verständnis von staatlicher Schulaufsicht heute und deren Wahrnehmung durch die Betroffenen erscheint es ebenso interessant wie aufschlußreich, das Verständnis von Schulaufsicht um die Jahrhundertwende aufzuzeigen.

2.1 Zur Zeit der Preußen

Vor einigen Jahren empfahl ein pädagogischer Abteilungsleiter seinen Dezernentinnen und Dezernenten einen Erlaß vom 23.10.1911 (!) zur "gelegentlichen Lektüre". Der preußische Innenminister sandte den Erlaß mit dem Betreff "Besichtigung der höheren Schulen durch die Provinzschulräte" an die damaligen Provinzialschulkollegien.

"Bei dem Umfang, den die Gesamtheit der wissenschaftlichen Lehrfächer an den höheren Schulen im Laufe der letzten Jahrzehnte erhalten hat, ist es Pflicht der Unterrichtsbehörden, dahin zu wirken, daß bei der Auswahl und Behandlung des Wissensstoffes das richtige Maß beobachtet und zwischen den Anforderungen in den einzelnen Unterrichtsgegenständen ein angemessenes Verhältnis hergestellt wird, damit die höheren Schulen das ihnen in Erziehung und Unterricht gesteckte Ziel sicher und in Ruhe erreichen können. Mehr als bisher muß die erzieherische Aufgabe der Schule und die Bildung des Charakters durch den Unterricht ins Auge gefaßt werden. Die Aufgabe der Provinzialschulräte, ..., beruht neben der unentbehrlichen Verwaltungstätigkeit innerhalb der Behörde hauptsächlich darin, daß sie durch persönliche Wahrnehmung an Ort und Stelle die inneren und äußeren Verhältnisse der einzelnen Schulen genau kennenlernen und ihre daraus gewonnene umfassende Kenntnis vom höheren Schulwesen den Direktoren und Lehrern gegenüber fruchtbringend verwerten. Der Provinzialschulrat wird das geistige Leben in den verschiedenen Schulen dadurch rege halten, daß er die in seinem Amtsgebiet gesammelten Erfahrungen, auf deren Besitze seine Überlegenheit gegenüber den auf einen engeren Wirkungskreis angewiesenen Schulmännern beruht, bei seinen Besuchen den einzelnen Lehrerkollegien mitteilt und auf eine verständige Konzentration der Unterrichtsfächer

hinwirkt, Um diese Aufgabe zu lösen, bedarf es einer ständigen Föhlung zwischen Provinzialschulrat und Lehrerkollegium. Je häufiger der Provinzialschulrat die Schule besucht, desto weniger wird er es nötig haben, bei seinen mündlichen Besprechungen mit dem Direktor und den Lehrern das Verhältnis des Aufsichtsbeamten zu betonen, und desto mehr wird er als Berater und Freund die Lehrerkollegien für die Aufgabe der Erziehung und Charakterbildung der Schüler erwärmen. (Unterstreichungen zugefügt.) Die Tätigkeit des Provinzialschulrates wird um so wirkungsvoller werden, je mehr er bei allen Schulfragen auf das Urteil des Direktors gebührende Rücksicht nimmt und ihn bei den Beratungen beteiligt. So bedeutsam und wohlthätig sie (die Abhaltung der Reifeprüfung) unter Umständen sein kann, so ist doch zu verhüten, daß die Prüfungen von den Provinzialschulräten als regelmäßiges Mittel der Einwirkung auf die Anstalten benutzt und von den Lehrern als solches einseitig aufgefaßt werden. Sonst liegt die Gefahr nahe, daß das ganze Leben der Schule auf die Erwerbung eines abfragbaren und nachweisbaren Wissens eingestellt wird, und daß die Schüler unter Fehlern zu leiden haben, die nicht ihnen, sondern der Schule zur Last fallen. Um den Provinzialschulräten die genaue Kenntnis der örtlichen Schulverhältnisse zu erleichtern, bestimmte ich ferner, daß in Zukunft die höheren Lehranstalten desselben Ortes nach Möglichkeit einem Provinzialschulrat unterstellt werden, der dadurch auch Gelegenheit erhält, engere Föhlung mit den städtischen Behörden zu gewinnen und verschiedene Arten von Schulen in ihrer Eigenart kennen zu lernen."

Soweit das eine Verständnis von Schulaufsicht bzgl. der "höheren Schulen".

Für die "niedere Schule" (Volksschule) galt das wohl nicht.

J. Tews schrieb 1914 in seinem Buch, Ein Jahrhundert preußischer Schulgeschichte - Volksschule und Volksschullehrerstand in Preußen im 19. und 20. Jahrhundert -:

"Zurück zur Kirchenschule. Das war die rechte politische Luft, in der Ludwig Windhorst, von einer ganz anderen Seite kommend, seine Schulanträge einbringen konnte. Eingeleitet wurden sie durch eine Rede des Zentrumsführers auf dem Katholikentag in Trier 1887 mit dem Tenor: Die Schule gehört der Kirche ganz allein. Zuvörderst muß das Schulaufsichtsgesetz aufgehoben werden. (Mit dem Schulaufsichtsgesetz vom 11.03.1872 wurde die Schulaufsicht in weiten Gebieten des Staats aus den Händen der Geistlichen in die Hände mehr oder weniger fachmännisch gebildeter, im Hauptamte angestellter Schulaufseher gelegt.) Die Anträge wurden im Abgeordnetenhaus freilich abgelehnt, aber sie feierten kurz danach ihre Auferstehung in einer ministeriellen Vorlage, in der es u.a. hieß: Als Lehrer oder Lehrerin an öffentlichen Volksschulen kann nur angestellt werden, wer die vorgeschriebene Prüfung bestanden hat. Die kirchlichen Oberbehörden sind befugt, sich durch einen Beauftragten an der Prüfung zu beteiligen. Erhebt derselbe wegen ungenügender Leistungen eines Examinanden in der Religion im Gegensatz zu der Mehrheit der Prüfungskommission Widerspruch gegen die Erteilung des Befähigungszeugnisses, so ist an den Oberpräsidenten als Vorsitzenden des Provinzialschulkollegiums zu berichten, welcher im Einvernehmen mit der kirchlichen Oberbehörde zu entscheiden hat.

Die Gesetzesvorlage wurde im ganzen gebildeten Deutschland als ein Attentat auf das freie Geistesleben empfunden. Der Kaiser veranlaßte schließlich die Zurücknahme der Vorlage."

In den Ministerien der einzelnen deutschen Staaten konnte man sich nur mit wechselnden Erfolgen, jeweils von den zuständigen Ministerialen abhängig, für klare Zuständigkeiten für die Schule entscheiden. J. Tews vermerkt am Ende seines o.g. Buches mit einem Anflug von Bitterkeit:

"Eine Lösung der Volksschulfrage im Sinne einer fortgeschrittenen Pädagogik und Schulpolitik ist von dieser Seite (Kirche, Militär und Staat) indessen schwerlich zu erwarten, vor allem keine Befreiung von der kirchlichen und bürokratischen Umklammerung. Man will auf keinen Fall eine selbständige Schulverwaltung. Den schlagendsten Beweis dafür erbringt die gegenwärtig (1914) den gesetzgebenden Körperschaften vorliegende Novelle zur Landesverwaltung, deren Annahme das Ende der selbständigen Schulverwaltung bedeuten würde. Die Schulverwaltung würde ein Bestandteil der allgemeinen Landesverwaltung werden, Regierungspräsident und Landrat die maßgebenden Faktoren sein und als Gehilfe des letzteren der hauptamtliche Kreisschulinspektor in die Erscheinung treten. Die Regierung begründet ihre Vorlage mit der geschäftlichen Zweckmäßigkeit dieser Regelung. In kleineren Staaten mag auch eine Kombination zwischen allgemeiner Landesverwaltung und Schulverwaltung in den oberen Instanzen angebracht und nicht zu vermeiden sein, in größeren Staaten aber muß die Schule dieselbe selbständige Ressortverwaltung haben wie die Rechtspflege, die Eisenbahn- und Steuerverwaltung. Soll die Schule eine Hörige der Polizei werden, so kann sie auch im Dienste der Kirche verbleiben, mit der sie wenigstens manches gemein hat; mit der Polizei hat sie nichts zu schaffen. Die Schule den Pädagogen, der Schule eine pädagogische Aufsicht und Verwaltung! Die Vorlage beleuchtet in aller Schärfe die Anschauungen, die man trotz aller Wandlungen von der Stellung und vor allem von den Aufgaben der Volksschule hat: sie gilt im letzten Grunde doch nur als eine - Polizeianstalt, und es ist deswegen nicht von Belang, ob man sie unter kirchliche oder staatspolizeiliche Aufsicht stellt."

2.2 Unverträglichkeit von Autonomie und Bürokratisierung?

Im Kontext dieser unterschiedlichen Sichtweisen von Schulaufsicht, hier wohlthuendes Selbstverständnis, dort bürokratisches Verständnis, drängt sich die Frage auf, ob das Fehlen von "Autonomie" oder das Maß an Autonomie in der Schule vielleicht grundsätzlich bedingt ist durch die Integration der Schulverwaltung in die allgemeine Verwaltung, die dominant nach verwaltungsspezifischen und bürokratischen Prozessen abläuft.

Eine moderne bürokratische Verwaltung trägt nach Staehle folgende Merkmale: spezialisierte Aufgabenerfüllung (Arbeitsteilung), streng hierarchischer Aufbau (Amtshierarchie), Amtsführung durch Beamte nach technischen Regeln und Normen, Aktenmäßigkeit der Verwaltung.

Durch die jetzt zunehmende Computerisierung ist zudem ein Höchstgrad an Formalisierung gefordert, d.h. u.a., daß möglichst viele Prozesse und Abläufe durch regelnde Parameter festgelegt werden. Können folglich Schulverwaltung, Schulaufsicht und Schule erst dann im notwendigen Maße autonom und selbständig sein, wenn Schul- und Bildungsverwaltung (eine schulspezifische Verwaltung muß es geben) eine von der allgemeinen Verwaltung getrennte Einrichtung, das heißt Sonderbehörde ist?

Oder hängt es schließlich nur von den Personen ab, wie autonom und eigenverantwortlich Schule ist: von Personen, die Schule gestalten (SchulleiterIn und Kollegium), die Schulaufsicht wahrnehmen (Schulrätin/-rat, Dezernent/in)? Offene Fragen! Keine Ausweglosigkeit!

2.3 Wie sollte/kann Schulaufsicht heute definiert werden?

Die häufig - zu recht oder nicht - beklagte Verrechtlichung und/oder Bürokratisierung von Schule kann/können Auswirkungen auf Schule und Schulaufsicht haben. Schule fühlt sich gegängelt, reglementiert, verwaltet. Schulaufsicht argumentiert, begründet und bewertet Schule nach rechtlichen Normen mit bürokratischen Mitteln (Kontrolle, Bericht, formalisierte Abfragen).

Für ein heute gültiges Konzept zur Funktion von Schulaufsicht sollten zwei Meinungen stehen.

"Wenn man sich diese Summe an Erfahrungen vergegenwärtigt, so wird deutlich, daß ein Schulrat nicht nur Dienstvorgesetzter, Kontrolleur, Aufsichtsbeamter ist, sondern auch (ehemaliger) Kollege, der über eine langjährige Berufserfahrung und eine breite Information über Schule und Unterricht verfügt. Dieser oft beschriebene Doppelcharakter ("Zwitter") des Schulaufsichtsbeamten - sowohl beaufsichtigen und anweisen als auch beraten und helfen zu müssen - ist unauflösbar. Jeder Schulrat und jede Schulrätin muß mit diesen widersprüchlichen Erwartungen leben." (Nevermann a.a.O. S. 29).

Hurrelmann leitet aus den Parametern zur "guten Schule" Folgerungen für angemessenes schulaufsichtliches Handeln ab: "Aus den organisationstheoretischen und den empirisch-schulforscherischen Erkenntnissen lassen sich einige Maximen für die Arbeit von Schulverwaltung und Schulaufsicht ableiten. Entscheidende Maxime ist es, die einzelne Schule als ein in sich gefügtes soziales System zu behandeln, das durch die Beeinflussung von Rahmenbedingungen politischer und rechtlicher Art in die Lage versetzt wird, so selbständig wie möglich die eigenen Zielvorgaben zu erfüllen: guten Unterricht mit guten Resultaten zu betreiben." (sm 1/89, S. 25).

2.4 Professionelles Verständnis von Schulaufsicht

Wenn nun Eigenverantwortlichkeit der/des Lehrerin/Lehrers und der Schule einerseits anzuerkennen ist, andererseits der/die Lehrer/in im öffentlichen Auftrag tätig ist (Freiheit im öffentlichen Interesse; Niehues, a.a.O. S. 200), dann gehört es zur Aufgabe der Schulaufsicht, die Eigenständigkeit (im Rechtsrahmen) der Schule zu billigen, zu respektieren und ihre eigene Rolle in erster Linie als die einer/s Beraterin/s zu sehen. Berater/in deshalb, weil ihre/seine Funktion darin besteht, die umfassenden Kenntnisse, die sie/er gewonnen hat, den Schulen gegenüber fruchtbringend zu verwerten.

Er/sie ist eben nicht Mitglied des Kollegiums, kennt die informellen wie formalen Bedingungen eines Kollegiums zu wenig, um nur oder in erster Linie zu beaufsichtigen, zu kontrollieren.

Auch ist eine beratende Aufgabe, generell wie innerhalb der Schule, verantwortungsvoll kaum denkbar bzw. nicht ernst zu nehmen, wenn der/dem Berater/in nicht auch rechtliche Vorgaben bekannt sind. In einer Entschliebung der Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland von Oktober 1991 heißt es folgerichtig: "Nach Artikel 7 Abs. 1 des Grundgesetzes steht das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates (untere und obere Schulaufsicht). Die Verfassung und Schulgesetze der Bundesländer heben die Verantwortung der Schulaufsicht für die pädagogische Arbeit der Schule hervor.

Der hierin deutlich werdende Vorrang der Pädagogik muß in der Aufgabenstellung für die Schulaufsichtsbeamten in der Struktur der Aufsichtsbehörden und der Praxis ihrer Arbeit deutlich werden." (a.a.O. Seite 8).

In den Schulgesetzen heißt es in der Regel u.a.: Der Schulaufsicht obliegt die Fach- und Dienstaufsicht und die Aufgabe, die pädagogische Selbstverantwortung der Schule zu fördern/pflegen.

Es wird darauf ankommen, wie die/der einzelne Schulaufsichtsbeamte/in mit beiden Rollen umgeht. Gerade in dieser Fähigkeit sollte die wichtigste Qualifikation von Schulaufsicht liegen.

(wird fortgesetzt)

Literatur:

- Nevermann, K.: Zur Kooperation zwischen Schulaufsicht und Schule, in: Schulmanagement, sm 1/86, Georg-Westermann-Verlag
- Hurrelmann, K.: Eine "gute" Schulaufsicht für eine "gute" Schule! Oder: Wie kann die Rolle der Schulaufsicht neu definiert werden? in: Schulmanagement, sm 1/89, Georg-Westermann-Verlag
- Tews, J.: Ein Jahrhundert preußischer Schulgeschichte, Verlag von Quelle und Meyer in Leipzig, 1914
- Niehues, N.: Schul- und Prüfungsrecht, 2. Auflage, Verlag C. H. Beck, 1983
- KS Dinfo: Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland, Nr. 26, Januar 1992; Rolf Kloppert, Heinrich-Heine-Straße, 4714 Selm
- Staehe, W.H.: Management, 4. Auflage, 1989
Verlag Vahlen, München