»A Tale of Two Cities: Education Reform in New York City and Berlin«

Zusammenfassung

Robert Bosch Stiftung

Photo on cover: Engel & Gielen / LOOK-foto

Viele Schulen in den sozialen Brennpunkten deutscher Großstädte stehen vor enormen Herausforderungen. In Berlin etwa sind mehr als ein Drittel der schulpflichtigen Kinder den bekannten Risikolagen (ökonomisches, soziales oder bildungsbezogenes Risiko) ausgesetzt. Ihre Bildungs- und Lebenschancen verschlechtern sich erheblich, wenn diese Benachteiligungen nicht durch gute Bildungsangebote ausgeglichen werden können oder die Kinder und Jugendlichen gar Schulen besuchen, die als »umfeldbedingte Krisenschulen« (Failing Schools) in Ballungszentren wie Berlin ihrem Auftrag nicht mehr gerecht werden. Solche Schulen erbringen nur unzureichende kognitive und soziale Leistungsergebnisse bei den Schülern, ihre Kollegien einschließlich der Schulleitungen haben eine eher resignierte Haltung eingenommen. Die zweifelsfrei schwierige Lage der Schulen wird zur Überforderung, eine positive Entwicklung oder gar Wende scheint kaum erreichbar.

Doch gibt es auch andere Erfahrungen, unter anderem aus dem Deutschen Schulpreis, den die Robert Bosch Stiftung gemeinsam mit der Heidehof Stiftung seit 2006 vergibt. Nicht wenige der dort ausgezeichneten Schulen arbeiten erfolgreich auch unter erschwerten Bedingungen, in den sozialen Brennpunkten deutscher Großstädte. Mit einer klugen und zielorientierten Führung, professionellen und verantwortungsvollen Pädagogen, innovativen Unterrichtsmethoden und der Bereitschaft, jeden Schüler individuell dabei zu unterstützen, seine Begabungen und Potenziale zu entfalten, erreichen sie – gemessen an ihrer Ausgangslage – sehr gute Schülerleistungen.

Woran liegt es, dass manchen Schulen die Arbeit auch in sozioökonomisch schwieriger Lage gelingt, während andere im Alltag scheitern? Welche Rahmenbedingungen müssen im Bildungssystem geschaffen werden, damit gute Schule sich entwickeln kann? Welche Unterstützung kann den Krisenschulen ganz konkret helfen, die Wende, den »Schul-Turnaround« zu schaffen?

Antworten auf diese Fragen werden nicht nur in Berlin gesucht – seit einiger Zeit strebt das größte Schulsystem der USA, New York City, den nachhaltigen Wandel an. Schülerleistungen sollen verbessert, die Übernahme von Verantwortung auf Schulebene verstärkt und die Transparenz erhöht werden. Besonders im Fokus der Bildungsreformen New Yorks in der letzten Dekade stehen dabei eben jene leistungsschwachen Schulen, die »Failing Schools«.

Aber auch Berlin ist bemüht, bessere Bildungschancen für alle Schüler zu erreichen – mit der Schulstrukturreform und zuletzt 2011 mit dem Bildungspaket, welches Kindern aus Familien mit geringem Einkommen zusätzliche Leistungen und damit mehr Teilhabe ermöglichen soll.

Die Notwendigkeit ambitionierter und wirksamer Reformen haben alle Akteure erkannt. Um Schulen in kritischer Lage dauerhaft und nachhaltig zu Organisationen

mit guten Bildungsangeboten für alle Schüler zu entwickeln, müssen effektive Steuerungsmechanismen zum Einsatz kommen. Nur so kann langfristig mehr Chancengerechtigkeit erreicht werden.

Die Robert Bosch Stiftung hat daher im Herbst 2011 eine Delegation der Berliner Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft und weitere wichtige Akteure im deutschen Bildungssystem zu einer Konferenz in New York eingeladen. Vor allem mit Vertretern der dortigen Bildungsverwaltung, dem New York City Department of Education, konnten Reformbemühungen sowie Strategien der Schulwende (»School Turnaround«) diskutiert werden.

Als ein Ergebnis der Konferenz will die Berliner Senatsverwaltung im nächsten Jahr gemeinsam mit der Robert Bosch Stiftung ein Programm für Schulen in kritischer Lage initiieren. Die Erkenntnisse aus diesem Projekt können für Schulen in ganz Deutschland richtungsweisend sein, die vor ähnlichen Herausforderungen stehen.

Im Kontext der Konferenz entstand eine ausführliche Betrachtung der Schulsysteme in Berlin und New York vor dem Hintergrund des Themas »Failing Schools«. Das vorliegende Resümee zeigt die wichtigsten Schritte der Schulreform in New York auf und verortet sie im deutschen Kontext. Die gesamte Studie steht Ihnen auf unserer Internetseite www.bosch-stiftung.de in englischer Sprache zur Verfügung.

Dr. Ingrid Hamm
Robert Bosch Stiftung

Einleitung

Die Herausforderungen für Schulen in den deutschen Ballungszentren werden größer. Dies schafft viel Raum für ambitionierte Reformen.

Viele der Schulen in deutschen Großstädten wie Berlin befinden sich inmitten sozialer Brennpunkte.[1] In Berlin leben 36 % aller Kinder in Armut, und in 20% der Haushalte mit Kindern ist mindestens ein Elternteil arbeitslos. 21% der Kinder in Berlin leben in Haushalten, in denen kein Elternteil über das Abitur / Fachabitur oder eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügt. Das Institut für Schulqualität der Länder Berlin und Brandenburg schätzt, dass insgesamt 39 % Berlins schulpflichtiger Kinder mindestens einer dieser drei Risikolagen (ökonomisches, soziales oder bildungsbezogenes Risiko) ausgesetzt sind. Eine weitere Herausforderung stellt der große Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund oder nichtdeutscher Herkunftssprache dar. 43 % der Berliner Kinder unter sechs Jahren haben einen Migrationshintergrund. In manchen Stadtteilen liegt dieser Anteil bei bis zu 94%. Dazu kommen relative Leistungsunterschiede zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen und Stadtteilen. Die Anzahl der Schulabgänger nichtdeutscher Herkunft ohne Schulabschluss etwa ist mit 15 % fast doppelt so hoch wie für Schulabgänger deutscher Herkunft.[2]

Das Berliner Schulsystem steht vor einer anspruchsvollen Aufgabe. Wirksame Reformen und innovative Veränderungen können nur im Zusammenspiel aller Akteure gelingen. Mit Blick auf die besonderen Ansprüche einer sozial stark geforderten Schülerschaft ist ein wichtiger Ansatzpunkt die Auseinandersetzung mit denjenigen Schulen, die über längere Zeit ihrem Auftrag nicht gerecht werden. Wenn es gelingt, diese Organisationen in leistungsstarke Schulen zu verwandeln, profitieren davon nicht nur die einzelnen Schüler. Die entscheidenden Mechanismen der Veränderungsprozesse können im gesamten System ihre Wirksamkeit entfalten.

Die USA, insbesondere New York City, bieten durch ihre Erfahrungen mit Schul-Turnaround wertvolle Einblicke für Berlin.

In den Vereinigten Staaten von Amerika haben in den letzten Jahren Reformen des Bildungssystems auf nationaler Ebene sowie auf Länderebene stattgefunden. Viele dieser Reformen zielen darauf ab, Lösungen und Strategien zu entwickeln, um chronisch leistungsschwache Schulen umzudrehen und in leistungsstarke Schulen umzuwandeln – sogenannte »Schul-Turnarounds«. Turnaround kann zum einen im klassischen, wirtschaftlichen Sinn interpretiert werden, sprich der Umkehrung einer scheiternden Organisation. Die Obama-Regierung hat den Begriff Turnaround für das Bildungssystem genauer definiert: gezielte Bestrebungen des nationalen Bildungsministeriums, die schlechtesten 5% der US-amerikanischen Schulen (5.000 Schulen, die 2,5 Millionen Schüler unterrichten) umzudrehen. Dafür hat die Regierung 5 Milliarden Dollar (derzeit circa 3,6 Milliarden Euro) für Bundesstaaten zur Verfügung gestellt, die sich verpflichten, eines von vier Turnaround-Modellen durchzuführen. Besonders in New York City (fortan New York) hat eine Vielzahl mutiger und innovativer Reformen das Schulsystem von Grund auf verändert und somit die Voraussetzungen für Schul-Turnaround geschaffen. Diese Veränderungen reichen von verstärkter Autonomie der Schulen im Gegenzug zu umfassenderer Leistungsverantwortung bis hin zu einer neuen Personalpolitik.

Da New York und Berlin vor vergleichbaren Herausforderungen stehen und daher

[1] Alle Daten in diesem Absatz stammen aus: Institut für Schulqualität der Länder Berlin und Brandenburg, »Bildung in Berlin und Brandenburg 2010: Ein indikatorengestützter Bericht zur Bildung im Lebenslauf«, 2010.

[2] Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung, »Bildung für Berlin – Blickpunkt Schule 2010/2011«.

ähnliche Veränderungen anstreben, ist die Robert Bosch Stiftung der Überzeugung, dass die beiden Städte viel voneinander lernen können. Zudem ist New York bei einigen wichtigen Reformen wie Schulautonomie, Leistungsverantwortung und dem Ausbau von Führungskompetenzen Berlin – und gar ganz Deutschland – ungefähr ein Jahrzehnt voraus. Somit ergeben sich wichtige Einblicke in Inhalte und Erfolge, aber auch in die Schwachstellen einiger Reformmaßnahmen. In diesem Sinne haben sich wichtige Vertreter und Akteure der beiden Schulsysteme zu einem ersten Dialog über das Thema »Schul-Turnaround« im Oktober 2011 in New York getroffen. Den Hintergrund der Bildungssysteme und die Reformbemühungen beider Städte sowie einige der Erkenntnisse, die durch dieses erste Treffen entstanden sind, gibt diese kurze, deutsche Zusammenfassung wieder. Details finden sich in der englischsprachigen Langfassung »A Tale of Two Cities: Education Reform in New York City and Berlin«, zum Download verfügbar unter www.bosch-stiftung.de.

Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Auf den ersten Blick scheinen New York und Berlin nicht viel gemeinsam zu haben. Tatsächlich aber sind die Bildungssysteme beider Städte mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert. Die Unterschiede und die Gemeinsamkeiten werden hier in Grundzügen dargestellt.[3]

In vielen Hinsichten sind die beiden Städte New York City und Berlin sehr unterschiedlich. New York hat aufgrund seiner höheren Einwohnerzahl mehr Schulen (1.700 in New York, 1.000 sind es in Berlin) und Schüler (1.100.000 in New York und 415.000 in Berlin).[4] Vor allem aber bei der Finanzierung des Schulsystems gibt es klare Unterschiede. Während in New York ca. 14.000 Euro jährlich pro Schüler ausgegeben werden – dies entspricht insgesamt ungefähr 34% des Budgets der Stadt New York – gibt Berlin nur 6.600 Euro pro Schüler aus und damit insgesamt etwa 16 %[5] der Gesamtausgaben der Stadt. Allerdings sind die Ausgaben pro-Schüler in New York ungefähr doppelt so hoch wie der amerikanische Durchschnitt. Die deutliche Erhöhung der Bildungsausgaben war ein wichtiger Bestandteil der Reformen in New York.

Auch im Hinblick auf die Personalsituation in den Schulsystemen der beiden Städte sind starke Unterschiede erkennbar. Besonders das Durchschnittsalter der Lehrer sticht hervor. In New York liegt es mit ungefähr 40 Jahren zehn Jahre unter dem Berliner Durchschnitt. Während in New York 20% der Lehrer jünger als 30 Jahre sind, trifft dies in Berlin nur auf 6% der Lehrerschaft zu.[6] Dieses Phänomen kann natürlich auch darauf zurückzuführen sein, dass es in Deutschland eine spezifische und langjährige Lehramtsausbildung gibt, während in den USA Lehrer kurz nach dem Bachelor-Abschluss unterschiedlicher Fachrichtung in den Schuldienst eintreten können, diesen aber auch häufiger nach einiger Zeit wieder verlassen.

Der große Unterschied zwischen New York und Berlin in der Finanzierung des Bildungssystems wirkt sich auch auf die Höhe der Gehälter aus. Bemerkenswert hierbei ist aber nicht unbedingt die Differenz in der absoluten Höhe, sondern in der Entwicklung der Lehrer- und Schulleitergehälter. In New York ist das Durchschnittsgehalt eines Schulleiters 94% höher als das eines Lehrers mit vier Jahren Berufserfahrung. In Berlin liegt dieser Unterschied nur bei 47%. Der monetäre Anreiz, eine Schulleiterstelle mit mehr Verantwortung anzustreben, ist daher in New York größer.[7] Schulleiter in New York können zum Teil sechsstellige Gehälter erhalten, selbst nach der Umrechnung in Euro.

Auch im Hinblick auf Schulformen unterscheiden sich die beiden Städte erheblich. Berlin hat im Jahr 2010 mit einer Strukturreform das ursprünglich dreigleisige Sekundarschulsystem bestehend aus Hauptschule, Realschule und Gymnasium, in ein zweigleisiges System aus Gymnasium und Integrierter Sekundarschule umgewandelt. Demgegenüber steht die vorwiegend eingleisige Schulform in New York, die einen einzigen Schulabschluss nach zwölf Schuljahren vorsieht (wie in den USA üblich). Aber der Trend in New York geht dahin, mehr auf die besonderen Bedürfnisse und Begabungen von Schülern einzugehen und durch kleine oder spezialisierte Schulen und technische Aus-

[3] Ausführliche Darstellung im Kapitel II »More in Common Than You Think« (S. 9–15) in der Langfassung »A Tale of Two Cities«.

[4] Alle Daten in diesem Absatz, wenn nicht anders gekennzeichnet, stammen aus: NYC DOE Key Facts sowie Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung, »Bildung für Berlin – Blickpunkt Schule 2010/2011«.

[5] Senatsverwaltung für Finanzen, »Haushalt und Finanzen Berlins. Ein Überblick« Mai 2011.

[6] http://gothamschools.org/2010/03/26/nyc-teacher-distribution-by-years-of-service/.

[7] NYC: Teacher Salary Schedule, NYC DOE; Berlin: Gesetz zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung für Berlin 2010/2011 (BerlBVAnpG 2010/2011).

Wichtige Zahlen zu den Schulsystemen im Überblick

Schulbildung	New York City	Berlin
Anzahl der Schulen[8]	~1.700	~1.000
Anzahl der Schüler[9]	~1.100.000	~415.000
Schüler pro Klasse[10] Grundschule Sekundarschule	23,7 26,3	22,7 26,6
Ausgaben pro Schüler[11]	~14.000 €	~6.600 €
% der Haushaltsangaben für Schulbildung[12]	~34%	~16% (davon 4% KITA)

[8] NYC: NYC DOE »key facts« Schuljahr 2010/2011;
Berlin: Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung, »Bildung für Berlin – Blickpunkt Schule 2010/2011« (umfasst öffentliche und private Allgemeinbildende Schulen und Berufsschulen).

[9] NYC: NYC DOE »key facts«; Berlin: ibid.

[10] NYC: 2010-2011 »Updated Class Size Report«, Februar 2011, NYC DOE (Sekundarschule bezieht sich auf »High School«; der Durchschnitt für »Middle School« (5.bis 8. Klasse) liegt bei 26.8); Berlin: Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung, »Bildung für Berlin – Blickpunkt Schule 2010/2011« (Sekundarschule bezieht sich auf den gewichteten Durchschnitt von Integrierten Sekundarschulen, Gymnasien, Hauptschulen und Realschulen).

[11] NYC: NYC DOE »key facts« Schuljahr 2010/2011 (Budget geteilt durch Anzahl der Schüler. Die Bildungsausgaben für »general education students« betragen circa EUR 11.000; für »special education students« circa EUR 36.000)
Berlin: Senatsverwaltung für Finanzen, »Berliner Bildungsausgaben weiter auf hohem Niveau - Zöllner warnt vor Zurückfallen hinter die bundesweite Entwicklung.«

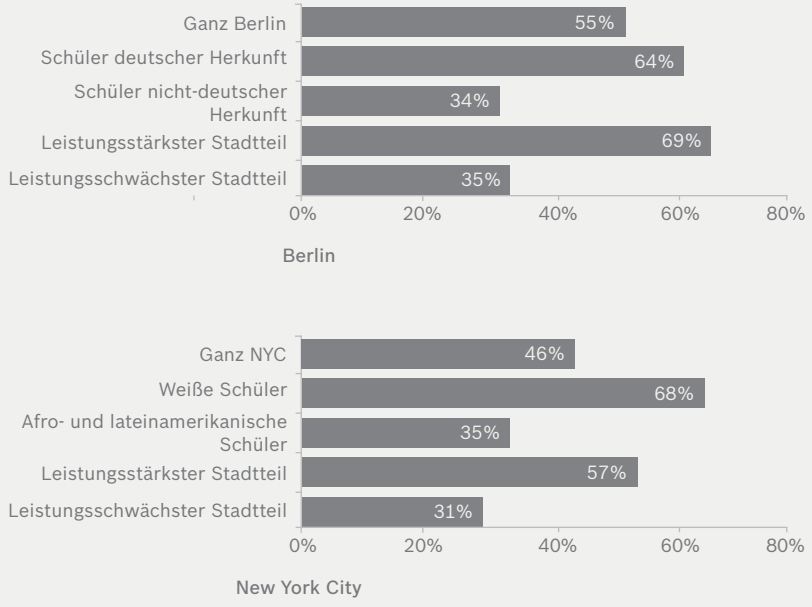
[12] NYC (Kindergarten bis 12. Klasse): »Fiscal 2012 Budget Summary, the City of New York« (2011 Department of Education Ausgaben von $22.743M geteilt durch das Gesamtbudget der Stadt New York von $65.977M); Berlin (KITA bis 13. Klasse): Senatsverwaltung für Finanzen, »Haushalt und Finanzen Berlins. Ein Überblick,« Mai 2011.

richtungen des Unterrichts Alternativen zur traditionellen Schule zu bieten. Die langjährigen Erfahrungen in Deutschland mit dualen Bildungssystemen bieten daher viele Lernmöglichkeiten für die USA.

Trotz der Unterschiede gibt es viele Ähnlichkeiten bei den größten Herausforderungen, denen sich beide Schulsysteme derzeit stellen müssen.
In beiden Städten ist das Schulsystem damit konfrontiert, erfolgreiche und funktionierende Schulen auch in sozial schwierigen Umfeldern zu erhalten oder aufzubauen. Beide Städte haben jeweils das größte Stadtschulsystem der Nation. In New York leben 27 % der Schüler in Armut; in Berlin sind es 36 %. In beiden Städten gibt es eine hohe Anzahl von Schülern, die nicht Englisch bzw. Deutsch als Muttersprache gelernt haben.[13]

Obwohl in beiden Städten unterschiedliche Verfahren zur Erhebung von Leistungsdaten in Vergleichstests zum Einsatz kamen, lohnt eine vergleichende Betrachtung vor dem Hintergrund der diskutierten Reformbemühungen dennoch. In Berlin sind etwa die Leistungsunterschiede zwischen deutschen Schülern und Schülern nichtdeutscher Herkunft zum Beispiel in Bezug auf die Ergebnisse von Vergleichsarbeiten im Fach Mathematik recht deutlich. In New York gibt es besonders starke Unterschiede in den Leistungen weißer Schüler einerseits

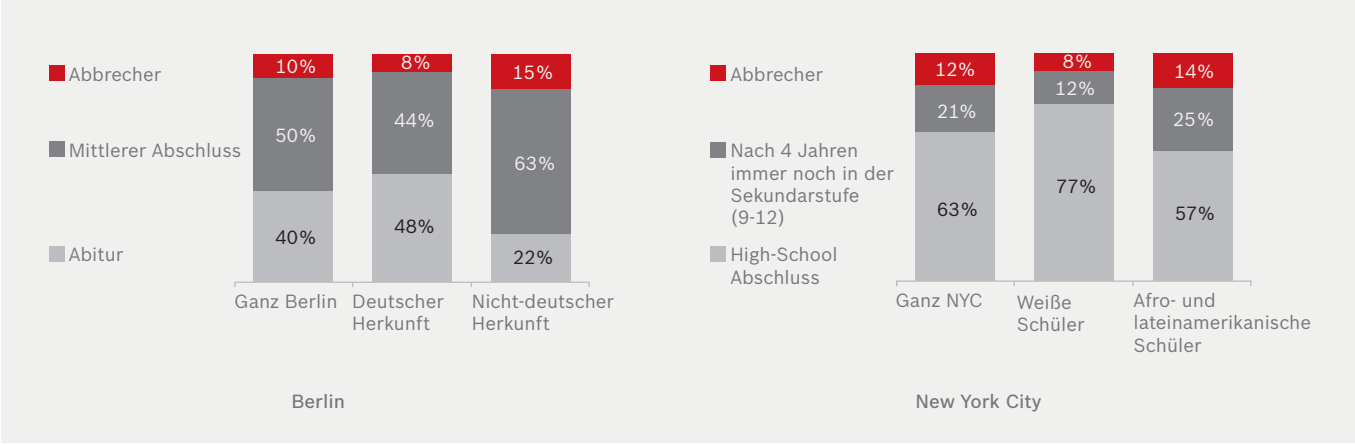
Vergleichstest Mathematik 8. Klasse | % mit Leistungen, die der Zielsetzung entsprechen



Quelle: Institut für Schulqualität der Länder Berlin und Brandenburg e.V., »VERA 8: Vergleichsarbeiten in der Jahrgangsstufe 8 im Schuljahr 2009/2010 Länderbericht Berlin«; New York City Department of Education, »Math Results 2006–2010«.

[13] NYC: US Census Bureau zitiert auf der Webseite Food Bank NYC.org; Berlin: Institut für Schulqualität der Länder Berlin und Brandenburg, »Bildung in Berlin und Brandenburg 2010: Ein indikatorengestützter Bericht zur Bildung im Lebenslauf«, 2010.

Quoten der Schulabschlüsse und Schulabgänger in Berlin und New York City



Quelle: Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung, »Bildung für Berlin – Blickpunkt Schule 2010/2011«; New York City Department of Education, »Citywide Graduation Rate (2005 Cohort, including August)«.

und afro- und lateinamerikanischer Schüler andererseits. Auch besteht ein starker Leistungsunterschied zwischen verschiedenen Stadtteilen, der auf soziale Unterschiede zurückzuführen ist. Die Ergebnisse des VERA 8 Vergleichstests in Berlin im Fach Mathematik zeigen z. B. einen Leistungsunterschied zwischen dem stärksten und dem schwächsten Stadtteil von 34%. In beiden Städten wurde daher auch das Thema »freie Schulwahl« als ein wichtiger Bestandteil der Reformen angesehen.

Die unterschiedlichen Abschlüsse, die in beiden Systemen vergeben werden, erschweren den direkten Vergleich. Festzuhalten ist, dass beide Städte mit einer hohen Zahl von Schulabbrechern zu kämpfen haben. Das gilt sowohl für die absolute Quote der Schulabbrecher (12% in New York und 10 % in Berlin) als auch für die viel höher liegende Quote für bestimmte Bevölkerungsgruppen.

Trotz der strukturellen Unterschiede haben die ähnlichen Herausforderungen dazu geführt, dass beide Städte analoge Reformschwerpunkte gesetzt haben. Dabei haben Schulautonomie, Leistungsverantwortlichkeit und der Ausbau von Führungskompetenzen in beiden Städten besondere Beachtung gefunden.

Übersicht der Schulreformen in New York City

2002 übernahm Michael Bloomberg das Bürgermeisteramt in New York und initiierte eine umfassende Schulreform. Das Schulsystem von New York war zu der Zeit gekennzeichnet von gravierenden Leistungsdefiziten sowie starken Leistungsunterschieden zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen und Stadtteilen. Es gelang Bloomberg, die Kontrolle über das Schulsystem ins New Yorker Rathaus zu holen und den bekannten Rechtsanwalt Joel Klein als Chancellor des New York City Department of Education einzustellen, der New Yorker Amtskollege der Senatorin für Bildung, Jugend und Wissenschaft in Berlin. Dieser leitete in den folgenden Jahren eine drastische Reorganisation des New Yorker Schulsystems ein. Dabei lag der Fokus auf den Leistungsdefiziten und -unterschieden. Die sogenannten Children First-Reformen ähneln in vielen Hinsichten den Reformen und Reformvorhaben in Berlin. Viele der New Yorker Erfahrungen bieten daher wichtige Einsichten für Berlin, besonders in den folgenden Bereichen.

Schulautonomie[14]

Der Schwerpunkt der New Yorker Schulreformen der letzten Jahre liegt darin, dass Schulen bedeutend mehr Autonomie erhalten haben. Angefangen mit 29 Pilotschulen, die die Kontrolle über Personal- und Finanzentscheidungen erhielten, wurde 2007 die damals sogenannte Empowerment Zone ausgeweitet. Kurz darauf erhielten alle Schulen in New York weit reichende Freiheit im Finanz- und Personalmanagement. Im Gegenzug wurden jedoch strikte Leistungsüberprüfungen eingeführt, für deren Ergebnisse die Schulleiter verantwortlich sind. Gerade hier die richtige Balance zu finden, wurde durchweg als einer der wichtigsten Schritte für den Erfolg der Reformen angesehen. Von Beginn an wurden Schulen in der Bewältigung ihrer neuen Verantwortungen durch externe Supportteams unterstützt. Diese sollen ermöglichen, dass Entscheidungen von den Personen getroffen werden, die die Umstände an den Schulen am besten kennen, nämlich die Schulleiter, Lehrer und anderes Schulpersonal. Die externe Unterstützung soll es diesen ermöglichen, sich ausschließlich auf die Steigerung der Leistung ihrer Schüler und der Unterrichtsqualität zu konzentrieren. Aus demselben Zweck wurde auch die Zuordnung von Schulen zu bestimmten Bezirken aufgehoben. Dadurch sollte es ermöglicht werden, dass Schulen die Zugehörigkeit zu einem Netzwerk und somit den Zugang zu einem bestimmten Supportteam so wählen, dass sie sich mit Schulen in ähnlicher Situation und mit ähnlichen Herausforderungen wiederfinden und passgenaue Unterstützung erhalten.

Um diese Reformen durchzuführen, wurde unter anderem eine Vereinbarung mit der Lehrergewerkschaft getroffen, die Entscheidungsbefugnisse des Schulleiters auszuweiten. Im Gegenzug erhielten Lehrer unter anderem eine Gehaltserhöhung von 15 % über 52 Monate.[15] Schulleitern wurden damit die notwendigen Befugnisse eingeräumt, um Schulen sowie Lehrerkollegien unter den neuen Rahmenbedingungen leiten zu können.

Die Erfahrungen aus New York haben gezeigt, dass eine erfolgreiche Erweiterung der Schulautonomie nur mittels starker Führungskompetenzen auf allen Ebenen des Schulsystems realisiert werden kann.

Leistungsverantwortung[16]

Das Prinzip der Leistungsverantwortung (im amerikanischen Bildungskontext: Accountability) geht Hand in Hand mit mehr Autonomie. In New York wurde hierbei besonders darauf geachtet, dass der kontinuierliche Gebrauch von Leistungsdaten im Schulsys-

[14] Ausführliche Darstellung im Kapitel III »Lessons Learned« (S. 17–18) in der Langfassung »A Tale of Two Cities«.
[15] Herszenhorn, David M., »City Reaches Tentative Deal with Teachers«, New York Times, 4. Oktober 2005.
[16] Ausführliche Darstellung im Kapitel III »Lessons Learned« (S. 19–20) in der Langfassung »A Tale of Two Cities«.

tem etabliert wurde. Hierfür wurden zwei Datensets eingeführt. Einerseits die individuellen Leistungsdaten von Schülern, die den Lehrern ermöglichen, den Unterricht so zu gestalten, dass Schüler bessere Leistungen erzielen. Andererseits wurden auch Leistungsdaten auf Schulebene erhoben, die gezielte externe Unterstützung sowie eine Kontrolle der Schulen ermöglichen.

Zusätzlich zu den fortwährenden Leistungserhebungen der Schulen und Schüler durch standardisierte Tests kommen nun Schulinspektionen mit einem besonderen Fokus auf schulinternes Qualitätsmanagement sowie der sogenannte jährliche Progress Report (Fortschrittsbericht) zum Einsatz. Letzterer erstellt einen Vergleich zwischen Schulen, die in ihrer Schülerschaft tatsächlich vergleichbar sind. Ein Großteil der jährlichen Leistungsnote einer Schule wird hierbei dadurch bestimmt, inwiefern sich die Leistungen der Schüler im Vergleich zum Vorjahr verbessert haben. Somit spielt das absolute Leistungsergebnis der Schüler eine kleinere Rolle und der Lernzuwachs rückt in den Mittelpunkt.

Ein zusätzliches Element der erweiterten Leistungsverantwortung besteht darin, dass eine größtmögliche Transparenz der Öffentlichkeit und vor allem den Eltern gegenüber verbindlich wurde. So kann für jede Schule in New York der Fortschrittsbericht und die Entwicklung der Schule in den letzten Jahren auf der Internetseite der New Yorker Schulverwaltung eingesehen werden.

Führungskompetenzen[17]

Wie bereits erwähnt wurde in New York schnell erkannt, dass das ehrgeizige Ziel, Schulautonomie drastisch auszuweiten, nur durchführbar ist, wenn auf allen Ebenen im Schulsystem entsprechende Führungskompetenzen vorhanden sind. Besonders wichtig sind diese jedoch für die Position des Schulleiters, welche durch die Reformen verändert und erweitert wurde.

2003 wurde daher die New York City Leadership Academy gegründet, die zum Ziel hat, die Führungskompetenzen von Schulleitern, aber auch Lehrern, die Schulleiter werden möchten, gezielt und systematisch zu entwickeln. Das New York City Department of Education (NYC DOE) hat jedoch auch verstanden, Lehrer möglichst breit gefächert und frühzeitig für Führungspositionen anzuwerben. Hierfür wurden Partnerschaften mit gemeinnützigen Organisationen wie z. B. Teach for America und New York City Teaching Fellows geschlossen. Vor allem wurden klare Prozesse in Form der sogenannten Leadership Pipeline durch das NYC DOE geschaffen, um Lehrern möglichst früh leitende Funktionen zu übertragen und sie so für spätere Führungspositionen vorzubereiten und zu motivieren.

Schul-Turnaround[18]

In New York wird der Begriff Schul-Turnaround als tatsächliches Umdrehen einer sogenannten Failing School, also einer nicht funktionierenden Schule, verstanden. Folgende Herangehensweisen kommen hierfür in New York zur Anwendung:

:: School Capacity Building, dabei unterstützt ein auf Schul-Turnaround spezialisiertes externes Team die einzelne Schule vor Ort in ihrem Entwicklungsprozess zu einer leistungsstarken Schule. Der Prozess ist auf etwa 3,5 Jahre angelegt und wird durchgeführt von einem Team aus erfahrenen Schulentwicklungsexperten und Sozialarbeitern.
:: School Transformation, dabei wird meist der Schulleiter ausgewechselt und zusätzlich werden sogenannte Master und Turnaround Lehrer eingestellt. Letztere

[17] Ausführliche Darstellung im Kapitel III »Lessons Learned« (S. 21–23) in der Langfassung »A Tale of Two Cities«.
[18] Ausführliche Darstellung im Kapitel IV »Spotlight: School Turnaround« (S. 28–32) in der Langfassung »A Tale of Two Cities«.

erhalten ein höheres Gehalt als reguläre Lehrer und dienen dem Lehrerkollegium als Mentoren. Eine der Maßnahmen ist, dass diese Lehrer ihren Unterricht für andere Kollegen zugänglich machen, damit diese das positive Beispiel für ihre eigene Unterrichtsentwicklung nutzen können.

:: School Restarts, dabei wird die Schulträgerschaft und das Budget (pro Schüler) von chronisch leistungsschwachen Schulen an einen privaten, meist gemeinnützigen Schulträger (im Amerikanischen Bildungskontext: Charter School) transferiert, der auf Schul-Turnaround spezialisiert ist.

:: System Capacity Building, wobei mit Hilfe von Bildungsexperten gezielt auf Cluster ähnlicher leistungsschwacher Schulen eingegangen wird. In diesen Clustern werden die Rahmenbedingungen für eigenverantwortliches Handeln und die Kompetenzen der zuständigen Schulaufsicht und anderer Schuldienstleister im Bereich Turnaround weiter ausgebaut.

Aussichten für weitere Reformvorhaben

Obwohl in New York die Reformen schon sehr weit fortgeschritten sind, wird häufig von der andauernden Herausforderung berichtet, die passende Balance zwischen Autonomie und Kontrolle durch Leistungsverantwortung zu finden. Besonders im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Reformen gibt es Bedenken nicht nur seitens des NYC DOE. Es ist äußerst wichtig, dass Reformen und der damit verbundene Bewusstseinswandel auf allen Ebenen einer Schule und seiner Unterstützungsfunktionen Einzug halten. Es genügt langfristig nicht, wenn der Erfolg nur von einem starken Schulleiter getragen wird oder allein mit dessen Person verbunden ist. Die Entwicklung tragfähiger Strukturen auf allen Ebenen ist in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung.

Auch im Hinblick auf die Entwicklung von Führungskompetenzen im Schulsystem soll in Zukunft mehr darauf geachtet werden, dass partizipativer Führungsstil gelehrt und gefördert wird. Nur so sind nachhaltige Veränderungen in den Schulen möglich. Obwohl New York bei vielen Reformvorhaben etwa ein Jahrzehnt Vorsprung vor Berlin hat, gibt es bestimmte Bereiche, für die auch in New York noch starker Reformbedarf besteht. So wird vor allem häufig über einen Mangel an Vorbereitung und relevantem Wissen für den Berufseinstieg bei Schulabgängern diskutiert. Auch gibt es nur sehr wenige Alternativen zur zwölfjährigen Schullaufbahn in New York, was dazu führt, dass viele Schüler die Schule frühzeitig abbrechen. Für diese Herausforderung bietet die langjährige Erfahrung Berlins mit dem dualen Schulsystem von Schule und Berufsausbildung wertvolle Strategien.

Die Erkenntnis, dass die frühen Jahre besonders wichtig für den späteren schulischen Erfolg sind, hat auch in New York dazu geführt, dass frühkindliche Bildung einen höheren Stellenwert erhält. Kostenlose Plätze in Kindertagesstätten (Kita) und gezielte Sprachförderung sind nur einige Beispiele von Reformen in Berlin, die für New York von Bedeutung sein könnten.

Übersicht der Schulreformen in Berlin

Schulreformen in Berlin wurden größtenteils ausgelöst durch den Schock über das unerwartet schlechte Abschneiden deutscher und auch Berliner Schulen in der PISA-Studie im Jahr 2000. Das neue Schulgesetz von 2004 stellte hierfür den ersten Schritt dar. Die durch dieses Gesetz eingeführten Veränderungen wurden schrittweise bis 2010 umgesetzt. Besonders wichtig waren dabei die Einführung des Zentralabiturs und eines zentralen Mittleren Schulabschlusses im Jahr 2005. 2010 erfolgte mit der Strukturreform ein weiterer drastischer Wandel des Berliner Schulsystems und auch das neue Qualitätspaket, welches vom damaligen Bildungssenator Professor Zöllner im Mai 2011 vorgestellt wurde, trug weiter zum Wandel im Berliner Schulsystem bei. Dieser Abschnitt behandelt vier Schwerpunkte der Reformvorhaben in Berlin.

Schulautonomie[19]

Das Thema »mehr Eigenverantwortung für Schule« war schon seit längerem im Fokus der Reformvorhaben in Berlin. Das neue Schulgesetz von 2004 hob jedoch die Verantwortung der Schulen und der Schulleitungen für die Qualitätsentwicklung des Unterrichts besonders hervor und bedeutet deshalb einen wichtigen Schritt zu mehr Schulautonomie. In der Umsetzung konzentriert sich Schulautonomie in Berlin vor allem auf zwei Bereiche:

:: Verbesserung der schulinternen Managementpraktiken. Dies wurde angestoßen durch das »Modellvorhaben Eigenverantwortliche Schule«, welches ab 2003 in 31 Schulen eingeführt wurde. Besonders die Auswirkung größerer Autonomie auf die innerschulische Steuerungsfähigkeit konnten im Rahmen dieses Modellvorhabens als positiv beurteilt werden. Auch die Rolle und Akzeptanz der Schulleiter und der Steuerungsgruppen der teilnehmenden Schulen konnte gestärkt werden.

:: Schulprofilentwicklung: Schulen werden dazu ermutigt, auf ihre jeweilige Umgebung und die damit verbundenen Herausforderungen einzugehen. Dies geschieht häufig in Form der Entwicklung eines klaren Schulprofils, das durch fachliche Schwerpunkte oder bestimmte pädagogische Ansätze geprägt ist.

Obwohl bereits große Schritte in Richtung einer erweiterten Schulautonomie unternommen wurden, ist diese in vielen Bereichen noch ausbaufähig. Dies gilt besonders für die Entscheidungsbefugnisse über Personal und Budget auf der Ebene der Einzelschule. Da mehr Autonomie mit mehr Verantwortung einhergeht, muss sichergestellt werden, dass Schulen die notwendige Unterstützung erhalten, damit Schulleiter nicht mit übermäßig vielen Verwaltungsaufgaben überlastet werden. Der Aufbau von Support Netzwerken in New York könnte hierfür ein gutes Beispiel sein.

Leistungsverantwortung[20]

In Berlin wurde auf die PISA-Ergebnisse des Jahres 2000 durch die Einführung stetiger, standardisierter Tests reagiert, die zunehmend einen datenbasierten und detaillierten Überblick über die Leistungen der Berliner Schulen ermöglichen. Folgende Quellen für quantitative Leistungsdaten wurden seit 2005 geschaffen:

:: Zentralabitur und Mittlerer Schulabschluss (10., 12. und 13. Klasse)
:: VERA 3 und 8 (3. und 8. Klasse).

Zusätzlich zur quantitativen Leistungsdatenerhebung wurde im Jahr 2005 eine neue Form der Schulinspektion implementiert. Hierbei werden Schulen anhand schuleigener Daten sowie durch eine zweitägige Inspektion beurteilt. Folgende Elemente fließen in die Bewertung mit ein: Lehr- und Lernprozesse,

[19] Ausführliche Darstellung im Kapitel V »Lessons Learned« (S. 33 – 34) in der Langfassung »A Tale of Two Cities«.
[20] Ausführliche Darstellung im Kapitel V »Lessons Learned« (S. 34 – 35) in der Langfassung »A Tale of Two Cities«.

Schulkultur, Schulmanagement, Lehrerprofessionalität und Personalentwicklung sowie die Ziele und Strategien der Qualitätsentwicklung. Manche der vorhandenen quantitativen Leistungsdaten wie etwa die Leistungen im Zentralabitur wurden in Berlin bereits öffentlich zugänglich gemacht. Das in 2011 vorgestellte Qualitätspaket beinhaltet auch, dass Schulen in Zukunft die Leistungsdaten aus weiteren Vergleichstests wie VERA veröffentlichen sollen.

Das Ziel, die Leistungsdaten einzelner Schulen zu veröffentlichen, wird derzeit noch debattiert. Es müssen grundlegende Fragen geklärt werden: Welche Testverfahren können zum Einsatz kommen, die adäquat die Leistung einzelner Schulen wiederspiegeln? Wie können die zu erhebenden Leistungsdaten positiv im Sinne von Entwicklungsperspektiven genutzt werden? Welche Konsequenzen bringt das wiederholte Verfehlen von Zielvorgaben bzw. Leistungsstandards von Schulen mit sich? Hier gibt es noch viel Raum für weitere Entwicklungen.

Frühkindliche Bildung[21]

In Berlin wurde frühkindliche Bildung als einer der Schlüsselfaktoren identifiziert, der allen Schülern bei der Einschulung die gleichen Voraussetzungen garantieren soll. Dies wird als entscheidend für späteren schulischen Erfolg betrachtet. Ein Fokus liegt dabei in der Unterstützung beim Erlernen der deutschen Sprache. Eine Neuerung hier ist, dass die letzten zwei Jahre der Kita in Berlin gebührenfrei sind. Ferner wurde ein standardisierter Sprachtest zur Identifizierung von Sprachdefiziten ein Jahr vor der Einschulung eingeführt. Dieser Test ist für alle Kinder verpflichtend. Für Kinder mit Sprachdefiziten ist eine verpflichtende Sprachförderung (drei Stunden an fünf Tagen der Woche) im letzten Jahr der Kita vorgesehen.

Ein weiterer Anspruch liegt darin, Schülern im Sinne einer individuellen Förderung eine flexible Schuleingangsphase zu bieten. Hierbei werden die erste und zweite, manchmal auch die ersten drei Klassen zusammengelegt (jahrgangsübergreifendes Lernen). Jeder Schüler kann je nach seinen Begabungen die Klassen schneller oder langsamer durchlaufen. Schüler können so intensiver gefördert oder auch gefordert werden, ein produktiver Umgang mit Heterogenität soll im Schulalltag verankert werden.

Schulstrukturreform[22]

2010 wurde durch die Strukturreform das dreigleisige Schulsystem mit den Schulformen Hauptschule, Realschule und Gymnasium in ein zweigleisiges Schulsystem mit Gymnasium und Integrierter Sekundarschule umgewandelt. Die neue Struktur verzichtet bewusst auf die Schulform Hauptschule, die ihren Schülern zuletzt kaum Perspektiven bot. In beiden Schulformen, Gymnasium und Integrierter Sekundarschule, kann das Abitur absolviert werden: nach zwölf beziehungsweise nach 13 Schuljahren. Neu ist auch, dass alle Integrierten Sekundarschulen einen Ganztagsbetrieb anbieten. Die neue Integrierte Sekundarschule zielt darauf ab, Schülern im Laufe ihrer Schulzeit viele Alternativen und unterschiedliche Entwicklungsmöglichkeiten zu bieten. Hierzu zählen unter anderem auch innovative Ansätze wie das Duale Lernen, welches Schülern bereits ab der 7. Klasse eine Orientierung für das spätere Berufsleben bietet, damit diese beim Schulabgang bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben oder schneller einen Ausbildungsplatz finden.

Eine weitere Neuerung im System ist auch das Losverfahren, das die Verteilung eines Schulplatzes nach Einzugsgebieten von Schulen beendet hat. 60 % der Schulplätze werden

[21] Ausführliche Darstellung im Kapitel V »Lessons Learned« (S. 35 – 38) in der Langfassung »A Tale of Two Cities«.
[22] Ausführliche Darstellung im Kapitel V »Lessons Learned« (S. 38 – 40) in der Langfassung »A Tale of Two Cities«.

nun anhand des Notendurchschnitts der Schüler vergeben, 10 % sind für Härtefälle vorgesehen und 30 % der Schulplätze werden verlost. Die Schulstrukturreform bezeugt das Streben Berlins danach, allen Schülern die gleichen Chancen für schulischen Erfolg zu bieten und durch gezielte Förderung Perspektiven aufzuzeigen.

Aussichten für weitere Reformvorhaben

In Berlin haben in den letzten zehn Jahren bedeutende Reformen im Schulsystem stattgefunden. Manche der direkten Veränderungen werden erst in den nächsten Jahren gänzlich umgesetzt. Besonders bei den jüngsten Reformen – etwa die Strukturreform von 2010 oder die Vorstellung des Qualitätspakets 2011 – werden viele der Aspekte erst in einigen Jahren greifen und dann höchstwahrscheinlich weiteren Reformbedarf nach sich ziehen.

2008 wurde das Pilotprojekt Gemeinschaftsschule gestartet.[23] Diese Schulform ermöglicht längeres gemeinsames Lernen von Klasse 1 bis 10 (oder auch bis Klasse 12 / 13) und ist stärker auf Individualisierung ausgerichtet. Inzwischen gibt es in Berlin 20 Schulen und Schulverbände, die nach diesem Konzept arbeiten. Das erklärte Ziel der Gemeinschaftsschule ist mehr Chancengleichheit für ihre Schüler. Es gibt erste Hinweise darauf, wie groß die Herausforderungen an die einzelne Schule im Veränderungs- und Entwicklungsprozess sind.[24] Erfolgreiche Konzepte zur wirksamen Steuerung dieser Prozesse könnten wichtige Erkenntnisse zur Entwicklung weiterer Schulen, auch solchen in kritischer Lage, beinhalten.

Im Bereich der Entwicklung von Führungskompetenzen der Schulleitungen sind ebenfalls Initiativen und Veränderungen zu erwarten. Das Landesinstitut für Schule und Medien der Bildungsregion Berlin-Brandenburg kann im Bereich der Personalentwicklung eine Schlüsselfunktion einnehmen, da die Einrichtung nicht nur Qualifizierungsangebote für Führungskräfte der Schulen macht, sondern auch für schulische Steuerungsgruppen oder Schulaufsicht.

Das Thema Schul-Turnaround könnte integraler Bestandteil der Reformbemühungen im Berliner Schulsystem sein. Dieser Punkt wird im nächsten Abschnitt genauer behandelt.

[23] http://www.berlin.de/sen/bildung/bildungswege/gemeinschaftsschule/.
[24] Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung, »Wissenschaftlilche Begleitung der Pilotphase Gemeinschaftsschule: 2. Zwischenbericht« Dezember 2010.

Perspektiven für Schul-Turnaround in Deutschland

Ein Schul-Turnaround verstärkt die Rolle der oben genannten Bausteine wie Autonomie, Leistungsverantwortung und Aufbau von Führungskompetenzen. Es erfordert also eine Erhebung umfassender Leistungsdaten oder auch die verstärkte Nutzung der vorhandenen Daten und die Einführung klarer Konsequenzen für wiederholt schlechte Leistungen. Auch sollten der Aufbau von Führungskompetenzen in den Schulleitungen und eine gezielte Förderung von Nachwuchsführungskräften systematisch betrieben werden.

Auch bei Schulen in schwieriger Lage kann mehr Autonomie über Ausgaben und im Personalmanagement ein Motor für Veränderungen sein. Schulen sollten selbst entscheiden können, welche Ressourcen sie benötigen und wie diese zeitlich und inhaltlich am besten eingesetzt werden können. Das erfordert einen kulturellen Wandel auf allen Ebenen des Schulsystems, von den Lehrern bis hin zur Schulaufsicht. Durch mehr Eigenverantwortlichkeit ändert sich die Rolle jedes einzelnen im System. Das braucht Zeit. Dabei geht es keinesfalls darum, die Schulen sich selbst zu überlassen. Vielmehr sollen die Schulen durch ein Mehr an Autonomie in die Lage versetzt werden, sich zu einer handlungsfähigen Organisation zu entwickeln, die den Erfolg jedes einzelnen Schülers in den Blick nimmt. Für diesen Weg brauchen Schulen in kritischer Lage individuelle und umfassende Unterstützung.

Die in New York beobachtbaren positiven Effekte von Schulautonomie sind eng an Leistungsverantwortung gekoppelt. Dies gilt auch im Umgang mit Turnaround-Schulen. Es ist hierbei äußerst wichtig, dass Leistungsverantwortung von der Lehrerschaft nicht als Strafmaßnahme verstanden wird, sondern als Hilfsmittel, um die eigene Leistung und die Unterrichtsqualität zu verbessern und fortlaufend den Fortschritt zu messen. Durch Schulinspektionen und Vergleichstests gibt es in Deutschland bereits einige Instrumente, mit denen Schulstärken und -schwächen erfasst werden können. Diese werden aber heute nicht immer konsequent genutzt, um Schulen dabei zu helfen, sich zu verbessern. In New York hat sich gezeigt, dass die Entwicklung eines Systems der datenbasierten Leistungsüberprüfung ein längerer Prozess ist. Die Instrumente und Datensätze müssen stetig auf ihre Zweckmäßigkeit überprüft und weiterentwickelt werden. Es ist aber wichtig, einen Anfang zu machen, da die Zweckmäßigkeit nur durch den Gebrauch überprüft werden kann. Zu warten, bis die Instrumente perfekt sind, um sie erst dann einzusetzen, wäre eine verpasste Chance.

Der wichtigste Punkt für einen erfolgreichen Schul-Turnaround jedoch ist, dass autonome und leistungsverantwortliche Schulen ein anderes Verständnis von Schulführung entwickeln müssen, als es heute existiert. Zum einen müssen Schulleiter grundsätzlich anders ausgewählt und vorbereitet werden, um sowohl den Bedürfnissen der Schüler als auch den Herausforderungen, die an die neue Führungsrolle geknüpft sind, gerecht zu werden. Zum anderen genügt ein starker Schulleiter allein nicht, um eine Schule in schwieriger Lage dauerhaft erfolgreich zu führen. Kein Schulleiter kann diese schwierige Aufgabe nachhaltig alleine meistern. Er braucht ein solides Team und ein Umfeld, das die Bemühungen, eine schwierige Schule umzudrehen, unterstützt und mitträgt.

Die Erfahrung aus den USA zeigt, dass gute Schulleiter – und somit leistungsstarke Schulen – sich dauerhaft nur entwickeln können, wenn fünf Rahmenbedingungen erfüllt werden:

:: Die Leistungsbeurteilung von Schulleitern muss mit den Erwartungen übereinstimmen, die an sie in ihrer Rolle als Verantwortliche für Unterrichtsqualität an ihren Schulen gestellt werden;
:: Schulleiter müssen regelmäßig Zugang zu zeitlich relevanten Leistungsdaten haben, um Fortschritte und Defizite zu erkennen und entsprechend handeln zu können;
:: Schulleiter benötigen Entscheidungsbefugnisse über Ausgaben und Personal, um mit der notwendigen Autorität bestimmte Leistungsziele innerhalb der Schule durchsetzten zu können;
:: Schulleiter müssen genügend Zeit haben, sich für bessere Unterrichtsqualität einsetzen zu können, und dürfen nicht zu viel ihrer Zeit mit Verwaltungsaufgaben verbringen;
:: Es müssen Anreize geschaffen werden. Besoldung und Wertschätzung helfen, aber wichtiger ist, den Schulleitern das Gefühl von eigener Verantwortung für die Gestaltung und Problemlösung an den Schulen zu geben.

Diese Punkte unterstreichen, dass ein erfolgreicher Schul-Turnaround nicht in einem Vakuum stattfinden kann. Es ist keine nachhaltige Lösung, die Probleme einzelner Schulen isoliert zu betrachten und individuelle Maßnahmen zu entwickeln. Turnaround – zumindest im großen Rahmen – bedeutet ein Umdenken des Schulsystems von Grund auf: Weitreichende Autonomie, konsequente Leistungsverantwortung und ein neues Verständnis von Schulleitung sind unerlässlich. Hierfür wird ein entsprechendes bildungspolitisches Umfeld benötigt, welches dies ermöglicht und gezielt unterstützt. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf der mittleren Verwaltungsebene des Schulsystems, also den Schulaufsichten und Schulämtern. Nur so können Schulen in kritischer Lage tatsachlich die Chance bekommen, den Bedürfnissen ihrer Schüler gerecht zu werden.

Impressum

Herausgeber
Robert Bosch Stiftung GmbH,
Heidehofstraße 31, 70184 Stuttgart,
info@bosch-stiftung.de

Durchgeführt von
FSG Social Impact Consultants

Autoren
Valerie Bockstette
Helge Mahne

Redaktion
Christina Distler