

Szkolnictwo w Niemczech wobec tradycji i potrzeby zmiany

Inetta Nowosad

Uniwersytet Zielonogórski

Wyższa Szkoła Humanistyczna im. Króla Stanisława Leszczyńskiego w Lesznie

Abstrakt. W artykule podjęto refleksję nad współczesnymi przemianami dokonującymi się w obszarze niemieckiego szkolnictwa. Celem lepszego zrozumienia procesu modernizacji omówiono organizację i funkcjonowanie współczesnego systemu szkolnego oraz zwrócono uwagę na sposób zarządzania systemem i kontroli (nadzoru szkolnego). Wyeksponowano znaczenie wyników międzynarodowych badań PISA, które uruchomiły w całym kraju debatę nad przyszłością niemieckiej oświaty i uruchomiły proces reform.

Słowa kluczowe: system szkolny, administracja, nadzór szkolny, reforma

The educational system in Germany in the face of tradition and the need for change

Abstract. The focus of the paper is on current changes in the educational system in Germany. To ensure a better understanding of the process of its modernisation, the organisation and the functioning of the contemporary system of education are discussed; attention is also drawn to the ways in which it is managed and controlled (educational supervision). Special emphasis is placed on the results of the Programme for International Student Assessment (PISA), which have sparked off a nationwide debate on the future of the German system of education and have initiated the reform process.

Key words: self-teaching, self-study, self-education, auto-education, creative development

Wprowadzenie

142 |

Niniejszy artykuł poświęcony jest analizie uwarunkowań funkcjonowania niemieckiego systemu szkolnego, który na przestrzeni lat ulegał przemianom zarówno spontanicznym, jak i planowym; nagłym i powolnym; cząstkowym, niesynchronizowanym lub jednoczesnym. Efekty wprowadzanych zmian decydowały o przyjmowanych w praktyce szkolnej rozwiązaniach, które przez lata ukształtowały dzisiejszy obraz szkolnictwa. Proces ten trwa nadal, choć jego intensywność i zakres powiększają się na niespotykaną dotąd skalę. Zatem dopiero wgląd w rozwiązania już istniejące, jak i te, które są jeszcze w sferze planów, pozwala na uchwycenie dynamiki systemu szkolnego, który od lat 90. przechodzi swoistą „rewolucję”, którą wzmacniają wyniki badań TIMSS¹ i PISA². I choć w Niemczech dominujący wpływ na kontekst edukacyjny miały uwarunkowania kulturowe i polityczno-ekonomiczne, to jednak w ostatnich latach nie sposób pominąć presji wywieranej przez „globalnych graczy” (OECD, UE), na rzecz konkurencyjności i podniesienia efektywności systemu oświatowego³.

Zjawisko to wymusiło w skali całego państwa konieczność nadrobienia zaległości modernizacyjnych i przyjęcia międzynarodowych tendencji oświatowych. Można nawet powiedzieć, że oświata w Niemczech przeżywa, spowodowaną otwarciem się na mega-trendy, zmianę paradygmatyczną przyrównywaną do „projektu stulecia” lub „rewolucji w istniejących stosunkach szkolnych”, sięgającą podstaw organizacji systemu⁴. Zrozumienie jednak złożoności dokonującego się wciąż procesu staje się możliwe przez pryzmat historii szkolnictwa niemieckiego i napięć, jakie napędzały i napędzają mechanizm zmian. Równie ważny jest

¹ TIMSS, akronim od Third International Mathematics and Science Study (Trzecie międzynarodowe badanie w zakresie nauk matematycznych i przyrodniczych).

² PISA, akronim od Programme for International Student Assessment (Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów) – międzynarodowego programu koordynowanego przez OECD, który powstał w 1997 r. W badaniu wyróżniono trzy podstawowe dziedziny: czytanie ze zrozumieniem, matematyka i rozumowanie w naukach przyrodniczych. Przeprowadza się je regularnie co trzy lata.

³ H. Döbert: *Bildung und Schulentwicklung in Deutschland und Europa*, [w:] *Schulentwicklung und Qualitätssicherung in europäischen Vergleich*, oprac. Friedrich Ebert Stiftung. Landesbüro Thüringen, Erfurt, 2001, s. 9–32.

⁴ U. Hermann: „Bildungsstandards” – *Erwartungen und Bedingungen, Grenzen und Chancen*, „Zeitschrift für Pädagogik” 2003, nr 5, s. 633, [za:] D. Hildebrandt: *Zjednoczenie Niemiec a edukacja obywatelska w nowych krajach związkowych*, Poznań: Garmond, 2006.

wgląd w strukturę szkolnictwa oraz istniejące w niej powiązania i zależności. Poznanie to może stanowić punkt wyjścia do dalszych, bardziej szczegółowych poszukiwań, ściśle powiązanych z szerokim kontekstem oświatowym.

Organizacja i struktura szkolnictwa w Niemczech

System szkolnictwa w Niemczech, podobnie jak w każdym innym państwie, wyróżnia się pewną grupą jemu tylko specyficznych cech. Bezsprzecznie ma na to wpływ silne zróżnicowanie ścieżek kształcenia oraz federalna różnorodność nie tylko typów szkół, lecz również rozwiązań strukturalnych. Bogactwo to, wypracowane przez lata, jest jedną z charakterystycznych cech tradycji oświatowej i przekłada się na wszystkie aspekty systemu: od charakteru prowadzonych zajęć lekcyjnych po rozwiązania strukturalne w ministerstwach poszczególnych krajów związkowych⁵.

Podjmując się jednak pewnego uogólnienia od strony strukturalnej, system szkolnictwa niemieckiego można określić jako system „częściowo zintegrowany” (*teilintegriertes System*), który po względnie jednolitym okresie wspólnej dla wszystkich nauki (*Elementarbereich* – nieobowiązkowe kształcenie przedszkolne i *Primarbereich* – obowiązkowe kształcenie podstawowe) oferuje wiele możliwości na I i II poziomie szkoły średniej (*Sekundarbereich I*, *Sekundarbereich II*) oraz w szkolnictwie wyższym⁶. W zależności od danego kraju związkowego, w różny sposób ukształtowana struktura odmiennych od siebie typów szkół i instytucji kształcących zapewnia niemieckiej oświacie (a w szczególności systemowi szkolnemu) wcześniej zaznaczającą się różnorodność, a tym samym szeroką paletę możliwości. Występująca różnorodność wyboru dróg kształcenia ma jednak pewne minusy. Teoretycznie zapewniona drożność pomiędzy poszczególnymi szczeblami systemu nie ma bowiem pełnego odzwierciedlenia w rzeczywistości szkolnej. Zjawisko to wyjaśnia bliżej Dietrich Benner, powołując się na stanowisko polityczno-pragmatyczne,

⁵ H. Döbert: *Deutschland*, [w:] *Die Schulsysteme Europas. Grundlagen der Schulpädagogik*, Band 46, red. H. Döbert, W. Hörner, B. von Kopp, W. Mitter, Hohengehren: Schneider Verlag, 2002, s. 94–96.

⁶ Tenże: *Germany*, [w:] *The Education System of Europe*, red. W. Hörner, H. Döbert, B. von Kopp, W. Mitter, Dordrecht: Springer, 2007, s. 312.

w którym podział szkół uzasadnia równowagę pomiędzy przeciążeniem uczących się a niedocenianiem ich możliwości:

W tradycyjnym systemie szkolnym osiągnięcie owej równowagi gwarantuje podział systemu na szkoły niższe i wyższe, a w szkole zintegrowanej istnienie różnych poziomów nauczania. W zróżnicowanym systemie szkolnym uczniowie, których umiejętności wykraczają poza stawiane wymagania, mogą przejść na wyższy stopień kształcenia bądź na poziom o bardziej skomplikowanymi treściami nauczania, natomiast uczniowie, którzy są permanentnie przeciążeni stawianymi przed nimi wymaganiami, mogą wybrać niższy stopień kształcenia bądź łatwiejszy poziom nauczania. W ten sposób dochodzi do sytuacji, w której pod koniec edukacji szkolnej wszyscy mają odpowiadające ich umiejętnościom prawo do uzyskiwania dalszych kwalifikacji potrzebnych do podjęcia działalności zawodowej, w formie nauki zawodu, kursów dokształcających lub studiów⁷.

Ma to jednak tę cenę – jak dowodzi dalej Benner – że zawieszono zostają podstawowe zasady wprowadzone nieograniczonej, ale na pewno wielowymiarowej podatności jednostki na kształtowanie i oddziaływanie pedagogiczne, co oznacza, że relatywna autonomia i unikatowość myślenia oraz działania pedagogicznego jest poświęcana na rzecz sugerowania istnienia relacji między talentami a korespondującymi z nimi uprawnieniami⁸. Instrumentalizacja procesów wychowania i kształcenia w służbie postępu społecznego, przyznającego prymat osiągnięciom w systemie ekonomicznym, przy gwarancji odpowiedniej polityki spowodowała, że reformy podejmowane od lat 70. nie zmieniły dualistycznego systemu szkolnego RFN i, pomimo wielu postulatów i prób, nie zastąpiły go modelem jednolitym. W dalszym ciągu zauważalny jest wyraźny podział na elitarny (Gymnasium) oraz utylitarny (Realschule, Hauptschule) tor kształcenia⁹. Zaistniał proces ukierunkowany na rozwój przemysłowego systemu ekonomicznego, który został okupiony wcieleniem działania pedagogicznego w służbę ekonomiczno-poli-

⁷ D. Benner: *Pedagogika ogólna*, przeł. M. Wojdak-Piątkowska, [w:] *Pedagogika*, red. B. Śliwerski, Gdańsk: GWP, 2006, s. 176.

⁸ Tamże.

⁹ R. Nowakowska: *Szkolnictwo w Polsce i Niemczech 1945–2001*, Warszawa: Żak, 2002, s. 125–129; D. Hildebrand, dz. cyt., s. 95–105; R. Pachociński: *Współczesne systemy edukacyjne*, Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych, 2000, s. 40–48; Cz. Kupisiewicz: *Koncepcje reform szkolnych w wybranych krajach świata na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych*, Warszawa: Żak, 1995, s. 94–108; A. Dedońska-Schulz: *System szkolnictwa w Niemczech na przykładzie Dolnej Saksonii*, „Kultura i Edukacja” 1996, nr 4, s. 105–110.

tycznego postępu¹⁰, którego granice stopniowo uświadomiliśmy sobie dopiero w XX wieku¹¹.

W Niemczech obowiązek szkolny rozpoczyna się dla wszystkich dzieci w wieku 6 lat i obejmuje z reguły 9 lat pełnego okresu nauki (10 lat w Berlinie, Brandenburgii, Bremie i Nadrenii-Westfalii)¹². Dotyczy on również dzieci i młodzieży wymagających specjalnej opieki pedagogicznej, którzy mogą uczęszczać do szkoły z uczniami pełnosprawnymi lub do szkoły specjalnej. Po zakończeniu okresu kształcenia obowiązkowego uczniowie, którzy nie uczęszczają w pełnym wymiarze godzin do ogólnokształcących szkół średnich II stopnia czy też szkół zawodowych, muszą podjąć naukę (zwykle przez okres 3 lat) w szkołach z niepełnym wymiarem godzin (czas uczęszczania do szkoły kształtuje się odpowiednio do okresu trwania nauki w uznanym jako kierunku przygotowaniu zawodowym). W tej sytuacji w niektórych landach istnieją regulacje zobowiązujące uczniów do podjęcia nauki w szkole zawodowej o pełnym wymiarze godzin. Ponadto w większości krajów związkowych istnieje możliwość podjęcia 10. roku nauki i uzyskania przez to dodatkowych kwalifikacji.

Pierwszy szczebel w systemie szkolnym stanowi obowiązkowa szkoła podstawowa (Grundschule), w której czas nauki wynosi 4 lata (w Berlinie, Brandenburgii i niektórych szkołach podstawowych w Bremie – 6 lat). Świadectwo ukończenia szkoły podstawowej uprawnia do dalszego kształcenia w szkole średniej zbudowanej z dwóch szczebli: Sekundarstufe I (pierwszy stopień kształcenia średniego) oraz Sekundarstufe II (drugi stopień kształcenia średniego).

Szczebel średni I stopnia (Sekundarstufe I) w prawie każdym kraju związkowym ukształtowany jest inaczej¹³. Jedynym typem szkoły występującym we wszystkich landach jest gimnazjum (od klasy 5. lub 7., z maturą po klasie 12. lub 13.). Klasyczny podział systemu szkolnego, obejmujący trzy odrębne szkoły (Hauptschule, Realschule i Gymnasium)¹⁴ modelu trójdrożnego, istnieje jedynie w Badenii-Wirtembergii i Bawa-

¹⁰ D. Benner: *Pedagogika ogólna*, dz. cyt., s. 178-179.

¹¹ Tamże.

¹² H. Döbert: *Germany*, dz. cyt.

¹³ Tamże, s. 313.

¹⁴ Szerzej: D. Hildebrandt, dz. cyt., rozdział: *Cele, struktura i program szkolnictwa obowiązkowego w RFN*, s. 95-105.

rii. W Berlinie, Hamburgu, Hesji, Dolnej Saksonii, Nadrenii-Westfalii i w Szlezwiku-Holsztynie zmodyfikowano ten model poprzez wprowadzenie szkoły rozszerzonej (Gesamtschule), a więc na rzecz czterocłonowości. W większości „nowych” landów przyjęto zasadę dwuczłonowości systemu szkolnego (zweigliedriges Schulsystem), która jest stopniowo przejmowana również przez „stare” landy. I tak w Saksonii są to szkoły średnie (Mittelschule) w Saksonii-Anhalt – Sekundarschule, a w Turyn-gii – Regelschule, wszystkie kontynuowane w szkole głównej lub realnej (Hauptschule i Realschule). Podobny układ widoczny jest w Zagłębiu Saary, gdzie przyjęto rozszerzoną szkołę realną (erweiterte Realschule), oferującą kształcenie w toku szkoły głównej i realnej, oraz w Bremie – szkoły typu Sekundarschule z klasami „Haupt” i „Real” od klasy 9. Najbardziej zróżnicowany krajobraz szkolny prezentuje Nadrenia-Palatynat, gdzie obok szkół: głównej, realnej, rozszerzonej oraz gimnazjów istnieją szkoły regionalne (Regionale Schule) ze zintegrowanym tokiem nauczania typu „Haupt” i „Real” oraz dualne szkoły średnie (Duale Oberschule), których zadaniem jest połączenie wykształcenia ogólnego z zawodowym. Oprócz tego we wszystkich landach funkcjonują szkoły specjalne. Powszechnym zjawiskiem na tym poziomie kształcenia jest wprowadzenie w klasach 5. i 6. tzw. okresu „próbne-go” (Probezeit), przyjmującego nazwę szczebla orientacji (Orientierungsstufe), który powinien służyć wspieraniu rozwoju i polepszaniu orientacji uczniów co do dalszego toku kształcenia, a także ewentualnej zmianie decyzji co do wyboru konkretnej szkoły¹⁵.

Drugi szczebel kształcenia średniego (Sekundarstufe II) obejmuje naukę we wszystkich szkołach ogólnokształcących (drugi cykl gimnazjalny – Gymnasiale Oberstufe oraz klasy 11.–13. Gesamtschule), w szkołach zawodowych o pełnym wymiarze godzin oraz w szkołach pracujących w systemie dualnym¹⁶. Warto dodać, że obszar kształcenia zawodowego tworzy bogatą ofertę edukacyjną, stwarzającą uczniom możliwość wyboru z ponad 15 różnych form kształcenia¹⁷.

.....
¹⁵ H. Döbert: *Między ufnością a rezygnacją. Reforma szkolna w Niemczech*, tłum. M. Szymański, „Kwartalnik Pedagogiczny” 1993, nr 4(150), s. 136; A. Dedońska-Schulz, dz. cyt., s. 106; R. Nowakowska: *Szkolnictwo w Polsce...*, dz. cyt., s. 92; D. Hildebrand, dz. cyt., s. 97–98.

¹⁶ O. Anweiler: *Deutschland*, [w:] *Bildungssysteme in Europa*, red. O. Anweiler, U. Boos-Nünning, G. Brinkmann i in., Beltz: Wienheim und Basel, 1996, s. 42.

¹⁷ H. Döbert: *Germany*, dz. cyt., s. 315–317.

Krajobraz oświatowy Niemiec byłby niepełny bez wskazania szkół prywatnych, które skupiają 5,7% wszystkich uczniów¹⁸. Bogatą paletę dróg i możliwości kształcenia uzupełnia jeszcze szeroka oferta nauczania w systemie wieczorowym.

Zgodnie z zasadą trójczłonowości systemu szkolnego istnieją w większości przypadków trzy typy świadectw końcowych: świadectwo Hauptschule, świadectwo Realschule (z tzw. średnią maturą – Mittlere Reife) oraz egzamin dojrzałości (czyli pełna matura – Abitur). Świadectwo szkoły głównej (Hauptschulabschluss) uprawnia do kontynuacji nauki w szkole zawodowej i jest podstawowym wymogiem do uzyskania wykształcenia w zawodach rzemieślniczych oraz wykształcenia pracowników fachowych na potrzeby handlu i przemysłu. Świadectwo szkoły realnej (Realschulabschluss) jak również podobne jemu świadectwa (typu Mittlere Reife i Fachschulreife) umożliwiają naukę na drugim szczeblu kształcenia średniego, w gimnazjach ogólnokształcących lub zawodowych (allgemeinen oder beruflichen Gymnasiums), po których uczniowie mogą podjąć naukę w wyższej średniej szkole zawodowej, czyli kolegiach zawodowych (Berufskolleg). Świadectwo ukończenia tej szkoły (Fachhochschulreife) jest podstawą wymaganą przy zawodach o wyższych kwalifikacjach, jak np. handlowiec, pracownik bankowy, technik dentystyczny czy kreślarz techniczny, i pozwala na podjęcie studiów w wyższych szkołach zawodowych (Fachhochschule). Drogę do studiów uniwersyteckich otwiera matura (Abitur lub inaczej Hochschulreife), tym samym stanowi również podstawę do studiowania w szkołach wyższych (Hochschule lub Fachhochschule). W kilku landach możliwe jest również uzyskanie matury o profilu zawodowym (Fachgebundene Hochschulreife), która uprawnia do podjęcia studiów uniwersyteckich wyłącznie na wyznaczonych kierunkach. Maturę (Fachhochschulreife, Hochschulreife) zdobywa się z reguły w wieku 18 lub 19 lat.

System szkolnictwa wyższego obejmuje sześć podstawowych typów instytucji: uniwersytety (Universitäten), wyższe szkoły pedagogiczne (Pädagogische Hochschulen), wyższe szkoły teologiczne (Theologische Hochschulen), wyższe szkoły artystyczne (Kunsthochschulen), wyższe szkoły zawodowe (Fachhochschulen) oraz zintegrowane szkoły wyższe (Gesamthochschulen). Do tej grupy należą również akademie zawodowe

.....
¹⁸ Tamże, s. 308.

(Fach- und Berufsakademien), wyższe szkoły administracji oraz dwu- i trzyletnie szkoły pod patronatem służby zdrowia. W 1999 roku krajobraz szkolnictwa wyższego tworzyły: 93 uniwersytety (w tym 11 prywatnych), 16 wyższych szkół teologicznych (wszystkie niepaństwowe), 6 wyższych szkół pedagogicznych i 47 wyższych szkół artystycznych (w tym 2 niepaństwowe)¹⁹.

W szkolnictwie wyższym od chwili utworzenia wyższych szkół zawodowych (Fachhochschule) w 1968 roku (RFN) widoczna jest pewna „rozdwójona struktura”. Uniwersytety i wyższe szkoły zawodowe tworzą, pod względem organizacji kształcenia, dwa dość oddzielone od siebie obszary. Charakterystyczne dla wyższych szkół zawodowych są przede wszystkim studia zorientowane na stronę praktyczną, krótszy okres studiów oraz badania naukowe nastawione na zastosowanie. Powołanie w latach 70. (RFN) zintegrowanych szkół wyższych (Gesamthochschulen) wzbogaciło ofertę kształcenia na poziomie wyższym. Ideą przewodnią podjętych działań była integracja różnych typów szkół wyższych i kierunków studiów o różnym czasie studiowania i warunkach ukończenia. Aktualnie dla tego typu instytucji funkcjonuje nazwa Universität – Gesamthochschule²⁰.

Wszystkie kierunki studiów o równym w swej wartości zakończeniu (Dyplom, Magister, egzamin państwowy czy też Bachelor i Master) uregulowane są przepisami ramowymi, które zawierają ilościowe dane określające specyfikę kierunków studiów, m.in. okres ich trwania, liczbę godzin w przedmiotach obowiązkowych i dodatkowych, wymagane wyniki z prac kontrolnych na zaliczenia, szczegóły dotyczące egzaminów oraz dopuszczalne ramy czasowe na sporządzenie pracy końcowej. Struktura wiekowa studentów nie jest jednolita, a ten, kto spełnia wymagania formalne, może zapisać się na studia na uniwersytecie lub w wyższej szkole zawodowej. W Niemczech jedynie na kierunkach z dużo większą liczbą kandydatów stosuje się ograniczenia w naborze (*Numerus clausus*) i pewne procedury selekcyjne (np. na kierunki medyczne lub psychologię). Procedura dopuszczenia przeprowadzana jest przez centralę przydziału miejsc na studia (ZVS) w Dortmundzie (zgodnie z ocenami na maturze, okresem

¹⁹ Tamże, s. 319–320.

²⁰ Por. R. Nowakowska: *Niemieckie szkolnictwo wyższe – struktura, wybrane problemy i kierunki zmian*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2000, nr 2, s. 144–160; R. Nowakowska: *Szkolnictwo w Polsce...*, dz. cyt., s. 154–168; R. Nowakowska-Siuta: *Uniwersytet w systemie szkolnictwa wyższego Niemiec na europejskim tle porównawczym*, Warszawa: Wyd. UW, 2005.

oczekiwania, aspektem socjalnym i innymi wskazanymi kryteriami). Niestety, z różnych powodów, aż 30% rozpoczynających studia przerywa je²¹. Opłaty za studia obowiązywały na uniwersytetach i w wyższych szkołach prywatnych, które same mogły decydować o naborze swoich studentów, jednakże od 2006 r. w niektórych krajach związkowych (Bawaria, Dolna Saksonia, Badenia-Wirtembergia) zaczęły one również funkcjonować na uczelniach państwowych.

Administracja i nadzór szkolny

W Niemczech, zgodnie z artykułem 7 ustawy zasadniczej (Grundgesetz), system zarządzania szkolnictwem znajduje się pod nadzorem państwa²². Pojęcie nadzoru jest w tym przypadku rozumiane dość ogólnie i obejmuje całość praw i obowiązków państwa dotyczących planowania, organizacji, kontrolowania szkolnictwa i kierowania nim. Postanowienia konstytucyjne są jednak bardzo ogólnymi i w zasadzie jedynymi zapisami normującymi funkcjonowanie całości oświaty w Niemczech, bowiem szkolnictwo, tak jak inne sfery życia publicznego, ściśle odpowiada federalnej strukturze państwa. „Kluczem do niezależności landów jest suwerenność kulturowa (Kulturhoheit) przyznana uchwałą KMK z 18 października 1949 roku, obejmująca sferę kształcenia, kultury, nauki i badań. Uprawnia ona do samodzielnego stanowienia prawa oświatowego oraz zarządzania systemem szkolnym przez parlamenty i rządy krajowe”²³. Oznacza to, że każdy z 16 krajów związkowych (Länder) posiada własne ministerstwo oświaty (w dosłownym tłumaczeniu: ministerstwo wyznań – Kultusministerium), kierujące sprawami na swoim obszarze, zaś podstawy prawne szkolnictwa tworzą ich konstytucje i ustawy szkolne²⁴.

Niezależność poszczególnych landów gwarantuje artykuł 30 ustawy zasadniczej, w którym zapisano: „Wykonywanie uprawnień państwo-

²¹ H. Döbert: *Germany*, dz. cyt.

²² *Grundgesetz*, art. 7, ust. 1, [za:] H. Avenarius: *Einführung in das Schulrecht*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 2001, s. 47.

²³ J. Petersen, G.-B. Reinert: *Bildung in Deutschland – Einheit in der Vielfalt*, [w:] *Bildung in Deutschland. Sachsen, Niedersachsen, Brandenburg, Thüringen, Baden-Württemberg. Band 1 Bildung und Erziehung*, red. J. Petersen, G.-B. Reinert, Donauwörth, 1996, [za:] D. Hildebrandt, dz. cyt., s. 89.

²⁴ D. Hildebrandt, dz. cyt., s. 88; R. Nowakowska: *Szkolnictwo w Polsce...*, dz. cyt., s. 125–126.

wych i spełnianie zadań państwowych jest sprawą landów, o ile nie ustanawia tego lub dopuszcza inna regulacja prawna”²⁵. Dla oświaty oznacza to, że we wszelkich kwestiach polityki kulturalnej, obejmującej nie tylko szkolnictwo wszystkich szczebli i badania naukowe, lecz również sport, radio, telewizję, biblioteki państwowe i teatr, landy posiadają ustawodawcze i wykonawcze kompetencje. Istnieją jednak na tym polu pewne ograniczenia, o których mówi artykuł 72: kraj związkowy ma tylko wtedy własne prawo ustawodawcze, jeśli gwarantuje ono prawną i gospodarczą jedność dotyczącą jednakowych warunków życia poza obszarem danego landu²⁶. Zatem dopuszczalne są wszystkie rozwiązania, które nie ograniczają lub nie utrudniają obywatelom życia w innym kraju związkowym na porównywalnych warunkach formalno-prawnych. W sprawach oświaty federacja dysponuje jedynie wąskim zakresem kompetencji dotyczącym: wysokości pensji, kwestii służbowo-prawnych, pozaszkolnego kształcenia zawodowego, budowy szkół wyższych, wymagań kształcenia, planowania w oświacie i wspierania badań naukowych²⁷.

Organem koordynującym politykę oświatową poszczególnych landów oraz umożliwiającym współpracę i wymianę doświadczeń pomiędzy poszczególnymi krajami związkowymi jest Stała Konferencja Ministrów Wyznań (Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder – KMK). Postanowienia wydawane przez KMK nie są wiążące prawnie i mają jedynie moc zaleceń. Ustalenia pomiędzy federacją i landami odbywają się również, w zależności od potrzeb, w Radzie Związkowej (Bundesrat) oraz w Federacyjno-Krajowej Komisji Planowania Oświatowego (Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung – BLK), która jest stałym forum dyskusyjnym we wszystkich sprawach oświatowych dotyczących zarówno federacji, jak i poszczególnych landów. Istotną rolę odgrywa również Rada Nauki (Wissenschaftsrat) oraz Komisja Planowania Rozbudowy Szkolnictwa Wyższego (Planungsausschuss für den Hochschulbau). Ważnym osiągnięciem na polu standaryzacji systemu szkolnego stało się porozumienie zawarte pomiędzy federacją i krajami związkowymi, tzw. Umowa Hamburgska (Hamburger Abkommen), podpisana w 1964 r.²⁸ W tym do-

²⁵ Grundgesetz, art. 30, [za:] H. Döbert: *Deutschland*, dz. cyt., s. 302.

²⁶ Tamże, art. 72.

²⁷ Tamże, art. 70–75, 91a, 91b.

²⁸ J. Baumert, K. S. Cortina, A. Leschinsky: *Grundlagen und Strukturprobleme im allgemein bildenden Schulwesen*, [w:] *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Struktu-*

kumencie, uzupełnionym jeszcze w 1971 r., uregulowano i ujednolicono następujące kwestie: początek i czas realizacji obowiązku szkolnego, daty rozpoczęcia i zakończenia roku szkolnego, długość ferii szkolnych, określenie różnych organizacji oświatowych i ich sposobu działania, możliwość dokonywania zmian pomiędzy różnymi typami szkół, rozpoczęcie nauki języków obcych i ich kolejność, uznawalność świadectw szkolnych oraz egzaminów państwowych w ramach kształcenia nauczycieli oraz skalę ocen na świadectwach szkolnych i egzaminów w kształceniu nauczycieli.

Można powiedzieć, że rząd federalny dysponuje ograniczonymi konstytucyjnie i przeważnie pośrednimi możliwościami współdecydowania w sferze polityki oświatowej, zaś rola rządów krajowych na tym polu jest dominująca i niewiele miejsca pozostawia na samodzielne decyzje na szczeblu regionalnym czy lokalnym²⁹. W nadzorze szkolnym uczestniczą w pierwszej linii parlamenty poszczególnych landów, które są odpowiedzialne za ustanawianie prawa i planowanie budżetu, oraz ministrowie kultury, którzy uchwalają rozporządzenia, wydają polecenia i planują rozwój szkolnictwa. Kompetencje zarówno parlamentu, jak i ministerstwa w dziedzinie szkolnictwa określa się mianem „zwierzchnictwa nad szkołą” (*Schulhoheit*) w odróżnieniu od „nadzoru szkolnego” (*Schulaufsicht*), rozumianego w wąskim tego słowa znaczeniu, jako skupiająca się na nauczaniu kontrola i doradztwo skierowane do szkół i nauczycieli ze strony urzędników – inspektorów szkolnych³⁰.

W każdym kraju związkowym (z wyjątkiem Bremy, Berlina i Hamburga-Stadtstaaten) odpowiedzialność za oświatę zorganizowana jest dwustopniowo i rozdzielona jest pomiędzy landy i gminy. Władza z poziomu rządowego delegowana jest na urzędy lokalnej administracji oświatowej (*Schulämter*), która reprezentuje ministerstwo w poszczególnych okręgach³¹. Zgodnie z konstytucją (art. 28 ust. 2) gminom przysługuje

.....
ren und Entwicklungen im Überblick, red. K. S. Cortina, J. Baumert, A. Leschinsky, K. U. Mayer, L. Trommer, Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag, 2003, s. 54–58; R. Nowakowska: *Szkolnictwo w Polsce...*, dz. cyt., s. 71–73.

²⁹ A. Leschinsky, K. S. Cortina: *Zur sozialen Einbettung bildungspolitischer Trends In der Bundesrepublik*, [w:] *Das Bildungswesen in der...*, dz. cyt., s. 24–25; D. Hildebrand, dz. cyt., s. 88–90.

³⁰ H. Avenarius: *Einführung in das Schulrecht*, dz. cyt., s. 47, 51; A. Leschinsky: *Der institutionelle Rahmen des Bildungswesens*, [w:] *Das Bildungswesen in der...*, dz. cyt., s. 173.

³¹ H.-P. Füssel: *Einzelsschule, Schulgesetzgebung und Schulaufsicht*, [w:] *Neue Schulkultur*. Band 1, red. H. Döbert, Ch. Ernst, Hohengehren: Schneider-Verl., 2001, s. 126–139.

jednak prawo samodzielnego, mieszczącego się w ramach ustawowych, regulowania wszystkich spraw związanych ze wspólnotą lokalną, w tym również spraw szkoły. Ten skomplikowany (w dodatku różniący się w poszczególnych landach) podział kompetencji i obciążeń zadaniami pomiędzy reprezentującymi administrację centralną urzędami szkolnymi a władzami samorządu terytorialnego (Kommunalverwaltung) znalazł odzwierciedlenie w przyjętym nazewnictwie: „wewnętrzne” i „zewnętrzne” sprawy szkolne (*innere und äußere Schulangelegenheiten*)³².

Odpowiedzialność za „zewnętrzne” sprawy szkolne spoczywa na gminach, którym przypada w udziale organizowanie i utrzymywanie pomieszczeń szkolnych, zatrudnianie i finansowanie personelu nieuczącego, a także lokalne planowanie rozwoju szkół, z dbałością o to, by budynki szkolne przekazywane były do użytku we właściwym miejscu, we właściwej wielkości i we właściwym czasie. Pod pojęciem „wewnętrznych” spraw szkolnych, za które odpowiadają landy, przyjmuje się wszystkie, rozumiane wąsko, obszary pedagogicznej pracy szkół. Wymienia się tu te elementy, które bezpośrednio wpływają na zdobycie i jakość wykształcenia: cele i treści kształcenia (plany nauczania, plany lekcji, podręczniki, promocje, egzaminy), zatrudnianie i finansowanie personelu uczącego, a także strukturę systemu szkolnego (typy szkół i czas nauki w nich).

W niemieckim systemie oświaty wyraźnie widoczna jest więc tendencja do rozdzielenia kwestii związanych z zajęciami szkolnymi (sprawy wewnętrzne) od finansowania i wyposażenia szkół (sprawy zewnętrzne). Ogólnie utarła się zasada, że pokrycie kosztów personalnych na wynagrodzenia nauczycieli i pozostałej kadry pedagogicznej zapewnia land, zaś koszty rzeczowe na zakup materiałów trwałych oraz wynagrodzenia personelu administracyjnego ponosi gmina. Tym samym państwowe urzędy szkolne, będące przedłużeniem władzy landu, odpowiedzialne są za wewnętrzne funkcjonowanie szkoły (plany nauczania, rozkład lekcji, przydział nauczycieli itp.), podczas gdy władze samorządowe, reprezentowane przez własne urzędy administracji szkolnej (kommunalen Schulträger), odpowiadają z reguły za tereny, budynki, wyposażenie szkół oraz personel administracyjno-techniczny³³. Relacje pomiędzy władzą centralną a lokalną oddaje stwierdzenie: „wspólnota lokalna buduje szkołę, jednak

³² Por. H. Döbert: *Deutschland*, dz. cyt., s. 303-304.

³³ A. Leschinsky, dz. cyt., s. 172-173.

panuje w niej państwo”³⁴. Finansowanie oświaty odbywa się z trzech źródeł: budżetu ogólnofederalnego, krajowego i samorządowego. Najmniejszy wkład wnoszą władze federalne – ok. 5%, gminy dokładają 10–35%. Pozostałe, największe koszty ponoszą kraje związkowe³⁵. Warto w tym miejscu dodać, że wskazany powyżej obraz szacunkowy obejmuje całość wydatków na kulturę, której szkolnictwo stanowi tylko część. Najwięcej środków przeznaczanych jest na wynagrodzenia, najmniej na wspieranie nauki i prac badawczych.

Sposób organizacji państwowego nadzoru szkolnego różni się w poszczególnych krajach związkowych w obszarze nazewnictwa³⁶ oraz podziału odpowiedzialności pomiędzy poszczególnymi poziomami, jak też w kwestii stosunku administracji szkolnej do administracji ogólnej, możliwe jest jednak poczynienie pewnych uogólnień. Zauważalna jest tendencja do budowania dwustopniowego nadzoru szkolnego, czyli spłaszczania wcześniejszej trzystopniowej struktury budowania urzędów³⁷. Miasta samodzielne, jak Brema, Hamburg czy Berlin, posiadają wyłącznie jedno-poziomowy nadzór szkolny. Rozbudowana struktura nadzoru szkolnego pozwala na równoległe funkcjonowanie dwóch nurtów nadzoru: szerokiego – obejmującego całą administrację oświaty, oraz wąskiego – rozumianego jako troska o pojedynczą szkołę. Bezpośredni nadzór nad szkołą sprawuje tzw. wyższa rada szkoły (Oberschulrat), która jest najważniejszym organem kontroli urzędu nadzoru szkolnego i sprawuje nadzór szkolny w wąskim tego słowa znaczeniu³⁸. Od strony prawnej obejmuje on trzy aspekty: nadzór fachowy/przedmiotowy (Fachaufsicht) nad pracą pedagogiczną, ukierunkowany na opiekę i wspomaganie pracy dydaktyczno-wychowawczej nauczycieli i dyrektora, nadzór służbowy (Dienstaufsicht), rozumiany jako prawno-osobowy nadzór nad wypełnianiem obowiązków nauczycieli jako urzędników państwowych, oraz nadzór prawny (Rechtsaufsicht) nad realizacją zadań organów prowadzących (Schulträger)³⁹.

³⁴ D. Hildebrand, dz. cyt., s. 148.

³⁵ A. Leschinsy, dz. cyt., s. 174.

³⁶ Tamże, s. 178–180.

³⁷ H.-G. Rolff: *Schulaufsicht und Administration in Entwicklung*, [w:] *Handbuch zur Schulentwicklung*, red. H. Altrichter, W. Schley, M. Schratz, Innsbruck-Wien: Studienverlag GmbH, 1999, s. 190–217.

³⁸ H. Avenarius: *Einführung in das Schulrecht*, dz. cyt., s. 52.

³⁹ Ch. Burkard: *Wohin steuert die Schulaufsicht? Perspektiven der Schulaufsichtsentwicklung*, [w:] *Neue Schulkultur...*, dz. cyt., s. 145; H. Heckel, H. Avenarius: *Schulrechtskunde*, Darmstadt 1986, s. 165.

W ramach nadzoru fachowego urzędnik nadzoru szkolnego jest zobowiązany do kontroli zgodności pracy szkoły z aktualnie obowiązującymi przepisami prawnymi oraz sprawdzenia celowości decyzji i zarządzeń dyrektora szkoły, nauczycieli oraz pozostałego personelu pedagogicznego. W razie zauważonej przez siebie niezgodności lub podważenia celowości decyzji i zarządzeń wewnątrzszkolnych może je zakwestionować, zaś osobom, których one dotyczą, udzielić rzeczowych instrukcji. Inaczej wygląda podjęcie czynności w ramach nadzoru prawnego⁴⁰. W tym przypadku oceniana jest wyłącznie zgodność lub niezgodność z prawem. W praktyce szkolnej trudno wyraźnie od siebie oddzielić poszczególne obszary, a urzędnikom wizytującym szkoły trudno rozróżnić i jednoznacznie określić, czy działają w ramach nadzoru służbowego czy fachowego.

Jeden wizytator, w dosłownym tłumaczeniu „radca szkolny” (Schulrat), nadzoruje kilka szkół w danym okręgu. Przeciętnie odpowiada za ok. 350–400 nauczycieli, choć w tej kwestii występują dość duże różnice regionalne. Dodatkowo rozpiętość kontroli jest dużo większa na poziomie gimnazjalnym. Wizytator jest przełożonym służbowym nauczycieli (o ile funkcja ta nie zostanie wyraźnie przydzielona dyrektorowi szkoły) i jest odpowiedzialny za kierowanie kadrami pedagogicznymi, łącznie ze sprawowaniem nad nimi nadzoru służbowego i fachowego. Do jego obowiązków należy więc zatrudnianie nauczycieli po drugim egzaminie (ich angaż zatwierdzany jest przez odpowiednie ministerstwo, lecz za stronę formalną odpowiada nadzór szkolny), kierowanie nauczycieli do właściwych szkół, awansowanie ich lub przenoszenie do innych placówek. W ramach prowadzonych czynności wizytator odwiedza szkoły i wizytuje zajęcia lekcyjne w celu sporządzenia oceny służbowej. Jego dalsze pole działania dotyczy organizacji szkół i ich rozwoju oraz budowy nowych placówek. Jako przedstawiciel państwa radca szkolny powinien utrzymywać dobre stosunki z odpowiednimi przedstawicielami władz samorządowych (gmin). Warto dodać, że do końca lat 80. wizytatorzy byli głównie obciążeni obowiązkami kontrolnymi i egzaminacyjnymi, wiążącymi się z drugą fazą kształcenia nauczycieli. Wraz z nową tendencją zmiany funkcji nadzoru szkolnego na rzecz doradztwa i wspierania nauczycieli w rozwoju szkół, zakres czynności kontrolnych zdecydowanie zmniejszył się w ostatnich latach. Aktualnie wizytatorzy mogą więcej czasu poświęcić

.....
⁴⁰ H. Avenarius: *Einführung in das Schulrecht*, dz. cyt., s. 51–52.

na nadzorowanie rozumiane jako słuzenie radą przy poprawnym funkcjonowaniu szkół⁴¹.

Warto podkreślić, że w niektórych landach wykształciła się pewna nowa formuła wizytacji szkolnych, wprowadzana w ramach realizowanych projektów modelowych⁴². Podczas kilkudniowych wizyt w szkołach wizytatorzy próbują wyrobić sobie opinię o jakości danej szkoły, a poprzez rozmowy z dyrekcją i kolegium wnieść konstruktywny wkład do rozwoju placówki. Dzięki tej zmianie widoczne staje się zwycięstwo koncepcji, w której najważniejszą rolą nadzoru szkolnego jest pełnienie funkcji doradczej⁴³. Coraz częściej w nowelizowanym prawie szkolnym gwarantuje się szkołom większe pole do podejmowania samodzielnych decyzji, które powinny być jednak wykorzystywane nie dowolnie, lecz w celu poprawy jakości pracy. Za ważne uznaje się przy tym kolegialne uzgadnianie spraw, które następnie powinny zostać ujęte pisemnie w formie założeń pedagogicznych lub programu szkolnego. Innym wprowadzanym rozwiązaniem jest dokonywanie przez szkoły wewnętrznej ewaluacji, o której wynikach informowana jest zainteresowana opinia publiczna, w tym oczywiście rodzice. Tak zmieniona rola szkoły wpływa również na zmiany istoty samego nadzoru: w miejsce kontroli od strony urzędu wkracza publiczne składanie sprawozdań (zewnętrzna ewaluacja) i dominuje orientacja na wyniki i osiągnięcia uczniów.

„PISA-szok” jako impuls do zmiany

Oświata w Niemczech, choć przez lata podlegała większym lub mniejszym próbom modernizacji, zachowywała prymat wypracowanych jeszcze w XIX wieku rozwiązań, umacnianych przez cały XX wiek. Ujawniły się dwie silnie zaznaczone tendencje. Pierwsza dotyczy celów i kierunków rozwoju systemu szkolnego, które w mniejszym stopniu kształtowane były poprzez oczekiwania jego „odbiorców” czy też – mówiąc pragmatycznie – przez interesy, potrzeby lub wizje jego „klientów”, zaś w głównej

⁴¹ H.-G. Rolff, dz. cyt., s. 215.

⁴² Por. Ch. Burkard: *Schulentwicklung durch Evaluation? Handlungsmöglichkeiten der Schulaufsicht bei der Qualitätsentwicklung und -sicherung von Schule*, Frankfurt am Main: Peter Lang, 1998.

⁴³ H. Avenarius: *Schulische Selbstverwaltung – Grenzen und Möglichkeiten*, „Recht der Jugend und des Bildungswesens” 1994, nr 2 (42), s. 256–269.

mierze opierały się na tradycji oświatowej. Jak podkreśla Hans Döbert, to, czego i z jakim rezultatem się naucza, nie miało uzasadnienia pragmatycznego i nie opierało się na założeniach funkcjonalnych, lecz wynikało z ugruntowanych w przeszłości zasad oraz tradycji kulturowych⁴⁴. Powiązana jest z tym między innymi ciągle trwająca dyskusja dotycząca wartości wykształcenia zawodowego w stosunku do ogólnego. Drugą ugruntowaną tendencją było podejście do modernizacji oświaty. W całym okresie powojennym sukces reform mierzony był ich udanym politycznym wdrożeniem, a nie efektywnością⁴⁵. Siła tradycji w tym kraju wydaje się mieć kluczowe znaczenie. Nawet nadzieje pokładane u progu lat 90. w zjednoczeniu Niemiec, jak i politycznej, gospodarczej i społecznej integracji Europy, nie przyniosły na tyle silnych impulsów, by doprowadzić do zmiany niemieckiej polityki oświatowej, która, jak pisano, „nie może toczyć się po starych torach, a jeśli tak się stanie, istnieje ryzyko, że będzie podążać za procesami rozwojowymi, zamiast je kształtować”⁴⁶. Słowa te, wypowiedziane przez ekspertów po roku od zjednoczenia, w kolejnych latach okazały się faktem.

Przełom w zainteresowaniu doskonaleniem szkolnictwa nastąpił dopiero po opublikowaniu 4 grudnia 2001 r. wyników badań PISA, które wskazały na nieskuteczność i dysfunkcjonalność wielu obszarów systemu edukacji – zarówno w „nowych” landach, jak i „starych”. Unaocznily opinii publicznej istnienie wyraźnych różnic regionalnych w skali całych Niemiec i unaocznily społeczeństwu deficyt efektywności kształcenia⁴⁷. Badania PISA ukazały niemieckie szkolnictwo w międzynarodowej perspektywie porównawczej co najwyżej na poziomie przeciętnym, bez względu na zakres przedmiotowy (matematyka, nauki przyrodnicze, czytanie ze zrozumieniem).

Istotnym problemem, który ujawniło badanie, była rozpiętość w poziomach poszczególnych kompetencji pomiędzy uczniami najlepszymi i naj słabszymi⁴⁸. Niemców szczególnie zaniepokoiło to, że prawie co dziesiąty

⁴⁴ H. Döbert: *Germany*, dz. cyt., s. 322.

⁴⁵ A. Leschinsky, K. S. Cortina, dz. cyt. s. 45.

⁴⁶ Tamże; W. Mitter: *Drogi reformy szkolnej w europejskiej perspektywie*, tłum. M. Szymański, „Kwartalnik Pedagogiczny” 1999, nr 2(172), s. 131–145.

⁴⁷ A. Sander: *Szkolnictwo niemieckie w świetle PISA 2000*, „Nowa Szkoła” 2003, nr 6(614), s. 43–44.

⁴⁸ Por. B. Śliwerski: *Problem analfabetyzmu w świetle raportu UNESCO*, „Nowa Szkoła” 2000, nr 2(580), s. 34–36.

z 15-latków plasuje się w grupie ryzyka i nie osiąga najniższego poziomu kompetencji, a 1/4 uczniów z trudem przekracza kolejny w hierarchii stopień, który określany jest jako minimum potrzebne do życia w nowoczesnym świecie. Problem ten dotyczy w dużej mierze młodzieży z rodzin imigrantów, ale uwidacznia się też zależność między osiąganymi wynikami a pochodzeniem społecznym ucznia. Warto podkreślić, że w żadnym innym z państw wysoko rozwiniętych, w których przeprowadzono badania, nie ujawnił się tak ścisły związek społecznego pochodzenia z szansami edukacyjnymi uczniów, jak w Niemczech. Tym samym niemieckie szkolnictwo uznane zostało za najbardziej selektywne w sensie społecznym. Nie jest tak, że o tych i innych negatywnych zjawiskach nie wiedziano już od dawna.

Dyskusja, która została wywołana przez PISA, ponownie wydobyla nierozwiązany problem struktury szkolnictwa. Na tym polu Niemcy Zachodnie w przeprowadzanych reformach oświaty i szkolnictwa nie potrafiły wprowadzić żadnych znaczących zmian w od lat krytykowanej trójczłonowej strukturze systemu⁴⁹. Niewystarczające okazało się również przygotowanie absolwentów do trzeciego etapu kształcenia oraz na potrzeby rynku pracy, szukającego wysoko wykwalifikowanej kadry. Niemcy z liczbą 33% uprawnionych do studiowania w danym roczniku pozostają daleko w tyle za średnią europejską, która wynosi 57% danego rocznika. Za alarmującą uznano wysokość inwestycji na oświatę. Analiza rozdziału środków publicznych wykazała, że szkolnictwo niemieckie było wyraźnie niedofinansowane. Z wydatkami na oświatę w wysokości 4,4% produktu krajowego brutto Niemcy zajmowały pozycję poniżej średniej europejskiej, wynoszącej 5%, i daleko za takimi państwami, jak Finlandia (5,8), Szwecja, Norwegia czy Dania.

Można przyjąć, że w Niemczech, mimo znacznego zwiększenia skolaryzacji młodzieży w szkołach wyższych oraz działań na rzecz dopasowania strukturalnego i zmian w programach kształcenia, jakich dokonano w ostatnich 40 latach, ciągle przebija się obraz „zakorzenionych braków modernizacyjnych” lub „opóźnienia modernizacyjnego”. Obnażenie słabości niemieckiego szkolnictwa wydobyla na „światło dzienne” anachroniczne rozwiązania strukturalne, niewystarczającą otwartość i ela-

.....
⁴⁹ *Zwischen Restauration und Innovation. Bildungsreformen in Ost und West nach 1945*, red. M. Heinemann, Köln-Weimar-Wien: Böhlau Verlag, 1999.

styczność systemu. Raport PISA okazał się jednak na tyle silnym bodźcem, że był w stanie uruchomić nie tylko poważną debatę polityczną, toczącą się w zasadzie „ponad podziałami”, lecz przede wszystkim proces reform niemieckiego szkolnictwa. Zdeterminował kierunek polityki oświatowej, która od czasu opublikowania pierwszych wyników PISA zdominowana została przez trzy najważniejsze zagadnienia:

1. Z polityczno-oświatowej debaty wyłączona została tzw. „kwestia systemowa”, która w latach 60. i 70. toczyła się wokół rozszerzonej szkoły średniej – z jednej strony, a typowo podzielonym systemem szkolnym z drugiej. Uczyniono to ze względów politycznych. Każdy land może, zgodnie z decyzją swojej politycznej większości, zachować i kontynuować własny „mix form szkolnych”.
2. Wspierane zaczęły być poczynania na rzecz zwiększenia autonomii szkoły. Krytyce poddano zbyt restrykcyjnie opracowywane założenia polityki szkolnej i formy zarządzania systemem szkolnym. Szkoły mają być skuteczniej mobilizowane do kształtowania własnego profilu i programu, a także, choć w sposób ograniczony, podejmować decyzje w sprawach finansowych i personalnych. Na potrzeby szkoły zaleca się sporządzanie sprawozdania z przebiegu własnego rozwoju – czy to poprzez wewnętrzną, czy też zewnętrzną ewaluację, lub jako kombinację obu form. W ten sposób, dzięki aktywnemu współdziałaniu „od dołu”, powinien wzmocnić się, odbierany jako niewystarczający, centralno-państwowy bodziec do procesów reformatorskich.
3. Dla zachowania niezbędnego zakresu uprawnień władzy centralnej w warunkach pluralizacji form szkolnych i rosnącej autonomii szkół publicznych przyjęto postulat opracowania narodowych standardów oświatowych.

Wywołany w Niemczech ruch restrukturyzacji edukacji, przekładający się na zainteresowania najszerszych grup społecznych sprawami jakości kształcenia, dobrze obrazuje przyjęte w publicystyce pojęcie ofensywy oświatowej (*Bildungs-Offensive*)⁵⁰. Podkreśla ono, z jednej strony, gwałtowność i szeroki zakres reform, z drugiej zaś strony, zwraca uwagę na konieczność uaktywnienia dyskursu społecznego i włączenia w pro-

.....
⁵⁰ *Bildungs-Offensive. Reformperspektiven für das 21. Jahrhundert*, red. S. Jobelius, R. Rünker, K. Vössing, Hamburg: Vsa, 1999.

ces odnowy szkolnictwa wszystkich bezpośrednio i pośrednio z nim związanych. Liczne badania osiągnięć szkolnych uczniów, jak i ich uwarunkowań, przeprowadzone na zlecenie ministerstw oświaty poszczególnych landów oraz KMK, wykrystalizowały w ostatnich latach pewne zagadnienia, które zajmują główne miejsce w dyskusjach oraz analizach i tworzą podstawy przyjmowanej linii rozwoju. Ogólnie rzecz ujmując, można zaobserwować w ostatnim czasie wiele rozwiązań, które mogą przyjąć kształt długoterminowych i trwałych strategii reformatorsko-innowacyjnych. Należą do nich: tendencja do elastycznych rozwiązań instytucjonalnych wewnątrz dotychczasowej struktury szkolnej, stopniowe wdrażanie nowego modelu zarządzania systemem szkolnym poprzez ograniczanie centralnych zaleceń i rozbudowę obszaru odpowiedzialności szkoły jako instytucji, podkreślenie jakości szkoły i zajęć szkolnych jako podstawy rozwoju placówki, zmiana paradygmatów zarządzania systemem szkolnym na zarządzanie zorientowane na zasoby wyjściowe, „wyjście” (output), a także wprowadzenie systemu monitoringu i zapewnienia jakości⁵¹.

Porządkując wyzwania stojące przed niemiecką oświatą, zarówno te nowe, jak i te od lat niezauważane lub ignorowane, wyzwania wdrażane już, bądź jeszcze będące w sferze planów, Hans Döbert sprowadza je do ośmiu kluczowych obszarów⁵²:

- **kompetencji** – szczególnie: językowych, matematycznych i przyrodniczych. Zwrócenie uwagi na umiejętności samoregulacji i korzystania z nowych technologii oraz zmianę postaw wobec uczenia się jako wyzwanie przed kształceniem ogólnym⁵³;
- **nierówności oświatowych** – przekładających się na różnice w uczestniczeniu w procesach oświatowych i osiągniętych wynikach. Istnieje bowiem silne powiązanie szans oświatowych i wyników nauczania z jednej strony, a pochodzenia społecznego z drugiej. Tu w centrum poruszonego obszaru znaleźli się uczniowie z rodzin imigrantów. W tym przypadku porażkę poniosła dotychczasowa

⁵¹ A. Leschinsky, K.S. Cortina, dz. cyt., s. 46–51.

⁵² H. Döbert: *Germany*, dz. cyt., s. 322–323.

⁵³ *Empfehlungen des Forum Bildung. Ergebnisse des Forum Bildung I*, red. Arbeitsstab Forum Bildung in der Geschäftsstelle der BLK, Bonn, 2001, s. 24–28; *Empfehlungen und Einzelergebnisse des Forum Bildung. Ergebnisse des Forum Bildung II*, red. Arbeitsstab Forum Bildung in der Geschäftsstelle der BLK, Bonn, 2001, s. 34–37.

polityka dotycząca integracji tej grupy dzieci i młodzieży. Zwrócono również uwagę na znaczące różnice regionalne wewnątrz samych Niemiec;

- **czasu nauki i wieku uczniów** – dominuje tu tendencja do intensywniejszego wykorzystania czasu nauki, a przez to stworzenia możliwości wcześniejszego zatrudnienia i podjęcia pracy;
- **wczesnego wspierania zdolności uczniów** – przyjęto dewizę, że należy wspierać dzieci i młodzież możliwie wcześnie, odpowiednio do ich indywidualnych możliwości i potrzeb – i to zarówno przy niekorzystnych warunkach startu czy też trudnościach ujawnionych w trakcie procesu uczenia się, jak i w przypadku szczególnych uzdolnień. Pociąga to za sobą potrzebę zróżnicowanej diagnostyki oraz rozwijania szerokiej gamy programów pomocy i wsparcia;
- **procesów nauczania-uczenia się** – założenia reformatorskie ostatnich lat, jak również badania PISA 2003, ukazały wyraźnie, że w centrum reform oświatowych musi znaleźć się jakość zajęć szkolnych, z czym wiąże się tzw. nowa kultura uczenia się. Niestety, typowa oferta codziennych zajęć szkolnych w Niemczech charakteryzuje się powielanym od lat schematem, który wzmacnia dominację nauczycieli poprzez odpytywanie, zaś uczniom oferuje zbyt mało wsparcia. Programy reformatorskie stworzyły w tym przypadku pewne alternatywy;
- **szkoły całodziennej (Ganztagschule)** – chodzi tu o rozbudowę szkół i tworzenie kompleksów stwarzających uczniom odpowiednią do potrzeb ofertę zajęć. Placówka tego typu miałyby lepiej spełniać swoje zadanie i służyć poprawie jakości kształcenia, zwłaszcza uczniów ze środowisk marginalizowanych, tzn. z rodzin o niskich dochodach, imigrantów lub rodzin niepełnych;
- **profesjonalizmu** – uważa się, że wymienione wcześniej elementy (indywidualne wspieranie uczniów, rozwój zajęć i samej szkoły) mają tylko wtedy szansę sukcesu, jeśli towarzyszyć im będą systematyczne starania mające na celu podnoszenie kwalifikacji kadry pedagogicznej. W centrum dyskutowanych spraw znajduje się: kształcenie i doksztalcanie nauczycieli, rozwój współpracy zespołowej i nowe zadania kadry kierowniczej;
- **gwarancji jakości** – obszaru, w którym mieszczą się wszelkie procesy ukierunkowane na poprawę i rozwój jakości pracy szkoły,

a duże znaczenie ma tu ewaluacja wewnętrzna i zewnętrzna oraz systematycznie prowadzony monitoring. Nowe formy zapewnienia jakości wprowadzane są wszędzie – nie tylko, by na bieżąco kontrolować postępy i przeszkody stojące na drodze rozwoju szkoły i prowadzonych zajęć, lecz również by lepiej wyjaśniać same procesy i czynić je bardziej przejrzystymi.

Zainteresowanie reformą szkolnictwa wzrosło nie tylko w Niemczech, ale i w innych krajach, dla których jednym z najważniejszych celów jest doskonalenie oświaty. Debaty nad przyszłością szkoły i kierunkami jej rozwoju, utożsamianego z lepszą i efektywniejszą pracą pedagogiczną, nabrały priorytetowego znaczenia w polityce oświatowej Niemiec. Sprowadziły toczące się dyskusje do zagadnienia jakości szkoły, standardów i kontroli. Wprowadzanym zmianom miała przyświecać idea tworzenia szkół zapewniających wysoki poziom kształcenia, który w przyszłości powinien przenosić się na pozycję Niemiec w kolejnych badaniach. Przy takiej argumentacji można powiedzieć, że dyskutowane w Niemczech zagadnienia uzyskały wsparcie polityczne, swego rodzaju „zielone światło”, a czynnik ten stanowił poważny impuls do nowej mobilizacji szkoły i „poruszenia” sprzyjającego jej zmianie. Równie istotne były też inne procesy towarzyszące i sprzyjające rozwojowi szkoły, jak przyrost wiedzy dotyczącej skuteczności procesów reformowania szkół i teorii kształcenia oraz zmiany społeczne ostatnich lat. Wszystko to razem stworzyło dogodny klimat do nowego spojrzenia na zagadnienie autonomii szkoły.

Literatura

- Anweiler Oskar: *Deutschland*, [w:] *Bildungssysteme in Europa*, red. Oskar Anweiler, Ursula Boos-Nünning, Günter Brinkmann i inni, Beltz: Wienheim und Basel, 1996.
- Avenarius Hermann: *Einführung In das Schulrecht*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 2001.
- Avenarius Hermann: *Schulische Selbstverwaltung – Grenzen und Möglichkeiten*, „Recht der Jugend und des Bildungswesens” 1994, nr 2(42), s. 256–269.
- Benner Dietrich: *Pedagogika ogólna*, przeł. Magdalena Wojdak-Piątkowska, [w:] *Pedagogika*, red. Bogusław Śliwerski, Gdańsk: GWP, 2006.
- Bildungs-Offensive. Reformperspektiven für das 21. Jahrhundert*, red. Sebastian Jobelius, Reinhold Rünker, Konstantin Vössing, Hamburg: Vsa, 1999.

- Burkard Christoph: *Schulentwicklung durch Evaluation? Handlungsmöglichkeiten der Schulaufsicht bei der Qualitätsentwicklung und -sicherung von Schule*, Frankfurt am Main: Peter Lang, 1998.
- Burkard Christoph: *Wohin steuert die Schulaufsicht? Perspektiven der Schulaufsichtsentwicklung*, [w:] *Neue Schulkultur*, Band 1, red. Hans Döbert, Christian Ernst, Hohengehren: Schneider-Verl., 2001.
- Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick*, red. Kai S. Cortina, Jürgen Baumert, Achim Leschinsky, Karl Ulrich Mayer, Luitgard Trommer, Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag, 2003.
- Dedońska-Szulc Aleksandra: *System szkolnictwa w Niemczech na przykładzie Dolnej Saksonii*, „Kultura i Edukacja” 1996, nr 4, s. 105-110.
- Döbert Hans: *Bildung und Schulentwicklung in Deutschland und Europa*, [w:] *Schulentwicklung und Qualitätssicherung in europäischen Vergleich*, oprac. Friedrich Ebert Stiftung, Landesbüro Thüringen, Erfurt 2001.
- Döbert Hans: *Deutschland*, [w:] *Die Schulsysteme Europas. Grundlagen der Schulpädagogik*, Band 46, red. Hans Döbert, Wolfgang Hörner, Botho von Kopp, Wolfgang Mitter, Hohengehren: Schneider Verlag, 2002.
- Döbert Hans: *Germany*, [w:] *The Education System of Europe*, red. Wolfgang Hörner, Hans Döbert, Botho von Kopp, Wolfgang Mitter, Dordrecht: Springer, 2007.
- Döbert Hans: *Między ufnością a rezygnacją. Reforma szkolna w Niemczech*, tłum. Mirosław Szymański, „Kwartalnik Pedagogiczny” 1993, nr 4(150), s. 129-142.
- Empfehlungen des Forum Bildung. Ergebnisse des Forum Bildung I*, red. Arbeitsstab Forum Bildung in der Geschäftsstelle der BLK, Bonn, 2001.
- Empfehlungen und Einzelergebnisse des Forum Bildung. Ergebnisse des Forum Bildung II*, red. Arbeitsstab Forum Bildung in der Geschäftsstelle der BLK, Bonn, 2001.
- Hermann Ulrich: „Bildungsstandards” – *Erwartungen und Bedingungen, Grenzen und Chancen*, „Zeitschrift für Pädagogik” 2003, nr 5, s. 625-639.
- Füssel Hans-Peter: *Einzelschule, Schulgesetzgebung und Schulaufsicht*, [w:] *Neue Schulkultur*, Band 1, red. Hans Döbert, Christian Ernst, Hohengehren: Schneider-Verl., 2001.
- Hildebrandt Dobrochna: *Zjednoczenie Niemiec a edukacja obowiązkowa w nowych krajach związkowych*, Poznań: Garmond, 2006.
- Kupisiewicz Czesław: *Koncepcje reform szkolnych w wybranych krajach świata na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych*, Warszawa: Żak, 1995.
- Mitter Wolfgang: *Drogi reformy szkolnej w europejskiej perspektywie*, tłum. Mirosław Szymański, „Kwartalnik Pedagogiczny” 1999, nr 2(172), s. 131-145.
- Nowakowska Renata: *Niemieckie szkolnictwo wyższe – struktura, wybrane problemy i kierunki zmian*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2000, nr 2, s. 144-160.
- Nowakowska Renata: *Szkolnictwo w Polsce i Niemczech 1945-2001*, Warszawa: Żak, 2002.
- Nowakowska-Siuta Renata: *Uniwersytet w systemie szkolnictwa wyższego Niemiec na europejskim tle porównawczym*, Warszawa: Wyd. UW, 2005.

- Pachociński Ryszard: *Współczesne systemy edukacyjne*, Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych, 2000.
- Rolf Hans-Günter: *Schulaufsicht und Administration in Entwicklung*, [w:] *Handbuch zur Schulentwicklung*, red. Herbert Altrichter, Wilfried Schley, Michael Schratz, Innsbruck-Wien: Studienverlag GmbH, 1999.
- Sander Aleksandra: *Szkolnictwo niemieckie w świetle PISA 2000*, „Nowa Szkoła” 2003, nr 6(614), s. 43-44.
- Śliwerski Bogusław: *Problem analfabetyzmu w świetle raportu UNESCO*, „Nowa Szkoła” 2000, nr 2(580), s. 34-36.
- Zwischen Restauration und Innovation. Bildungsreformen in Ost und West nach 1945*, red. Manfred Heinemann, Köln-Weimar-Wien: Böhlau Verlag, 1999.

