

Hans-Günter Rolff

## **Führung als Gestaltung und ihre Bedeutung für die Schulreform<sup>1</sup>**

---

### **Zusammenfassung**

*Der Beitrag geht von dem Eindruck aus, dass die bisherige Forschung zu Governance im Schulbereich zu stark von „oben nach unten“ denkt, sich vornehmlich auf Steuerung und wenig auf Gestaltung konzentriert und die Rolle der Leitung vernachlässigt. Der Beitrag versucht demgegenüber, das Schulsystem aus der Perspektive der Einzelschule zu analysieren, ohne die Kopplung mit dem Gesamtsystem zu vernachlässigen, und die Rolle der Schulleitungen bei der Gestaltung von Schulentwicklung herauszuarbeiten.*

*Schlüsselwörter: Schulleitung, Führung, Gestaltung, Governance, Selbstständige Schule, Steuergruppen, Kopplung*

### **Guidance as Formation and its Meaning for School Reform**

#### **Abstract**

*This article emerges from the impression that the hitherto existing educational governance research argues too strongly top-bottom, concentrates much on regulation and less on formation, and neglects the role of guidance. In contrast, this article tries to analyze the school system from the perspective of the individual school, though not neglecting the linking with the system as a whole, and to elaborate the role of the governing body of the school for the formation of school development.*

*Keywords: governing body of the school, guidance, formation, governance, autonomous schools, steering committees, linking*

Um Missverständnissen vorzubeugen, sollte ich vorweg deutlich machen, dass ich Steuerung und Governance zu den zentralen Konzepten und Analyse kategorien von Schulreform zähle. Zum Beleg: Wir haben schon 1991 ein Projekt im Stadtstaat Bremen begleitet, bei dem es um Steuerung und Governance ging:

---

1 Bei diesem Beitrag handelt es sich um die leicht veränderte Fassung eines Vortrags des Verfassers im Rahmen der „DDS-Jahrestagung 2009“ in Münster zum Thema „Führung – Steuerung – Governance und ihre Bedeutung für die Schulreform“.

„Ein neues Verständnis der Beziehungen von selbständiger werdenden Schulen zu einer steuernden statt regelnden Behörde wird erarbeitet“, heißt es im 1996 publizierten Projektbericht (Rolff 1996, S. 35) und weiter: „Die Verantwortung für optimale schulische Arbeit wird delegiert auf die Binnensteuerung durch die Schule selbst“ (ebd., S. 38). Schließlich war auch schon Governance ein Thema; eine Leitfrage des Projekts lautete: „Wie lässt sich Selbstorganisation am zweckmäßigsten mit dem Handeln der politischen Gremien koordinieren, die die Rahmenbedingungen setzen?“ (ebd.).

Als 1994 in Bremen der vermutlich erste Kongress in Deutschland über „Steuerung im Schulbereich“ veranstaltet wurde, war bemerkenswerterweise kein Referent zu finden. Es gab noch keinen. Erst nach längerer Suche wurde Prof. Roel in't Veld von der Universität Rotterdam engagiert.

So wichtig sowohl das Steuerungs- als auch das Governance-Konzept sein mögen – sie haben Grenzen, die ich einleitend skizzieren möchte. Zudem sollten Steuerung und Governance erst dann ins Spiel kommen, wenn zuvor gestaltet worden ist. Und zur Gestaltung gehört Führung.

## **1. Das Steuerungstheorem ist nötig, aber es verengt den Blick**

Eine Blick-Verengung wird prototypisch deutlich in Helmut Fends durchaus einschlägigem Buch „Schule gestalten“ (2008). Fend sieht „optimale Steuerung“ einseitig aus der Perspektive der oberen Hierarchie-Ebenen, wenn er fragt: „Wie kann sichergestellt werden, dass die ‚Ausführenden‘ im Sinn der Auftraggeber handeln?“ (ebd., S. 28). Ähnlich begreift er „educational governance“ als „eine mehr oder weniger optimale Konfiguration von Gestaltungsinstrumenten auf politisch-administrativer Ebene“ (ebd., S. 132). Der Blick wird also auf die Sicht von oben verengt.

Das Mitte der 80er-Jahre aufkommende Paradigma der Schulentwicklung (vgl. Rolff 2007) denkt Schulreform indes eher von unten her, genauer gesagt, aus der Perspektive der Einzelschule, die Fend 1986 als „Pädagogische Handlungseinheit“ identifizierte und die Dalin/Rolff (1990) den „Motor der Entwicklung“ nennen. Dass Schulentwicklung auf die Einzelschule als Gestaltungseinheit fokussiert ist, gründet zum einen auf den Erfahrungen mit dem Scheitern von Masterplänen wie dem „Bildungsgesamtplan“ und zum anderen auf den Ergebnissen der Implementierungsforschung, die signalisierte, dass nichts so realisiert wird, wie es zentral bzw. von „oben“ geplant wird, sondern dass die Einzelschule wesentlich selbst entscheidet, was sie aus Reformanstößen und auch -verpflichtungen macht – und was nicht. Gestaltung ist also prioritär gegenüber Steuerung.

Schulentwicklung aus der Sicht der Einzelschule zu konzipieren bedeutet allerdings nicht, die „obere“ Systemebene zu übersehen. Im Gegenteil hängt das Gelingen von Schul-

reform entscheidend von der passenden Kopplung von „unten“ und „oben“, d.h. von Einzelschulebene und Schulsystemebene, ab, was im letzten Kapitel noch ausgeführt wird.

## 2. Gestaltungsautonomie als Basis von Schulreform

Was Einzelschulen aus Reformanstößen machen bzw. ob sie sogar selber Reformen anstoßen können, bewegt sich in einer Dialektik von Gewährung und Nutzung. Die Schulsystemebene, also Politik und Behörde, gewährt Handlungsräume. Das geschieht durch Gesetze und Verordnungen, was sowohl Pflichten als auch Gestaltungsspielräume betrifft. Sie gewährt zudem Ressourcen und Unterstützung.

Die Nutzung der Handlungsspielräume ist demgegenüber Sache jeder einzelnen Schule. Sie hängt ab von deren so genannter Kapazität zum Wandel. Ist diese im ausreichenden Maße vorhanden und wird sie auch genutzt, sprechen wir von selbstständigen Schulen, die zu organisatorischem Lernen fähig sind. Die entscheidende Frage ist, inwieweit die Schulen diese Freiräume zur Gestaltung auch nutzen und vor allem aufgrund welcher schulischen Bedingungen einige Schulen diese Freiräume intensiver nutzen als andere. Demnach gilt es empirisch zu überprüfen, inwieweit es einen Zusammenhang zwischen der Kapazität zum Wandel und der Nutzung der Handlungsspielräume gibt. In der Begleitforschung zum Modellvorhaben

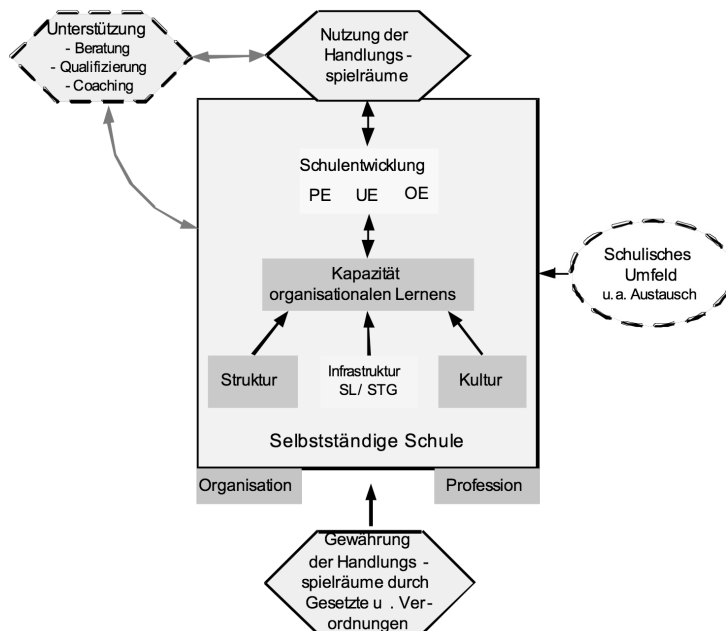


Abbildung 1: Selbstständigkeit als Dialektik von Gewährung und Nutzung schulischer Gestaltungsräume

„Selbstständige Schule NRW“ haben wir das versucht (vgl. Feldhoff/Rolff/Kanders, in: Holtappels/Klemm/Rolff 2008).

Abbildung 1 zeigt den Bezugsrahmen der Begleitforschung für die Erfassung von Selbstständigkeit. Sie soll das komplexe Zusammenspiel der verschiedenen Akteure, Strukturen und Rahmenbedingungen verdeutlichen. Im Mittelpunkt des Modells steht die Einzelschule. Sie entwickelt – orientiert an ihren beiden Bezugsdisziplinen der Profession und der Organisation – eine entsprechende Organisationsstruktur und -kultur, die sich im Idealfall in einer Kapazität organisationalen Lernens bzw. des Wandels ausdrückt. Dabei befindet sich die Schule immer im wechselseitigen Austausch mit den politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sowie mit dem direkten schulischen Umfeld. Die Kapazität des organisationalen Lernens zeigt sich in entsprechenden Maßnahmen der Schulentwicklung in den Bereichen Personal-, Organisations- und Unterrichtsentwicklung. Die Schulleitung spielt dabei eine entscheidende Rolle. Sie ist in mancherlei Hinsicht der Hauptakteur.

### **3. Führung als Leitkategorie**

Die Leitungstätigkeit nimmt rapide zu. Es kamen in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren Aufgaben hinzu, von denen davor nicht einmal die Begriffe bekannt waren, wie Personalmanagement, Budgetgestaltung, Unterrichtsentwicklung, Qualitätsevaluation, Fortbildungsplanung, Change Management und Gesundheitsförderung. Zudem türmen sich die Erziehungsprobleme in den Schulen – vom Verlust an Bindung und Gemeinschaft, eskalierender Aggressivität, Zusammenstoß rivalisierender Kulturen bzw. Religionen bis hin zur Digitalisierung der Kommunikation mit ungeahnten Folgen. Schulleitungen sind aufgerufen, für ihre Schule Konzepte zu entwickeln, die geeignet sind, derartige Erziehungsprobleme zu bewältigen. Erziehungsentwicklung wird in Zukunft vermutlich wichtiger als die in diesen Jahren dominierende Unterrichtsentwicklung.

Schulleitung bedeutet Leitung eines mittelständischen Betriebs, sowohl hinsichtlich der schieren Größe als auch der sozial-ökonomischen Bedeutung. Schule zu halten ist vermutlich sogar noch schwieriger als einen Betrieb zu leiten; denn Bildung und Erziehung als Ergebnis von Schularbeit sind keine materiellen Güter und auch nicht nur Dienstleistungen, sondern Produkte hoch komplizierter, reflexiver und teilweise widersprüchlicher Lernprozesse. Hinzu kommt, dass Lehrer/innen nicht nur nach Meinung von Evans (1996) ein besonderer Typ von Mitarbeiter/inne/n sind, denen es mehr als anderen um Anerkennung, Einfluss und Gemocht-werden-Wollen geht, die als Beamt/inn/e/n faktisch unkündbar sind und die zur Ausübung ihrer Tätigkeit ein hohes Maß an Autonomie fordern und auch benötigen und sich deshalb nur schwer führen lassen (und Führung nicht selten überhaupt in Frage stellen).

Zudem sollen Schulleiter/innen gemäß neuerer OECD-Konzepte (vgl. Pont/Nusche/Hopkins 2008) in Zukunft auch stärker an der Entwicklung des ganzen Schulsystems (zumindest in der Nachbarschaft) mitwirken und zu so genannten *System Leaders* werden. Dazu gehören regionale Schulentwicklung, Einbeziehung außerschulischer Lernorte, Schulübergreifende Vernetzung von Fachkonferenzen und Nutzung des Know-hows von Nachbarschulen.

Das ist eine Aufgabenfülle, die keine Person allein bewältigen kann. Deshalb sind neue Konzepte von Schulleitung gefordert, die bereits an vielen Orten erprobt oder zumindest in Ansätzen entwickelt werden. Neue Konzepte von Leitung sind komplexe Konzepte. Man kann Leitung dabei grundlegend ausdifferenzieren nach Führung, Management und Steuerung.

### 3.1 Führung und verteilte Führung

Führung ist immer Menschenführung. Sie setzt ein Mindestmaß an Einverständnis der Geführten voraus. Sie kann sich direkt auf Personen beziehen oder indirekt (vgl. Dubs 2005); sie kann personal sein oder strukturell (vgl. Wunderer 2007), indem sie Strukturen schafft, die Menschen leiten und lenken, fordern und fördern. Sie kann belasten oder entlasten.

Führung ist heute so komplex geworden, dass sie aufgeteilt werden muss. Aufgeteilte Führung (*distributed leadership*) ist ein aktuelles Thema in der internationalen Schulleitungsdiskussion. Bei Hargreaves und Fink z.B. heißt es: „Die Annahme, organisationale Intelligenz könne durch eine einzelne Führungsperson verkörpert werden, trägt das Risiko mangelnder Flexibilität in sich und erhöht damit die Wahrscheinlichkeiten von Fehlentscheidungen und -handlungen (...). Er ist nicht bloß eine Rolle, die einer Person in einer Organisation zugewiesen wird. Distributed leadership ist eine organische Aktivität, die sich auf Beziehungen und Verbindungen stützt“ (Hargreaves/Fink 2005, S. 24).

Verteilte Führung – so könnte die Übersetzung vermutlich besser lauten – bringt weitere Personen über den Schulleiter oder die Schulleiterin hinaus in Führungsfunktionen. Diese stehen in der Mitte eines Beziehungsnetzes, in dem sie die Letzt- bzw. Gesamtverantwortung behalten. Es kommt die Erweiterte Schulleitung (ESL) hinzu, die die Abteilungsleiter/innen oder – je nach Schulform – die Stufenleiter/innen in Führungsverantwortung bringt. Stellvertreter/innen gehören selbstverständlich auch dazu. Wenn es Didaktische Leiter/innen (wie in Gesamtschulen) oder Verwaltungsleiter/innen (wie in etlichen Schweizer Gymnasien und Berufsschulen) gibt, gehören diese auch zur ESL. Zur Führung einer Schule, allerdings eher im Sinne von Mitbestimmung und ohne dass dafür Funktionsstellen vorgesehen sind, gehören auch die Lehrer- und die Schulkonferenz.

Zur konsequenten Aufteilung von Führung passt schließlich die Übertragung von Führungsaufgaben auf die Vorsitzenden der großen Fachgruppen wie Deutsch oder Mathematik usw. Dieses „Aufbauen“ der Fachgruppen ist verhältnismäßig neu und eindeutig die Aufgabe des Schulleiters bzw. der Schulleiterin. Diese schaffen eine Innenarchitektur: Sie gestalten eine innere Struktur der Schule, stärken die Fachschaften und verknüpfen sie miteinander zur Konferenz der Fachgruppen, die ein- oder zweimal pro Jahr unter ihrer Leitung tagt.

Verteilte Führung wird nur dann ein Erfolg und eine Entlastung für den Schulleiter bzw. die Schulleiterin, wenn es gelingt, die passenden Personen in die sich ausdifferenzierenden Funktionen zu bringen. Führung ist bei Abteilungs- oder Stufenleiter/innen inzwischen ein bekanntes Thema, bei den Fachkonferenzen allerdings ist es eher neu.

Verteilte Führung ist eine komplexe Konstruktion, die nach weiterer Klärung durch Forschung verlangt. So wäre es interessant zu unterscheiden, wie die unterschiedlichen Versionen von verteilter Führung auf die Qualität von Schule wirken.

### **3.2 Management und Co-Management**

Führung und Management überschneiden sich. Führung ist, wie erwähnt, eher auf Personen bezogen, Management eher auf Sachen. Management umfasst Betriebsleitung, Projektmanagement, Budgetmanagement, also eher sachbezogene Domänen, aber auch Konfliktmanagement, Gesundheitsmanagement und Changemanagement. Führung bezieht sich eher auf personenbezogene Angelegenheiten wie Personaleinstellung, -beurteilung und -entwicklung.

Auch Managementaufgaben sind derart expandiert, dass sie nicht mehr von einer Person allein erledigt werden können, jedenfalls nicht in zumutbarer Weise. Deshalb ist Co-Management angesagt. Dabei werden zwei Varianten von Co-Management unterschieden:

Variante 1: Die erweiterte Schulleitung betreibt Co-Management. Alle Funktionsstelleninhaber/innen arbeiten beim Management zusammen.

Variante 2: Der Lehrerrat bzw. Personalrat ist am Management beteiligt. Er übernimmt Verantwortung für das Management der Schulentwicklung – oder wirkt nur mit.

Co-Management in der Variante 1 betrifft allein die Zusammenarbeit der befugten Leitungspersonen. Bei dieser Variante muss es zu Mehrheitsentscheidungen kommen können, auch wenn kein Konsens besteht. Es muss zumindest ein transpa-

rentes Entscheidungsverfahren geben, wobei es Bereiche geben sollte, in denen der Schulleiter bzw. die Schulleiterin zumindest ein Vetorecht hat.

Auf die Steuergruppe kann sich das Co-Management also nicht erstrecken, denn diese besteht nicht nur aus befugten Leitungspersonen, und sie strebt einen Konsens an, weshalb sie Mehrheitsentscheidungen vermeidet.

Ein gutes Beispiel für Co-Management ist eine um die Abteilungs- bzw. Stufenleiter/innen und vielleicht auch Fachkoordinator/inn/en erweiterte Schulleitung bzw. eine kollegiale oder Teamschulleitung. Auch die Zusammenarbeit der Schulleitung mit gestärkten Fachgruppenleiter/inne/n ist Co-Management (des Prozesses der fachbezogenen Unterrichtsentwicklung). Co-Management lässt ein so genanntes Mittleres Management entstehen, das in den Schulen bisher wenig etabliert ist: Selbst Abteilungs- oder Stufenleiter/innen haben sich häufig mit ihrer Leitungsrolle noch gar nicht identifiziert.

Ein gut funktionierendes Co-Management aufzubauen gehört zu den vornehmsten Gestaltungsaufgaben eines Schulleiters bzw. einer Schulleiterin, welche die Innenarchitektur ihrer Schule zu optimieren versuchen und Synergien erzeugen möchten.

Offen bleibt, ob der Personal- bzw. Lehrerrat zum Co-Management zählt. Diese Frage wird für mitbestimmte Betriebe aktuell diskutiert und überwiegend bejaht: „Co-Management meint, dass der Betriebsrat in weitaus stärkerem Maße als bislang Mitverantwortung für die Mitarbeiter des Unternehmens übernimmt. Er fördert die Qualifikation und Adaptionfähigkeit der Arbeitnehmer, er fordert sie aber ebenso von ihnen ab“ (Schneider 2003, S. 82). Das Problem ist allerdings, dass Betriebs- und Personalräte in der Rolle des Mittleren Managements leicht in eine Sandwich-Position geraten können zwischen (Schul-)Leitung und Personal, die sie beide zu vereinbarungen geneigt sind. Freimuth u.a. nennen diese Personen „Orientierungswaisen“; sie legen dar, dass das Mittlere Management insgesamt leicht in einen solchen Rollenkonflikt geraten kann (vgl. Freimuth u.a. 2003, S. 26).

### 3.3 Steuerung und Steuergruppen

Steuerung betrifft die „dritte Dimension“ von Leitung. Der Steuerungsbegriff ist – wie eingangs dargelegt – für den Schulbereich erst im Zusammenhang mit Schulentwicklung aufgetaucht, also Ende der achtziger Jahre. Dies ist kein Zufall. Denn erst im Rahmen von Schulentwicklung und dem damit einhergehenden Trend zur selbstständigen Schule erhielten die Schulen Gestaltungsautonomie (vgl. Rolff 2007, S. 50ff.) und damit die Schulleitungen die Aufgaben, die Weiterentwicklung der Schule zu gestalten und die damit verbundenen Realisierungsprozesse zu steuern.

Eine interessante Frage ist, welchen Platz eine Steuergruppe (STG) in diesem Zusammenhang einnimmt. Steuergruppen gehören nicht zum Führungssystem und auch nicht zum Co-Management, weil sie unter anderem aus Mitgliedern bestehen, die über keine institutionell angelegten Entscheidungsbefugnisse verfügen. Sie entscheiden allerdings über Prozessfragen im Rahmen von Schulentwicklung mit, aber dieses nicht aufgrund gesetzten Rechts, sondern lediglich ermächtigt durch ein Mandat des Kollegiums bzw. zumindest der Schulleitung.

Dennoch ist die Steuergruppe eine wichtige Einrichtung der Schule: Sie sorgt für die Gestaltung der Schulentwicklung auf dem Wege zur lernenden Organisation. Sie ist zuständig für die Prozess-Steuerung und sie sorgt für die Aktivierung des ganzen Kollegiums sowie die Erzeugung von Akzeptanz. Nicht zuletzt bietet sie für die Mitglieder einen Ort der Personalentwicklung: Steuergruppenmitglieder lernen gestalten und steuern, d.h. Prioritäten setzen, Projekte entwickeln usw. Steuergruppensprecher/innen lernen auch leiten. Insofern gibt es Überschneidungen zum Co-Management.

Ähnlich verhält es sich mit den übrigen Bausteinen zur Innenarchitektur einer Schule. Die Fachgruppen wurden bereits erwähnt. Die Stufen- oder Jahrgangsguppen unterscheiden sich von den Fachgruppen vor allem dadurch, dass sie üblicherweise in keiner gesetzten Ordnung als Gremium auftauchen. In Bezug auf die Unterrichtsentwicklung ist die Funktion der Jahrgangsguppen allerdings mindestens genauso bedeutsam wie die der Fachgruppen; Fachgruppen indes werden sogar in neueren Schulgesetzen genannt. Stufen- oder Jahrgangsguppen sind der Ort für Methoden-, Team- und Kommunikationstraining – und damit Basis für allgemeine, fachübergreifende Unterrichtsentwicklung, der etliche Schulentwicklungsexpert/inn/en die Priorität vor der fachspezifischen Unterrichtsentwicklung zusprechen.

Die Koordination der Fach- und der Stufengruppenarbeit unterliegt wiederum der Steuergruppe, kann aber auch Angelegenheit der Erweiterten Schulleitung (ESL) sein. Die ESL könnte als funktionales Äquivalent zur Steuergruppe angesehen werden. Allerdings hat die Steuergruppe mehr Potenzial als die ESL, das ganze Kollegium zu aktivieren und Akzeptanz für schulweite Entwicklungsprozesse zu gewinnen.

Feldhoff und Rolff haben im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitforschung zum Modellvorhaben „Selbstständige Schule NRW“ die Wirksamkeit von Steuergruppen für die Unterrichtsentwicklung untersucht und dabei die Zusammenarbeit mit der Schulleitung analysiert (vgl. Feldhoff/Rolff 2008, S. 293ff.). Sie kommen zu dem Ergebnis, dass Steuergruppen in ihrem Handeln Organisationsmerkmale wie z.B. die Innovationsbereitschaft und die Kooperation der Lehrkräfte in Bezug auf Unterricht positiv beeinflussen. Darüber hinaus haben Steuergruppen, vermittelt über diese Organisationsvariablen, einen Einfluss auf Aspekte der Unterrichtsqualität.



### 3.4 Führung als Leitkategorie

Der US-amerikanische Managementexperte Bennis hat den viel zitierten Satz geprägt: „Manager packen die Sache richtig an; Führungskräfte packen die richtige Sache an“ (Bennis 1990, S. 211). Wenn dieser Satz zutrifft, ergibt sich daraus Führung als Leitkategorie für Leitungshandeln. Das ist nicht selbstverständlich angesichts des Umstandes, dass nicht wenige Vertreter/innen der Managementlehre Management als Leitkategorie propagieren. In den letzten Jahren überwiegt jedoch zunehmend die Einschätzung, dass Führung die Leitkategorie ist, was besonders durch den aufkommenden Leadership-Begriff deutlich wird, der Führung nicht selten überhöht und mit Charisma in Verbindung bringt.

Charisma ist ein Begriff aus dem Neuen Testament (Zweiter Korinther-Brief), der „Gnadengabe“ meint. Charisma ist ein Anspruch, der kaum zu erfüllen ist: Wer verfügt schon über Charisma? Und kann man Charisma überhaupt lehren und lernen? Vermutlich nicht.

Richtig und wichtig am Leadership- und auch am Charisma-Begriff ist, dass er stark mit Persönlichkeit konnotiert ist. Und in der Tat geht es bei Führung wesentlich um Persönlichkeit. Führung heißt nicht nur Führen von Personen, sondern setzt selbst Persönlichkeit, Führungspersönlichkeit voraus. Nicht jeder kann führen. Die besten Führungskräfte hören im Übrigen nicht auf, an ihrer Persönlichkeit zu arbeiten.

Führung ist eine Entwicklungsaufgabe, wobei Schulleiter/innen nicht nur sich selbst im Fokus haben, sondern das ganze Kollegium: Wie Lehrer/innen den Schüler/inne/n beim Lernen helfen, helfen Schulleiter/innen den Lehrer/inne/n bei der (Personal-) Entwicklung.

Für Elmore, Schulleitungsforscher an der Harvard-University, bedeutet Führung eigenverantwortlicher Schulen dreierlei:

- Die Bedingungen zu gestalten, unter denen Schüler/innen und Lehrer/innen besser lernen,
- Organisationen zu schaffen, die unterstützende und kohärente Umgebungen für eine erfolgreiche Praxis darstellen, und
- Führungsfähigkeiten und Führungspraktiken bei anderen entwickeln (vgl. Elmore 2004, S. 42ff.).

Führung in diesem Sinne ist nicht nur Personalführung, sondern im Kern Gestaltungsaufgabe: Gestaltung einer „guten“ Schule (zunehmend durch die Qualitätstableaus der Schulinspektion definiert) und Gestaltung einer gesunden Schule.

#### **4. Fünf Formen von Kopplung – Gestaltung im Zusammenhang des Schulsystems**

Die Gesamtsystemsteuerung gehört unabdingbar zur Schulentwicklung dazu, insofern als es höchst unwahrscheinlich ist, dass aus der Selbststeuerung der Einzelschulen ein kohärentes Ganzes entsteht, ohne dass allgemein akzeptierte und gesellschaftlich notwendige Standards wie gleiche Zugangschancen für alle Schichten, Ethnien und beide Geschlechter, regionale Gleichversorgung und vergleichbare Qualität (vor allem der Abschlüsse) verletzt werden. Für die Steuerung der Entwicklung des Gesamtsystems aller Schulen eines Landes oder eines Landesteiles existiert eine ganze Reihe traditioneller und neuer Steuerungsmittel bzw. -agenturen wie Gesetzgeber, Schulgesetze, Zentralbehörde, Erlasse, Schulaufsicht, Schulträger (staatlich, kommunal oder privat) und auch zentrale Tests und Bildungsstandards.

Hinzu kommen eine Reihe intermediärer Steuerungseinheiten, die zwischen der zentralen Ebene und der Ebene der Einzelschulen stehen und die zumeist nicht über förmliche Sanktionsmacht verfügen, wie Regionalkonferenzen oder Netzwerke.

Das Hauptproblem des Gesamtsystems besteht in der Kopplung der Entwicklung von Einzelschulen („Selbststeuerung“) mit der Entwicklung des Gesamtsystems („Systemsteuerung“). Das Kopplungsproblem ist vor allem deshalb so kompliziert, weil – wie wir aus der Systemtheorie wissen – die zentralen Instanzen entscheiden können, in welchem Bereich, in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt sie intervenieren, aber die Schulen demgegenüber ziemlich unabhängig davon befinden können, wie sie mit diesen Interventionen umgehen. Hier ist der Spielraum weit: von der vorgabegerechten Umsetzung über die innere Kündigung bis zur mehr oder weniger subversiven Gegenwehr. Zudem wissen wir seit Weick (1976), dass Kopplungen im Schulbereich als „lose“ einzuschätzen und deshalb auch nicht leicht zu analysieren sind.

In Abb. 2 sind fünf Lösungsmöglichkeiten angedeutet, die allesamt in diesen Jahren praktiziert bzw. ausprobiert werden. Ihre Wirkungsweise wird hier daran gemessen, ob sie den Einzelschulen Entwicklungsspielraum gewähren (und sie bei der Entwicklung unterstützen) und ob sie gleichzeitig die Systemziele zu erfüllen vermögen, die vor allem in Vergleichbarkeit (der Ausstattung und der Bildungschancen) sowie in der Qualitätssicherung liegen.

Modell 1 (Steuerung durch Gesetze und Erlasse) ist das konventionellste Steuerungsmodell. Es ist hierarchisch aufgebaut und steuert durch Gesetze und Erlasse – jedoch neuerdings eher durch weniger detaillierte Gesetze, nämlich durch Rahmen- und Entwicklungsgesetze. Auch werden die Hierarchien abgeflacht und Steuerung erfolgt auf größeren Abstand, was sich vor allem im weitgehenden Verzicht auf Einzeleingriffe äußert. Für die Einzelschulen entsteht auf diese Weise eine Art Entwicklungskorridor, innerhalb dessen sie sich relativ selbstständig bewegen können.

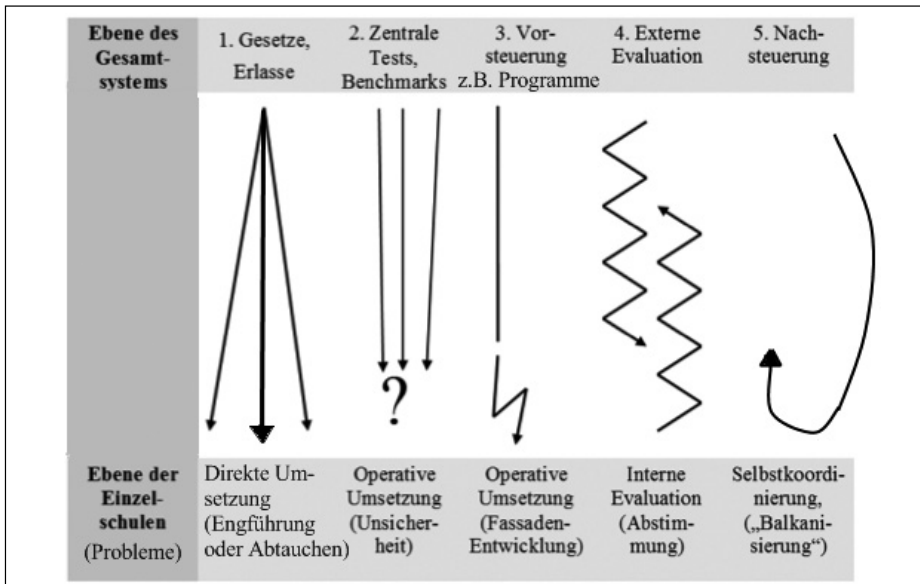


Abbildung 2: Kopplungsmodelle

Probleme treten auf, wenn der Korridor zu schmal ausfällt („Engführung“) und nicht genügend Spielraum für einzelschulbezogene Entwicklung besteht.

Modell 2 (Steuerung durch Tests und Benchmarks): Hier geht es darum, über zentral entwickelte und administrierte Schulleistungstests nationale Durchschnitte der Schülerleistungen zu ermitteln und diese (wenn möglich) mit den (international) Besten zu vergleichen. Auf diese Weise werden sogenannte Benchmarks ermittelt, die als von den Einzelschulen zu erreichende Standards gedeutet werden. Wie die Einzelschulen mit diesen Benchmarks umgehen, bleibt jedoch weitgehend unklar. In jedem Fall ist diese Art der Kopplung kontingent: Schulen können aufatmen und gar nicht reagieren, weil ihre Werte besser sind; oder sie können auch nicht reagieren, wenn die Werte schlechter sind, weil es dafür genügend Erklärungen (z.B. im Schulumfeld) gibt.

Modell 3 (Vorsteuerung) beruht auf Vorgaben von Programmen und Entwicklungsaufgaben. Sie gibt den Schulen z.T. mehr Raum für mehr Selbstorganisation, engt die Entwicklungsspielräume durch zusätzliche Vorgaben jedoch wieder ein, um auseinander laufenden Entwicklungen vorzubeugen. Ein Beispiel ist eine Kommune, die den Schulen mehr Budgetautonomie gibt, diese aber durch seitenlange, hoch detaillierte Ausführungsbestimmungen wieder zurücknimmt. Ein anderes Beispiel ist ein hoher Beamter bzw. eine hohe Beamtin der Schulaufsicht, die nicht abwarten können, bis die ihnen unterstellten höheren Schulen ein eigenes Schulprogramm entwickeln, und die diesen ein „Rahmensschulprogramm“ vorgeben. Schulen reagieren auf Vorsteuern häufig nicht nur irritiert, sondern mit offenem oder verdecktem Widerstand.

Modell 4 (verschränkte Evaluation) versucht die Kopplung durch eine Verbindung der internen Evaluation der Einzelschule („Selbstevaluation“) mit einer externen Evaluation seitens der Behörde. Hier liegt ein Problem darin, dass bei einer Priorität der externen Evaluation die Einzelschule sich von außen kontrolliert vorkommen und innerlich kündigen kann. Bei der Priorität der internen Evaluation könnte diese an den Indikatoren, Standards und Interessen der zentralen Ebene vorbeiziehen, so dass keine Kopplung möglich wird. Absprachen, gegenseitige Verträge (Zielvereinbarungen) oder eine Vorgabe wichtiger Indikatoren und Standards könnten Abhilfe schaffen.

Modell 5 (Nachsteuerung) legt den Akzent ganz eindeutig auf die Gestaltung durch Einzelschulen, die ermuntert werden, eigene Wege zu gehen, und denen ein großer Handlungsspielraum gewährt wird. Ein Problem könnte in einer ungebremsten Auseinanderentwicklung bestehen. Abhilfe würden Selbstkoordinierungsgremien schaffen, etwa Regionalkonferenzen oder Netzwerke. Wenn deren Koordinationskraft nicht ausreicht, müssten Behörden z.B. in Form der Schulaufsicht eingreifen und Entwicklungen nachträglich koordinieren. Am Beispiel der Schulprogrammentwicklung hieße das, den Schulen einige Zeit für die Gestaltung zu lassen und diese erst dann (z.B. durch die Schulaufsicht) mit den Vorgaben abzugleichen. Eingriffe und Anweisungen würden erst jetzt erfolgen und häufig gar nicht nötig sein.

Die Kopplungsmodelle überschneiden sich zum Teil. Sie sind auch eher als Meta-Modelle zu verstehen denn als Instrument zur Analyse konkreter Kopplungsaktionen. Hier könnte die Governance-Analyse in der Tat weiterhelfen.

## 5. Fazit

Zur Idee der Schulentwicklung passt vermutlich am besten das Modell 5. Aber zugegebenerweise beruht diese Aussage auf theoretischen Herleitungen. Empirische Forschung müsste diese noch überprüfen. Aber ein zumindest vorläufiges Fazit lässt sich jetzt schon ziehen:

In diesen Jahren wird von der Bildungspolitik zu viel gesteuert und zu wenig gestaltet. Vor allem an umfassender bzw. gesamthafter Gestaltung mangelt es. Dabei liegt eine Vielfalt erprobter und zugänglicher Gestaltungsmedien vor, vom Change Management über Balanced Scorecard bis zur Arbeit mit Masterplänen. Aber sie werden im Bildungsbereich viel zu wenig genutzt. Zudem gibt es an den Universitäten und Instituten zu wenig Gestaltungsforschung.

Dabei sollte der Logik der Schulentwicklung entsprechend am Anfang Gestaltung stehen und Steuerung erst danach kommen, auch wenn beides zusammenge-

dacht werden sollte. Zudem sollte nicht übersehen werden, dass die für pädagogische Prozesse entscheidende Gestaltungsebene die Einzelschule ist. Ob diese ihre Gestaltungsspielräume nutzt oder nicht, hängt wesentlich von der Führung der Schule ab, dem Schulleiter bzw. der Schulleiterin und den weiteren Führungskräften.

Ob das Ganze zusammenpasst, also Einzelschulentwicklung und Schulsystementwicklung, ist wiederum Gegenstand von Governance-Analysen.

## Literatur

- Bennis, W. (1994): Führen lernen. Wiesbaden: Campus.
- Dalin, P./Rolf, H.-G. (1990): Institutionelles Schulentwicklungsprogramm. Soest: Verlagskontor.
- Dubs, R. (2005): Die Führung einer Schule. Stuttgart: Steiner.
- Elmore, R.F. (2004): School Reform from Inside Out. Cambridge, Ma.: Harvard Education Press.
- Evans, R. (1996): The Human Side of School Change. San Francisco: Jossey-Bass.
- Feldhoff, T./Rolf, H.-G. (2008): Einfluss von Schulleitungs- und Steuergruppenhandeln. In: Holtappels, H.G./Klemm, K./Rolf, H.-G. (Hrsg.): Schulentwicklung durch Gestaltungsautonomie. Münster: Waxmann, S. 293-302.
- Fend, H. (2008): Schule gestalten. Wiesbaden: VS.
- Freimuth, J./Hauck, O./Trebesch, K. (2003): They (n)ever come back – Orientierungsweisen und -weisen im mittleren Management. In: Organisationsentwicklung 22, H. 1, S. 24-35.
- Hargreaves, A./Fink, D. (2005): Nachhaltige Entwicklung durch nachhaltige Schulleitung. In: Journal für Schulentwicklung 9, H. 2, S. 19-29.
- Holtappels, H.G./Klemm, K./Rolf, H.-G. (Hrsg.) (2008): Schulentwicklung durch Gestaltungsautonomie. Münster: Waxmann.
- Pont, B./Nusche, D./Hopkins, D. (Hrsg.) (2008): Improving school leadership. Paris: OECD.
- Rolf, H.-G. (1996): Verwaltungsreform im Schulbereich: schlanker und pädagogischer zugleich. In: Organisationsentwicklung 15, H.2, S. 30-40.
- Rolf, H.-G. (2007): Steuerungsgruppen als Basis von Schulentwicklung. In: Ders.: Studien zu einer Theorie der Schulentwicklung. Weinheim/Basel: Beltz.
- Schneider, W. (2003): Betriebsräte als Co-Manager? In: Organisationsentwicklung 22, H. 1, S. 80-83.
- Weick, K.E. (1976): Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. In: Administrative Science Quarterly 21, S. 1-19.
- Wunderer, Rolf (2007): Führung und Zusammenarbeit. Neuwied: Luchterhand.

*Rolf, Hans-Günter*, Prof. Dr., geb. 1939, em. Prof. für Bildungsforschung am „Institut für Schulentwicklungsforschung“ der TU Dortmund, wissenschaftlicher Leiter des Akademierats der „Dortmunder Akademie für Pädagogische Führungskräfte“ und wissenschaftlicher Leiter des Fernstudienganges „Schulmanagement“ der TU-Kaiserslautern.

Anschrift: Friedenstr. 9, 44139 Dortmund  
E-Mail: hgroloff@gmx.de