
Ulrich Steffens

Plädoyer für ein koordiniertes Zusammenspiel in der Schulsystemgestaltung¹

Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund von Schulreformerfahrungen der letzten Dekaden wird als ein entscheidendes Problem der Schulsystemgestaltung eine unzureichende Gesamtabstimmung der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung konstatiert und für eine Orchestrierung der Instrumente und Synchronisierung der Maßnahmen auf den verschiedenen Handlungsebenen des Schulwesens plädiert.

Schlüsselwörter: Schulreform, Bildungsplanung, Schulentwicklung

Plea for a Coordinated Cooperation with Regard to the Formation of the School System

Abstract

Against the background of the experiences regarding school reforms during the last decades, this article accounts for an insufficient coordination of quality management and quality improvement as a decisive problem with regard to the formation of the school system. It pleas for an orchestration of the instruments and for a synchronization of the activities on the different levels of the school system.

Keywords: school reform, educational planning, school improvement

1 Bei diesem Beitrag handelt es sich um das Statement des Verfassers im Rahmen einer Podiumsdiskussion der „DDS-Jahrestagung 2009“ in Münster zum Thema „Führung – Steuerung – Governance und ihre Bedeutung für die Schulreform“. Die Diktion der Vortragsfassung wurde beibehalten.

1. Orchestrierung der Instrumente und Synchronisierung der Handlungsebenen als zentrale Herausforderungen der Schulsystemsteuerung

Hasso von Recum hatte Ende der 1990er-Jahre den Zustand des deutschen Bildungswesens mit harschen Worten kritisiert (vgl. v. Recum 1997): Der deutsche Bildungsföderalismus zeichne sich durch die Zersplitterung bildungspolitischer Zielvorstellungen ebenso aus wie durch Gestaltungs- und Innovationsarmut sowie die Neigung zur Selbstblockade und die Fixierung auf Minimallösungen. Eine Reform des bildungspolitischen Steuerungssystems sei deshalb überfällig. Voraussetzung einer solchen Reform sei eine realistische Einschätzung des Potenzials politischer Steuerung.

Bei seinem Plädoyer für eine Reaktivierung bildungspolitischer Steuerung geht es v. Recum nicht darum, das traditionelle Modell technokratisch-zentralistischer Fremdsteuerung wieder zur Geltung zu bringen. Dieses Modell entspreche nicht mehr den Anforderungen der Gegenwart. Ein modernes Steuerungssystem solle nach dem Subsidiaritätsprinzip die Möglichkeiten der Selbststeuerung im Bildungswesen nutzen. Anzustreben sei ein Mischsystem aus Selbst- und Fremdsteuerung, in dem die Zuständigkeitsgrenzen genau bestimmt und festgelegt werden müssten. Ein solches System, wie es sich im Konzept einer größeren Selbstständigkeit und Eigenverantwortung der Einzelschule ansatzweise abzeichnet, setze aber voraus, dass Planung nach wie vor ein wesentlicher Bestandteil des Steuerungsprozesses sei, „auch wenn ein tendenziell planungsfeindlicher Zeitgeist das nicht wahrhaben möchte“ (ebd., S. 82). Gerade eine möglichst weitgehende Selbststeuerung des Bildungswesens erfordere als Gegengewicht eine wirksame Rahmenplanung und geeignete administrative Vorkehrungen, um eine „Atomisierung des Bildungswesens“, eine „selbstgenügsame Abschottung einzelner Bildungseinrichtungen“ und die „Herrschaft von Beliebigkeit“ zu vermeiden (ebd., S. 82f.). Nur eine zuverlässige Zielplanung ermögliche ein Handeln, das sich nicht auf das Reagieren beschränke, sondern vorausschauend sei und bildungspolitische Perspektiven eröffne, die über den Tag hinaus reichten. Von Recum schließt seine Überlegungen mit der Feststellung, dass die Notwendigkeit, das bildungspolitische Steuerungssystem zu erneuern, kaum zu bestreiten sei. Doch habe man sich hierzulande angewöhnt, vor schwierigen bildungspolitischen Reformaufgaben, die ungewöhnliche Anstrengungen erforderten, zurückzuschrecken und vorzeitig zu kapitulieren.

Ohne eine Rekonstruktion bildungspolitischer Steuerung, wie sie in den zitierten Überlegungen v. Recums dringend angemahnt wird, dürfte diese Aufgabe schwerlich zu bewältigen sein. Damit stellt sich die Frage, wie eine solche Rekonstruktion ins Werk gesetzt werden, wie der dazu notwendige politische und gesellschaftliche Konsens sich entwickeln und wie ein umfassendes, auf Bundes- wie auf Länderebene angesiedeltes Planungsszenario aussehen könnte.

Überzeugende Antworten darauf können wohl nur in einem Diskussions- und Klärungsprozess gefunden werden, der nicht nur auf den obersten bildungspolitischen Entscheidungsebenen stattfindet, sondern in den alle „institutionellen Akteure“ (Fend 2006) einzubeziehen wären und der zugleich alle Handlungsebenen des gesamten Bildungssystems in den Blick zu nehmen hätte. Eine Erfolg versprechende Perspektive könnte dafür der „Governance“-Ansatz bieten (zum Ansatz vgl. z.B. die Beiträge von Uwe Schimank und Herbert Altrichter im vorliegenden Heft).

Vor dem Hintergrund der Analyse Hasso von Recums – die meines Erachtens auch heute noch so aktuell wie damals ist – scheint mir eine der wichtigsten bildungsplanerischen Konsequenzen jene zu sein, die innere Stimmigkeit und gegenseitige Passung einzelner Maßnahmen auf den *verschiedenen* Handlungsebenen des Bildungssystems in einem Gesamtkonzept der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung zu fokussieren. Damit plädiere ich zugleich für eine Wiederentdeckung der Systemebene als eine der Steuerungskräfte im Orchester der klassischen drei Handlungsebenen: der Systemebene, der Schulebene und der Unterrichtsebene. Wir müssen uns meines Erachtens dessen bewusst werden, dass diese Ebenen für eine *wirksame* Bildungsplanung und Schulentwicklung in einer unauflösbaren Einheit als Trias zu konzipieren sind und nicht gegeneinander ausgespielt werden dürfen.

Es ist mein Eindruck, dass den vielen Konzepten, Modellversuchen und Maßnahmen der letzten 40 Jahre der durchschlagende Erfolg deshalb versagt geblieben ist, weil das Zusammenspiel von Einzelelementen der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung sowie die gegenseitige Verwobenheit bzw. wechselseitige Abhängigkeit der Handlungsebenen zu wenig beachtet wurden. Einzelne Elemente können, für sich betrachtet, noch so gut gemeint und gestaltet sein – ihre Wirkungsmöglichkeiten verpuffen durch Gegenläufigkeiten anderer Elemente bzw. durch eine fehlende GesamtAbstimmung einzelner Maßnahmen auf den verschiedenen Handlungsebenen.

Rückblickend betrachtet, kommt mir die Schulsystemsteuerung wie auch die Bildungsplanung und Schulentwicklung der letzten 40 Jahre wie ein chaotisches Orchester vor:²

- Die einzelnen Musiker spielen sehr unterschiedlich gut bzw. schlecht. Auf die Güte kommt es offenbar auch gar nicht an, denn ihr wird keine besondere Sorgfalt gewidmet.
- Manche Spieler halten den Takt nicht ein, andere improvisieren, wieder andere haben keine Lust und nehmen sich mitten im Satz eine Pause.

2 Mit diesem Orchesterbild wird bewusst angeknüpft an den Titel der Tagungsdokumentation des OECD-CERI-Seminars von 1999 in Rheinfelden „Die Vielfalt orchestrieren. Steuerungsaufgaben der zentralen Instanz bei größerer Selbständigkeit der Einzelschulen“ (siehe dazu Schweizerische Konferenz 2000).

- Obwohl für eine erfolgreiche Darbietung notwendig, sind manche Orchestergruppen gar nicht oder nur unvollständig besetzt. Gleichzeitig wird so getan, als sei die Orchesterbesetzung vollständig versammelt.
- Innerhalb der Orchestergruppen und zwischen den einzelnen Orchestergruppen wird nach unterschiedlichen Notenblättern gespielt.
- Die Partitur des Dirigenten und die Notenblätter der Orchestermitglieder stimmen nicht überein.
- Und der Dirigent wirkt irgendwie hilflos – aber der Fassade nach so, als ob er alles im Griff habe.

Das Bild ließe sich leicht weiter ausmalen, und es ist sicher überzeichnet. Aber muss ein kritischer Betrachter der zurückliegenden Schulreformen nicht zu dem Schluss kommen, dass der Vergleich mit einem chaotischen Orchester nicht ganz verfehlt ist?

2. Paradoxe Konstellationen der Schulsystemsteuerung

Die fachöffentliche Diskussion um eine verstärkte Selbstständigkeit von Schulen in Deutschland wird seit über fünf Jahrzehnten geführt, ohne dass bis heute in den Schulsystemen der deutschen Länder eine Schulverfassung realisiert worden ist, die dem Anspruch einer selbstorganisierten, selbstverantworteten und selbstwirksamen Schule zu entsprechen vermag. Insgesamt betrachtet, ist der vielschichtige Entwicklungsprozess durch widersprüchliche Konstellationen gekennzeichnet:

Einerseits werden neue Instrumente einer Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung in (nahezu) allen deutschen Ländern eingeführt, die den internationalen Trends folgen und prinzipiell eine neue Schulsystemsteuerung ermöglichen. Allerdings können die meisten Schulen den neuen Anforderungen aufgrund der real existierenden Arbeitsgrundlagen der traditionellen Systemstrukturen kaum entsprechen:

- Bedingt durch die individuell orientierte Verfasstheit der Lehrerrolle sind Verantwortungs- und *Gestaltungsbewusstsein* für die Schule insgesamt nicht ausgeprägt.
- In dessen Folge sind auch die erforderlichen *Gestaltungskompetenzen* der Organisationsmitglieder nicht ausgebildet.
- Aufgrund der vorherrschenden traditionellen Steuerungsmaßnahmen fehlen die erforderlichen *Ressourcen* an Arbeitszeit und Arbeitsstrukturen. So werden nach wie vor keine Zeitgefäße ausgewiesen, die für die schulischen Gestaltungsaufgaben erforderlich wären. Ohne entsprechende Arbeitszeitmodelle geht es aber nicht. Die Ausstattung der Schulleitungen hat sich nur unwesentlich geändert, obwohl dem entsprechenden Personal erhebliche neue Führungsaufgaben zugewiesen wurden.

Andererseits ist eine systematische Umsteuerung der bürokratisch verfassten Schulstrukturen hin zu einem modernen, weitgehend selbstständigen, selbstverant-

worteten und selbstwirksamen Schulsystem kaum zu erkennen. Im Grunde existieren derzeit *zwei Parallelstrukturen*, die miteinander kollidieren und sich gegenseitig blockieren. Dies zieht eine paradoxe Konstellation nach sich:

- Die neuen Elemente, die eine selbstständige, selbstverantwortete und selbstwirksame Schule ermöglichen könnten, werden den Schulen in Form von Detailanweisungen auferlegt. Beispielsweise wird auf dem Erlasswege vorgeschrieben, welche Entwicklungsvorhaben die Schulen in nächster Zeit zu bearbeiten und in ihrem Schulprogramm zu berücksichtigen haben.
- Den Schulleitungen werden zahlreiche neue Aufgaben übertragen, die bislang von den Staatlichen Schulämtern wahrgenommen wurden; sie bekommen dabei detailliert vorgeschrieben, wie sie diese auszuführen haben. Gleichzeitig wird nicht berücksichtigt, welche Konsequenzen die zusätzlichen Arbeiten für Schulleitungen nach sich ziehen und mit welcher Infrastruktur sie diese bewältigen können.
- Das Schulpersonal erhält im Zuge der neuen Verfahren der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung Aufträge, die weder im Kompetenzprofil noch im Arbeitszeitbudget ausgewiesen sind.

Vor diesem skizzierten Hintergrund drängt sich der Eindruck auf, dass die „institutionellen Akteure“ aller Aufgabenrollen im Schulsystem in gewisser Weise Gefangene ihres selbst erzeugten Labyrinths der Schulgestaltung geworden sind und darin vergeblich zu haben scheinen, dass die Blockierungen und behindernden Verflechtungen konstruiert und nicht als unveränderbare Bedingungen ohnmächtig hinzunehmen sind. Die makroorganisatorischen Vorstrukturierungen (also die gesetzlichen und administrativen Vorgaben) der Schulgestaltung sind deshalb als institutionelle Möglichkeiten wiederzuentdecken, die als „Handlungsgelegenheiten“ (Fend 2008, S. 158) und nicht als erschlagende allumfassende Detailsteuerung des schulischen und unterrichtlichen Alltagshandelns zu konzipieren sind.

3. Proportionale Bildungsplanung für Schulen in erweiterter Verantwortung

In der skizzierten Perspektive ist zu reflektieren, welche Prozesse die entsprechenden Vorstrukturierungen ermöglichen und welche flankierenden Maßnahmen erforderlich sind, damit die rechtlichen Vorgaben auch die erwünschten Arbeitsprozesse nach sich ziehen. Obwohl solche Prüfschritte in Planungsprozessen konstitutiv sein müssten, sind die unzureichende Wirkungsorientierung, die fehlende Orchestrierung der Reforminstrumente und die mangelnde Synchronisierung der Handlungsebenen ein hervorstechendes Kennzeichen der bisherigen Schulreformen in Deutschland. Möglicherweise sind darin auch die Gründe für die geringe Durchschlagskraft vieler Reformvorhaben zu sehen.

Im Sinne des Fendschen „Angebots-Nutzungs-Modells“ (Fend 2008) stellen die rechtlichen Vorstrukturierungen ein Angebot an Verhaltensoptionen bereit. Wie dieses Angebot genutzt wird, ist von Transformationsprozessen abhängig, die durch subjektive und professionelle Überzeugungen sowie durch bewährte Arbeitstraditionen beeinflusst werden. Die „Nutzer“ rekonstruieren dabei die Vorgaben vor ihrem konkret erlebten Handlungshintergrund und den damit verbundenen „subjektiven Theorien“. Insofern ist es konsequent, mit Fend die makroorganisatorischen Vorgaben der Schulsystemsteuerung als „institutionelle Opportunitätsstrukturen“ (Fend 2008) zu begreifen, die Ermöglichungsstrukturen darstellen und nicht im Selbstlauf die intendierten Wirkungen nach sich ziehen. Die Herausforderung einer klugen Bildungsplanung besteht demnach darin, das mögliche Handlungsspektrum der Nutzungsseite systematisch auszuleuchten und durch eventuelle flankierende Maßnahmen zielgerichtet zu unterstützen. In diesem Zusammenhang unterscheidet Peter Posch (in Anknüpfung an Giddens 1992) zwischen „*verpflichtenden* strukturellen Voraussetzungen“ und „*ermöglichenden* strukturellen Voraussetzungen“ (Posch 2009; Hervorhebungen durch den Verfasser).

In Anknüpfung an die erwähnten Transformationsprozesse bei der Rekonstruktion der makroorganisatorischen Vorstrukturierungen durch die Betroffenen ist es folgerichtig, wenn Posch auch die individuellen Voraussetzungen in das Planungsmodell integriert und bei den individuellen Bedingungen gleichfalls zwischen „*verpflichtenden*“ und „*ermöglichenden*“ Voraussetzungen unterscheidet.

Wie hilfreich dieses kategoriale Planungsmodell für ein Entwicklungskonzept der verstärkten Selbstständigkeit der Einzelschule sein kann, soll an einem Beispiel verdeutlicht werden, dem derzeit ein hoher Stellenwert für die selbstorganisierte, selbstverantwortete und selbstwirksame Schule zugesprochen wird: Eine wichtige Komponente des neuen Schulmodells ist die Übernahme von Verantwortung für das unterrichtliche bzw. schulische Geschehen, die durch eine wirkungsorientierte Arbeitsweise und durch entsprechende metakognitive Prozesse erhöht werden soll.

Werden nun Schulen zur internen Evaluation verpflichtet („*verpflichtende* strukturelle Voraussetzungen“), so müssen mit diesem Auftrag auch korrespondierende Arbeitsbedingungen einhergehen, unter denen Evaluation durchgeführt werden kann. Als „*ermöglichende* strukturelle Voraussetzungen“ sind dabei entsprechende Zeitgefäße und geeignete Arbeitsorganisationen (Verantwortlichkeiten, Gremien) anzusehen.

Als „*verpflichtende* individuelle Voraussetzungen“ wären eine – aus dem Auftrag der Lehrerrolle resultierende – Mitarbeit in den entsprechenden Gremien und die Übernahme von Arbeitsaufträgen zu nennen. Dies schließt eine Beachtung der in den Arbeitsprozessen geltenden Regeln ein (z.B. Einhalten von Beschlüssen oder ein fairer Umgang miteinander). Dabei wird davon ausgegangen, dass diese verpflichtende Mitarbeit professionell ausgeführt wird. Da aber bekannt ist, dass Lehrpersonen

bei der Ausübung evaluativer Aufgaben noch Neuland betreten, ist die verpflichtende Arbeitsausführung durch „ermöglichende individuelle Voraussetzungen“ zu flankieren, nämlich durch entsprechende Qualifizierungsprozesse.

Das Beispiel wäre noch dahingehend weiter zu differenzieren, wer bei schulinternen Evaluationsmaßnahmen auf welcher Handlungsebene welche Zuständigkeiten und Aufgaben wahrzunehmen hat. Bei einer funktionalen Differenzierung der Aufgabenrollen an den eigenverantwortlichen Schulen könnte unterschieden werden zwischen unterrichtsbezogenen und schulbezogenen Evaluationsaufträgen. Während die *unterrichtsbezogenen* Evaluationsmaßnahmen zum „Pflichtprogramm“ der Lehrerrolle zu zählen wären, könnten die *schulbezogenen* Evaluationsmaßnahmen auf bestimmte Personen eines Kollegiums eingegrenzt werden, die entweder qua Funktion oder per Arbeitszeitkontingent damit beauftragt sind und sozusagen einen Expertenstatus einnehmen („mittleres Management“).

Mit diesem Beispiel sollte – ohne dabei ins Detail zu gehen – nur das *prinzipielle* Vorgehen einer Bildungsplanung für die Schule in erweiterter Verantwortung skizziert werden. Alle relevanten Gestaltungselemente wären dementsprechend „durchzukomponieren“ und miteinander in Beziehung zu setzen, und zwar im Sinne einer Orchestrierung der Reforminstrumente und einer Synchronisierung der Handlungsebenen (Schulsystem-, Schul- und Unterrichtsebene). Dabei hätte der Planungsprozess nicht nur von den Struktursetzungen auszugehen und die „ermöglichenden“ Bedingungen zu identifizieren, sondern müsste in einem gesonderten Analyseschritt auch umgekehrt vorgehen. Das schließt die Fragen ein, welche relevanten Prozessbedingungen (z.B. Arbeitsbelastungen, vorherrschende Unterrichtsskripte) für eine Zielführung von Maßnahmen hinderlich und welche strukturellen Voraussetzungen dementsprechend obligatorisch erforderlich sind. Auf diese Weise würden nicht nur unstimmgie Ziel-Mittel-Relationen offenkundig, sondern auch das Finanzierbarkeitsproblem bei Maßnahmen offensichtlich. Einen solchen wechselseitigen Entwicklungsprozess könnte man „proportionale Bildungsplanung“ nennen. Als „proportional“ bezeichne ich eine Bildungsplanung, bei der die Planungselemente auf den unterschiedlichen Handlungsebenen in einem funktionalen Zusammenhang betrachtet sowie Struktur- und Prozesskomponenten verhältnismäßig in Beziehung gesetzt werden, um eine zielbezogene Wirkungsweise zu erreichen.

Zur Realisierung dieses anspruchsvollen Ziels ist es erforderlich, das bislang vorherrschende „Bürokratiemodell“ (Durchregulierung und Vollzugshandeln) *schrittweise* durch ein modernes Steuerungswesen zu ersetzen („Qualitätsmanagement“). In dieser Perspektive ist die gesamte Schulverwaltung auf allen Handlungsebenen neu zu konzipieren, angefangen bei den rechtlichen Vorgaben bis hin zur Neudefinition der Aufgabenstellungen für alle Handlungsrollen („institutionelle Akteure“).

Wesentliche Gestaltungsparameter für diesen Reformprozess stellen das Umdenken von der Input- zur Outputsteuerung bzw. ein Perspektivenwechsel von der Angebots-

zur Nutzungsseite dar. Dabei ist die Frage nach den pädagogischen Wirkungen in den Mittelpunkt des Handelns zu rücken (*Wirkungsdenken*). Dahinter verbirgt sich eine evaluative Arbeitshaltung, die auf den pädagogischen Nutzen des schulischen und unterrichtlichen Handelns ausgerichtet ist. Mit anderen Worten: Das bisherige Aufgabenspektrum der Lehrerrolle (Erziehen, Unterrichten, Beraten und Innovieren; vgl. Deutscher Bildungsrat 1970) ist um die zusätzlichen Komponenten der Reflexion, Diagnose und Evaluation zu erweitern.

Für eine wirksame Gestaltung von Entwicklungsprozessen sind *Struktur- und Kulturaspekte* gleichberechtigt zu betrachten und aufeinander abzustimmen. In den zurückliegenden Schulreformphasen wurde dieses Planungsprinzip häufig nicht berücksichtigt. Es wurde zumeist davon ausgegangen, dass Strukturmaßnahmen gleichsam im „Selbstlauf“ auch einen kulturellen Wandel nach sich ziehen würden. Dieses Denken gilt es bei dem intendierten Entwicklungsprozess zu überwinden. Insofern müssen die habitualisierten Verhaltensweisen („scripts“) und die damit verbundenen Handlungsüberzeugungen („beliefs“) als konstitutive Planungsparameter Berücksichtigung finden.

Literatur

- Deutscher Bildungsrat (1970): Strukturplan für das Bildungswesen. Empfehlungen der Bildungskommission. Stuttgart: Klett.
- Fend, H. (2006): Neue Theorie der Schule. Wiesbaden: VS.
- Fend, H. (2008): Schule gestalten. Systemsteuerung, Schulentwicklung und Unterrichtsqualität. Wiesbaden: VS.
- Giddens, A. (1992): Die Konstitution der Gesellschaft. Frankfurt a.M.: Campus.
- Posch, P. (2009): Zur schulpraktischen Nutzung von Daten: Konzepte, Strategien, Erfahrungen. In: Die Deutsche Schule 101, H. 2, S. 119-135.
- Recum, H. v. (1997): Überlegungen zur Rekonstruktion bildungspolitischer Steuerung. In: Böttcher, W./Weiß, M. (Hrsg.): Wege zu einer neuen Bildungsökonomie. Pädagogik und Ökonomie auf der Suche nach Ressourcen und Finanzierungskonzepten. Weinheim/München: Juventa, S. 72-83.
- Schweizerische Konferenz kantonaler Erziehungsdirektoren/Österreichisches Bundesministerium für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten/Deutsche Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (Hrsg.) (2000): Die Vielfalt orchestrieren. Steuerungsaufgaben der zentralen Instanz bei größerer Selbständigkeit der Einzelschulen. Innsbruck: Studien-Verlag.

Ulrich Steffens, Leiter des Bereichs „Grundsatzfragen“ am Institut für Qualitätsentwicklung (IQ) Hessen.

Anschrift: Institut für Qualitätsentwicklung, Walter-Hallstein-Str. 5-7, 65197
Wiesbaden
E-Mail: u.steffens@iq.hessen.de