

## **Governance im Bildungswesen**

**Horst Weishaupt**

Finanzierung und Recht als Ansatzpunkte  
schulpolitischer Steuerung

**Uwe Schimank**

Planung – Steuerung – Governance

**Herbert Altrichter**

Governance – Schulreform als Handlungskoordination

**Hans-Günter Rolff**

Führung als Gestaltung

**Albrecht Wacker**

Die Fachkonferenz – Transmissionsriemen zwischen  
Schule und Unterricht?

### **Zur Diskussion**

**Ulrich Steffens**

Plädoyer für ein koordiniertes Zusammenspiel in  
der Schulsystemgestaltung

## INHALT

### EDITORIAL

**Bericht der Redaktion** ..... 213

*Martin Heinrich*

**Editorial zum Schwerpunktthema: Governance im Bildungswesen** ..... 215

### GOVERNANCE IM BILDUNGSWESEN

*Horst Weishaupt*

**Finanzierung und Recht als Ansatzpunkte schulpolitischer Steuerung.  
Eine Ideenskizze**..... 217

*Uwe Schimank*

**Planung – Steuerung – Governance: Metamorphosen politischer  
Gesellschaftsgestaltung**..... 231

*Herbert Altrichter*

**Governance – Schulreform als Handlungskoordination** ..... 240

*Hans-Günter Rolf*

**Führung als Gestaltung und ihre Bedeutung für die Schulreform** ..... 253

*Albrecht Wacker*

**Die Fachkonferenz – Transmissionsriemen  
zwischen Schule und Unterricht?  
Zur wachsenden Bedeutung der Fachkonferenz als kollektivem  
Steuerungsakteur in neuen Steuerungskonzepten**..... 266

### ZUR DISKUSSION

*Ulrich Steffens*

**Plädoyer für ein koordiniertes Zusammenspiel  
in der Schulsystemgestaltung** ..... 277

## WEITERER BEITRAG

*Stefan Keller/Felix Winter*

**Wie Lehrpersonen mit Kompetenzbeschreibungen unterrichten können ..... 285**

**REZENSIONEN ..... 297**

**Die  
Deutsche  
Schule**

Zeitschrift für

Erziehungswissenschaft

Bildungspolitik und pädagogische Praxis

Herausgegeben von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft

**DDS**

**4**

2009

### Vorschau

#### **Themenschwerpunkt: Schule leiten**

Der Beruf der Schulleiterin/ des Schulleiters hat sich tiefgreifend verändert. Schulentwicklungsforderungen wurden in den letzten Jahren zumeist begleitet von Hinweisen auf die besondere Bedeutung von Schulleitung. Ein Blick in andere Länder, auf das Alltagsgeschäft sowie die Möglichkeiten datenbasierter Schulentwicklung zeigt moderne Schulleitung zwischen Aufwertung, neuen Handlungsoptionen und Überforderung.

Mit Beiträgen von Andreas Schleicher (Paris), Richard Halverson (Madison), Johan C. van Bruggen (Nieuwegein), Martin Scherm (Hamburg), Wolfgang Vogelsaenger (Göttingen) u.a.

Heft 4/2009 der Zeitschrift erscheint im Dezember 2009.



Waxmann • Steinfurter Str. 555 • 48159 Münster • [www.waxmann.com](http://www.waxmann.com)

## CONTENTS

### EDITORIAL

**News from the Editorial Staff** ..... 213

*Martin Heinrich*

**Editorial to the Focus Topic: Governance in the Educational System** ..... 215

### GOVERNANCE IN THE EDUCATIONAL SYSTEM

*Horst Weishaupt*

**Funding and Legislation as Starting Points of School Political Regulation.**

**An Idea Sketch** ..... 217

*Uwe Schimank*

**Planning – Guidance – Governance: Metamorphoses of the**

**Political Formation of Society** ..... 231

*Herbert Altrichter*

**Governance – School Reform as Coordination of Action** ..... 240

*Hans-Günter Rolff*

**Guidance as Formation and its Meaning for School Reform** ..... 253

*Albrecht Wacker*

**The Subject Conference – Transmission Belt between  
School and Teaching?**

The Growing Importance of Subject Conferences as Collective

Regulating Actors in the Context of New Regulation Concepts ..... 266

### DISCUSSION

*Ulrich Steffens*

**Plea for a Coordinated Cooperation Regarding**

**the Formation of the School System** ..... 277

## FURTHER ARTICLE

*Stefan Keller/Felix Winter*

**How Teachers Can Teach with Competence Descriptions ..... 285**

**REVIEWS ..... 297**

**Die  
Deutsche  
Schule**

Zeitschrift für  
Erziehungswissenschaft  
Bildungspolitik und pädagogische Praxis  
Herausgegeben von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft

**DDS**

**4**

2009

### Preview

#### Focus Topic: School Management and Leadership

The role of headmasters has deeply changed. Demands for school development during the last years have been mostly accompanied by references to the special importance of the heads of the schools. Taking a look at other countries, at the daily business and at the potentials of data-based school development shows modern headmasters between reassessment, new options for action and excessive demands.

With contributions from **Andreas Schleicher (Paris)**, **Richard Halverson (Madison)**, **Johan C. van Bruggen (Nieuwegein)**, **Martin Scherm (Hamburg)**, **Wolfgang Vogelsaenger (Göttingen)** et al.

No 4/2009 will be out in December 2009.



Waxmann • Steinfurter Str. 555 • 48159 Münster • Germany • [www.waxmann.com](http://www.waxmann.com)

## Bericht der Redaktion

### News from the Editorial Staff

#### *Ausscheiden von Frieder Bechberger-Derscheidt aus der Redaktionsarbeit*

Frieder Bechberger-Derscheidt (\*1943) hat nach kurzer Mitarbeit in der Redaktion entschieden, dass seine zahlreichen Einbindungen in bildungspolitische Aktivitäten in Rheinland-Pfalz sich zeitlich nicht mit der aufwändigen Redaktionsarbeit vereinbaren lassen. Er hat daher darum gebeten, von der Redaktionsarbeit entpflichtet zu werden. Nach einer langjährigen Tätigkeit als Vorsitzender der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Rheinland-Pfalz wechselte Frieder Bechberger-Derscheidt in die Schulverwaltung. Er war bis zu seiner Pensionierung Leiter der Schulabteilung im rheinland-pfälzischen Kultusministerium. Von 1993 bis 2005 vertrat er das Land im Schulausschuss der Kultusministerkonferenz (KMK) und war zugleich von 2001 bis 2005 Vorsitzender des Unterausschusses Lehrerbildung der KMK. Im Rahmen dieser Tätigkeit wurden die bundesweit geltenden Standards der Bildungswissenschaften als verpflichtender Teil der Lehrerbildung erarbeitet. Wir hätten ihn gern in der Redaktion gehalten, respektieren aber seine Entscheidung und wünschen ihm für seine weitere bildungspolitische Arbeit viel Erfolg!

#### *Wechsel von Jochen Schweitzer aus der Redaktion in den wissenschaftlichen Beirat*

Mitte dieses Jahres beendete auch Jochen Schweitzer (\*1942) seine aktive Zeit als Redakteur der DDS. Über zwanzig Jahre, in der Zeit von 1983 bis zum Jahr 2009, gehörte er der Redaktion der „Deutschen Schule“ an. Seine große Expertise in Fragen der Schulpraxis, Bildungspolitik und Bildungsforschung hat er sich in zahlreichen, ganz unterschiedlichen Tätigkeiten erworben. Er war zunächst Bankkaufmann, wechselte jedoch ins Lehramt und war ab 1969 als Berufsschullehrer in Münster und von 1973 bis 1977 als Studienrat im Hochschuldienst im Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Münster tätig. Parallel engagierte er sich in der GEW, u.a. war er Vorsitzender des Stadtverbands Münster. 1983 wurde er in den Hauptvorstand der GEW gewählt; dort war er bis 1989 für das Referat Bildungspolitik zuständig. In der letzten Amtsperiode der DDR-Volkskammer war er von März bis Oktober 1990 als Referent der SPD-Fraktion beschäftigt und wurde danach Abteilungsleiter in dem neu gegründeten Bildungsministerium des Landes Brandenburg in Potsdam. 1992 wech-

selte er nach Bremen und war dort tätig als Oberschulrat und Referent für Grundsatz- und überregionale Angelegenheiten. Von der Gründungsphase 1997 an hat er als Vertreter der KMK in den PISA-Gremien bei der OECD und in Deutschland mitgearbeitet, zuletzt im Vorstand des PISA-Boards und als Vorsitzender der Strategischen Entwicklungsgruppe von PISA.

Die Monate der Erstellung des 100. Jahrgangs der DDS stellten für Jochen Schweitzer die wohl arbeitsreichste Zeit in seiner Redaktionstätigkeit dar. Nach dem Ausscheiden von Jörg Schlömerkemper erklärte er sich bereit, für ein Jahr die Funktion des DDS-Geschäftsführers zu übernehmen. Bereits im Auftaktheft des Jubiläumsjahrgangs der Zeitschrift hat Jochen Schweitzer als geschäftsführender Redakteur die wechselvolle Geschichte der Zeitschrift skizziert, auf die Dringlichkeit der nachholenden historischen Analyse hingewiesen und diese engagiert vorangetrieben. Im Kontext dieser Diskussionen zum 100-jährigen Bestehen der Zeitschrift beauftragte die Max-Traeger-Stiftung den Erziehungswissenschaftler und Bildungshistoriker Andreas Hoffmann-Ocon damit, innerhalb eines Forschungsprojekts die Verstrickungen der DDS zur Zeit des Nationalsozialismus kritisch zu beleuchten. Der Abschlussbericht zu diesem Forschungsprojekt liegt seit Kurzem in Form des 10. Beiheftes der Zeitschrift vor. Diese für die DDS wertvolle Publikation dokumentiert exemplarisch, wie Jochen Schweitzer in mehr als zwanzig Jahren immer wieder wichtige Impulse für die Redaktionsarbeit der DDS gegeben hat. Seine aus den langjährigen redaktionellen Erfahrungen gespeiste Expertise bleibt der DDS erhalten. Nach seinem Ausscheiden aus der aktiven Redaktionsarbeit wurde Jochen Schweitzer vom GEW-Vorstand in den wissenschaftlichen Beirat der Zeitschrift berufen.

### Editorial zum Schwerpunktthema: Governance im Bildungswesen

---

#### Editorial to the Focus Topic: Governance in the Educational System

Das Schulsystem befindet sich gegenwärtig in einer Entwicklungsdynamik, die in einigen Jahren aus der historischen Distanz betrachtet als „die große Reformphase“ gelten könnte. Damit könnte sie – wenngleich unter ganz anderen Vorzeichen – diesen Titel der „großen Bildungsreform“ Ende der 1960er-, Anfang der 1970er-Jahre streitig machen. Und auch jetzt ist schon absehbar, dass die retrospektive Bewertung dieser zweiten „großen Reform“, die von den Diskussionen um den so genannten PISA-Schock ihren Ausgang nahm, ähnlich ambivalent ausfallen wird wie ehemals die bildungspolitischen Antworten auf die seinerzeit vom pädagogischen Diskurs prognostizierte, aber ausgebliebene „Bildungskatastrophe“ (Picht). Auch für die Charakterisierung dieser zweiten Reformphase wird dann ein Spannungsverhältnis „zwischen Euphorie und Stagnation“ (Tillmann) kennzeichnend sein. Allerdings ist in diesem Falle eher von einer evaluationsbasierten Steuerungseuphorie einiger weniger Steuerleute (Lernstandserhebungen, zentrale Prüfungen, Schulinspektion) auszugehen und weniger von einer Aufbruchstimmung eines Großteils der Pädagog/inn/en vor Ort. Diese zeigen inzwischen eher Ermüdungserscheinungen und wissen von vielfältigen, mit den Innovationen verbundenen Überlastungsphänomenen zu berichten.

Der vorliegende Schwerpunkt widmet sich den unterschiedlichen Versuchen, die aktuellen Reformbewegungen von einem analytischen Blickwinkel aus zu erfassen – insbesondere aus der Governance-Perspektive. Diese Forschungsrichtung reüssierte in letzter Zeit zu einer immer wieder diskutierten Betrachtungsweise der Steuerung des Bildungswesens. Sie stellt Kategorien und Begrifflichkeiten zur Verfügung, die es erleichtern könnten, eben jene Vorgänge der letzten Jahre analytisch aufzuarbeiten. Auffällig in allen Beiträgen des Schwerpunktes ist dabei ihre – wenngleich sehr unterschiedliche – Bezugnahme auf eben jene erste große Reformphase der 1960er-/1970er-Jahre.

*Horst Weishaupt* betont Recht und Finanzierung als Konstanten der Schulreform, markiert diese Felder aber vor dem Hintergrund der zunehmenden Verrechtlichung des Schulwesens und der notwendigen Veränderungen der Mittelverwendung angesichts rückläufiger Schülerzahlen zugleich als neu zu denkende Steuerungsbereiche. Im Anschluss an diese Reflexionen zu Kontinuitäten und Diskontinuitäten zweier zen-



traler Steuerungsfelder gibt *Uwe Schimank* aus bildungssoziologischer Sicht einen Überblick über die Governance-Perspektive, indem er diese in der Kontinuität der politischen „Planung“ der 1960er-Jahre und der Versuche der politischen „Steuerung“ in den 1980er-Jahren verortet. *Herbert Altrichter* konkretisiert diese Governance-Perspektive aus schulpädagogischer Sicht, indem er einige zentrale Merkmale sozialwissenschaftlicher „Steuerungsvorstellungen“ diskutiert, diese dann von den spezifischen Sichtweisen des Governance-Ansatzes abgrenzt, um schließlich Konsequenzen für Schulreformen zu diskutieren. Eben jene Frage nach den Konsequenzen für die Schulreform steht auch im Mittelpunkt des Beitrags von *Hans-Günter Rolff*, der hinsichtlich der Forschung zur Educational Governance im Schulbereich allerdings kritisch anmerkt, dass sie sich zu stark auf Fragen der Steuerung konzentrierte und sich zu wenig der Vorstellung von Gestaltung widme. Während sich *Hans-Günter Rolff* bei dieser wieder stärker von der Einzelschulebene ausgehenden Perspektive insbesondere auf die Rolle der Schulleitung konzentriert, untersucht *Albrecht Wacker* am Beispiel einer Lehrerbefragung in Baden-Württemberg die zunehmende Bedeutung der Fachkonferenz als eines Steuerungsakteurs auf der schulischen Ebene innerhalb der neuen Steuerungskonzepte. Ebenso wie *Herbert Altrichter* fordert er, neue Steuerungsakteure und/oder die neue Rolle von alten Steuerungsakteuren verstärkt in den Blick zu nehmen. Aus der Analyse dieser neuen Akteurkonstellationen soll die Governance von Schule verstehbar werden.

Unter der Rubrik „Zur Diskussion“ akzentuiert *Ulrich Steffens* in einem Essay zur proportionalen Bildungsplanung eben jenen Gedanken der Akteurkonstellation auf unterschiedlichen Ebenen und kommt u.a. zu dem Schluss, dass die „institutionellen Akteure“ (Fend) „in gewisser Weise Gefangene ihres selbst erzeugten Labyrinths der Schulgestaltung“ geworden seien. Für eine wirksame Reform des Schulwesens seien daher in gleicher Weise die Struktur wie auch die Kultur eben jenes Schulwesens zu berücksichtigen. Es gelte sowohl die hemmenden und ermöglichenden Dimensionen der Strukturen in den Blick zu nehmen als auch die Kulturen der mikropolitischen Handlungskoordination, die sich die unterschiedlichen Akteure im Schulsystem über Jahre hinweg angeeignet und zum Teil schon habitualisiert haben.

Wenn die Governance-Perspektive Kategorien und Begrifflichkeiten zur Verfügung stellt, die es erleichtern könnten, die Vorgänge der letzten Jahre analytisch aufzuarbeiten, so gerät mit dieser distanziert-deskriptiven Haltung womöglich eben jenes Moment aus dem Blick, das Reform praktisch werden lässt. *Ulrich Steffens* fordert daher eine proportionale Bildungsplanung, und *Hans-Günter Rolff* fragt in seinem Beitrag kritisch nach, inwiefern im Rahmen von Steuerungs- und Governance-Debatten nicht die Gestaltungsebene vernachlässigt werde, und fokussiert hierbei insbesondere das Schulleitungshandeln. Die damit aufgeworfene wichtige Frage, was es heute bedeutet, eine „Schule zu leiten“, wird das Schwerpunktthema des nächsten Heftes sein.

*Martin Heinrich*

---

Horst Weishaupt

## Finanzierung und Recht als Ansatzpunkte schulpolitischer Steuerung. Eine Ideenskizze<sup>1</sup>

---

### Zusammenfassung

*Trotz wechselnder Steuerungsstrategien sind das Recht und eine kontinuierliche Finanzausstattung Konstanten der Schulentwicklung. Ausgehend von der zunehmenden Verrechtlichung des Schulwesens wird insbesondere die Steuerungswirkung des Rechts zur Durchsetzung von Innovationen angesprochen. Die Steuerung über die Finanzierung des Schulwesens wird am Beispiel der Veränderung der Mittelverwendung und der Nutzung rückläufiger Schülerzahlen für Innovationen diskutiert.*

*Schlüsselwörter: Schulrecht, Schulfinanzierung, Verrechtlichung, reformorientiertes Recht, Rechtswirkungsforschung, Finanzierungsspielräume, demografische Rendite*

### Funding and Legislation as Starting Points of School Political Regulation. An Idea Sketch

#### Abstract

*In spite of changing regulation strategies, legislation and continuous funding are constants of school development. Starting with the increasing juridification of the school system, this article deals with the regulating effects of legislation to implement innovations. Regulation by means of funding of the school system is discussed with regard to changes in the allocation of resources and with regard to the use of declining pupil numbers for innovations.*

*Keywords: school legislation, school funding, juridification, reform oriented legislation, legislation effectiveness research, financial scopes, demographic return*

---

<sup>1</sup> 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“.

Die Auseinandersetzung mit Fragen schulpolitischer Steuerung ist durch Konjunkturen gekennzeichnet. Mit dem Begriff von der „verwalteten Schule“ (Ellwein 1964) der 1960er-Jahre wurde eine bürokratisch organisierte und auf Konsolidierung des Bestehenden bedachte Form der Steuerung beschrieben. Kennzeichnend für diese Phase war eine Bestimmung im Düsseldorfer Abkommen der Ministerpräsidenten der Länder zur Vereinheitlichung des Schulwesens, die es den Ländern noch nicht einmal über Schulversuche gestattete, von der Eigenart der vereinbarten Schultypen abzuweichen. In der folgenden Bildungsreformphase mit einer starken Zunahme der Schülerzahlen und einem erheblichen Expansionsbedarf im Schulwesen wurde Planung zum bestimmenden Begriff der schulpolitischen Steuerung. Planungsabteilungen wurden in den Kultusministerien geschaffen und die Schulträger zur Schulentwicklungsplanung verpflichtet. Ein geplanter Wandel über „Bildungsplanung als rollende Reform“ (Rolff 1970) wurde zur herrschenden Steuerungsphilosophie, die nicht auf den Bildungsbereich beschränkt war, sondern Planungsansätze bestimmten die Entwicklung in allen gesellschaftlichen Bereichen. Bezogen auf die Schulentwicklung gab es nur Unterschiede in der Frage, ob die Expansion des Schulangebots in bestehenden Strukturen oder strukturverändernd umgesetzt werden sollte.

Mit dem Schülerzahlenrückgang und damit dem Ende der Expansionsphase des Schulbesuchs verloren seit Mitte der 1970er-Jahre Planungsansätze zunehmend ihre Überzeugungskraft. In den 1980er-Jahren bestimmte eine Politik des Erhalts des Status quo die Steuerung des Schulwesens. Sinkende Schülerzahlen sollten für pädagogische Verbesserungen an den Schulen genutzt werden: eine Senkung der Klassenfrequenzen und den Erhalt kleiner Schulen in ländlichen Gemeinden.

Zunehmend zeigte sich dann aber auch, dass die in einer Expansionsphase zentral über Schulneubauten und -erweiterungen umsetzbaren Innovationen nun nur noch möglich sind, wenn die Beteiligten selbst entsprechende Veränderungen wünschen. Die schon in den 1970er-Jahren vom Deutschen Bildungsrat (1973) geforderte größere Gestaltungsfreiheit der einzelnen Schulen wurde nun zu einem neuen Konzept schulpolitischer Steuerung. Den Schulen Spielraum für die „optimale Organisation von Lernprozessen“ (Roth) zu geben, war der pädagogische und curriculumtheoretische Impuls für die Empfehlung des Bildungsrats. Er ging dabei von der Hoffnung aus, über Partizipation Selbstgestaltungskräfte an den Schulen zu aktivieren. Für die Schulpolitik war eine nüchterne Neubewertung der zentralen Steuerungsfähigkeit des Schulsystems der Ausgangspunkt des Einstellungswandels. Die Kultusminister mussten erkennen, dass die zentral geplanten Schulstrukturreformen nicht fortgeführt werden konnten, weil bei sinkenden oder konstanten Schülerzahlen Innovationen nicht mehr über Schulneubauten umsetzbar waren, sondern bestehende Einrichtungen für Reformen gewonnen werden mussten. Dies suchte die Politik – durch internationale Tendenzen bestärkt (vgl. Döbert/Geißler 1997) – zu erreichen, indem sie den Schulen mehr Selbstverantwortung übertrug, die sich ab 1990 anhand der Entwicklung des Schulrechts nachzeichnen lässt (vgl. Rürup 2007).

Mit der zunehmenden Bereitschaft der Kultusministerien, den Schulen eine begrenzte Selbstbestimmung zur Profilierung der einzelnen Schule und für den Wettbewerb zwischen den Schulen einzuräumen, war verbunden, dass nicht mehr vom Kultusministerium wahrgenommene Regelungskompetenzen an die Schulträger und die einzelnen Schulen delegiert wurden (vgl. Zedler/Fickermann 1997). Die naturwüchsige Herausbildung eines „Bildungsmarktes“ wurde nicht mehr als Versagen der Politik verstanden, sondern zum Programm erhoben. Die Aktivierung eines nicht-staatlichen Steuerungspotenzials führte aber zur Verschiebung von parlamentarischen Zuständigkeiten auf Verhandlungssysteme. Damit wurden – so die Kritiker dieser Entwicklung – schulpolitische Fragen einem durch Verfassungsnormen festgelegten Entscheidungsmodus entzogen, der darauf verpflichtet ist, alle jeweils berührten Interessen gleichmäßig zu berücksichtigen (vgl. Habermas 1985, S. 154).

Mit der Integration des Dezentralisierungsansatzes schulpolitischer Steuerung in ein erweitertes Konzept einer outputorientierten, „neuen“ Steuerung, das seit 1997 zunehmend mit einer Verpflichtung zur Rechenschaftslegung der Schulen umgesetzt wird (vgl. Rürup 2007, S. 244), wurden Kunden-, Leistungs- und Kostenorientierung zu bestimmenden Kriterien der Schulentwicklung. Mit der Aufhebung der Schulbezirke, dem Ausbau von Ganztagschulen und anderen Maßnahmen der einzelschulischen Profilierung wurde eine erhöhte Wahlmöglichkeit der Eltern – und damit Kundenorientierung – angestrebt. Mit dem Aufbau eines Systems der Leistungsüberprüfung in allen Ländern über Bildungsstandards, Lernstandserhebungen und Schulinspektionen und Ansätze der Kosten-Leistungsrechnung sind auch die anderen Komponenten dieser neuen Steuerungsphilosophie bereits in allen Ländern weitgehend umgesetzt. Ergänzt wird sie durch die Verpflichtung der einzelnen Schulen zur Erstellung von Schulprogrammen und zur Durchführung interner Evaluationen. Damit wird ein umfassender Ansatz „evidenzbasierter“ Steuerung angestrebt. Ähnlich der Planungsphase vor 40 Jahren ist die Umsetzung der neuen Steuerungsphilosophie mit weitreichenden Veränderungen in den internen Strukturen der Bildungsverwaltungen verbunden (vgl. den Beitrag von Schimank in diesem Heft).

Trotz aller Veränderungen in den schulpolitischen Steuerungsansätzen in den letzten 50 Jahren gibt es aber auch Konstanten: In einem demokratischen Rechtsstaat ist das Recht die Grundlage aller politischen und administrativen Maßnahmen. Die Landtage als politisch Verantwortliche haben nicht nur das Gesetzgebungs-, sondern auch das Haushaltsrecht. Bei allen Unterschieden in den Steuerungsintentionen und -konzepten bleiben die zentralen Bezugspunkte invariant: Schulgestaltung und -entwicklung sind immer an das Recht gebunden und häufig erst durch Änderungen des Schulrechts möglich. Zugleich ist das Schulwesen auf eine angemessene Finanzausstattung angewiesen. Die mit der Bildungsexpansion verbundene Ausweitung des Angebots an Realschulen, Gymnasien und Gesamtschulen war nur über eine Erhöhung der Schulhaushalte möglich. Und gegenwärtig führt beispielsweise der Ausbau von

Ganztagsschulen zu einem erhöhten Finanzmittelbedarf für das Schulwesen. Einerseits erscheint die Bedeutung von Recht und Geld als Steuerungsmedien als trivial, andererseits ergibt sich die intendierte Steuerungswirkung nicht von alleine, rechtliche Regelungen und finanzielle Mittel wirken nicht automatisch zielkonform. Vielmehr lohnt es sich, Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung der schulpolitischen Entwicklung über diese zentralen Ansatzpunkte auszuloten.

## 1. Steuerung durch das Schulrecht

Das Schulrecht hat in den letzten Jahrzehnten in Deutschland für die Steuerung der Schulentwicklung an Bedeutung gewonnen (vgl. Avenarius/Füssel 2008, S. 19 und S. 53-55), nachdem das Bundesverfassungsgericht es nicht mehr akzeptierte, die staatlichen Befugnisse zur Organisation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens weitgehend als Aufgabe von Regierung und Schulverwaltung anzusehen (Lehre vom Schulverhältnis als „besonderem Gewaltverhältnis“), und bestimmte: „Das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip des Grundgesetzes verpflichten den Gesetzgeber, die wesentlichen Entscheidungen im Schulbereich selbst zu treffen und nicht der Schulverwaltung zu überlassen“ (ebd., S. 54). Dazu gehören die grundlegenden Erziehungs- und Bildungsziele, die Organisationsstruktur des Schulwesens, die Kriterien für die Errichtung, Auflösung und Zusammenlegung von Schulen, die Grundzüge der Behördenorganisation der Schulverwaltung, die Schulverfassung, die Rechtsstellung der Schülerinnen und Schüler, der Eltern und der Lehrkräfte und die Ordnungsmaßnahmen (vgl. ebd., S. 55). Die durch den „Gesetzesvorbehalt“ als „Verrechtlichung“ bezeichnete Entwicklung des Schulrechts hat nicht nur zur Durchsetzung rechtsstaatlicher Prinzipien im Schulwesen geführt; wichtige Fragen der Schulgestaltung wurden dadurch zu politischen und damit öffentlich diskutierten Themen. Zugleich wird aber auch die Fülle von rechtlichen Regelungen beklagt, die den pädagogischen Handlungsspielraum einengen und situativ sinnvolle Entscheidungen erschweren. Dazu mag das Bestreben beigetragen haben, über die Schulgesetze möglichst alle denkbaren Einzelfälle zu regeln, was dann zu unangemessenen Detailregelungen führte. Neben dieser Gefahr der „Übersteuerung“ der Schulentwicklung über das Schulrecht gibt es weitere kritische Aspekte der Steuerung über das Schulrecht, von denen ich (1) auf das Missverhältnis von Handlungskompetenzen und Möglichkeiten der Nutzung dieser Kompetenzen und (2) auf die Initiierung von Innovationen über das Schulrecht näher eingehen möchte.

(1) Teilweise führen rechtliche Regelungen zur Überforderung der Betroffenen, wenn ihnen nicht zugleich die Ressourcen für die Umsetzung der Regelungen zur Verfügung gestellt werden. Beispielsweise scheint die Überprüfung der Erfüllung der Schulpflicht – obwohl schulrechtlich vorgeschrieben und sinnvoll – nicht immer ge-

währleistet zu sein, weil der Abgleich von Daten (auch unter dem Gesichtspunkt des Schutzes von illegal in Deutschland lebenden, aber die Schule besuchenden Kindern) problematisch wäre und unterbesetzte Schulsekretariate Verwaltungsvorgänge „vergessen“. Ein die Schulforschung unmittelbar betreffendes Beispiel ist die Übertragung der Entscheidung über die Durchführung wissenschaftlicher Untersuchungen an Schulen an den Schulleiter/die Schulleiterin im Schulgesetz von Nordrhein-Westfalen (§120, Abs. 4). Im Falle einer eigenen größeren Untersuchung vor einigen Jahren (vgl. Weishaupt u.a. 2004) hat mehr als die Hälfte der angeschriebenen Schulen der Sekundarstufe I und II noch nicht einmal auf eine schriftliche Anfrage geantwortet. Auch ist davon auszugehen, dass die meisten Schulleiterinnen und Schulleiter fachlich überfordert sind, alle Untersuchungsanfragen hinsichtlich ihres wissenschaftlichen Werts und datenschutzrechtlicher Implikationen zu prüfen. Dies ist vielleicht ein extremes Beispiel für die eingeschränkte Steuerungswirkung des Rechts, die durch Kompetenzzuschreibungen ohne die Bereitstellung der Mittel für die Anwendung des Rechts entsteht. Insbesondere aus der Diskussion um eine größere Eigenständigkeit der einzelnen Schule könnten aber viele weitere Beispiele hier genannt werden.

(2) Neben der rechtlichen Regelung des Bestehenden und der Umsetzung allgemeiner aus der Verfassung abgeleiteter Rechtsprinzipien verfolgt das Schulrecht auch das Interesse der Weiterentwicklung des Schulwesens. Neben konditionalen Rechtsnormen (nach dem Wenn-Dann-Schema konstruiert) verwendet der Gesetzgeber vielfach finale und appellative Rechtssätze (vgl. Avenarius/Heckel 2000, S. 7; vgl. auch: Franzius 2006). Damit verbunden ist die Intention, das „Recht als Mittel zur gesellschaftlichen Bewusstseinsbildung zu nutzen. In der Geschichte des Rechts hat der Gedanke, soziale Einstellungen durch fortschrittliches Recht zu verändern, (...) immer wieder eine Rolle gespielt“ (Fankhauser 2000, S. 164). Vor allem die schulgesetzlichen Initiativen, um eine erweiterte Selbstständigkeit einzelner Schulen durchzusetzen, sind nach 1990 intensiv diskutiert worden (vgl. Zedler/Fickermann 1997). Umstritten war, ob Eigenständigkeit „von oben“ schulgesetzlich verordnet werden kann und sollte oder nicht andere (z.B. finanzielle) Anreize ausreichen, um die Schulen zu einer Profilbildung und größeren Selbstverantwortlichkeit anzuregen. Studien zur Umsetzung der neu geschaffenen schulgesetzlichen Möglichkeiten zeigten erhebliche Schwierigkeiten und Widerstände auf (vgl. z.B. Weishaupt 1999 oder die Bibliographie in: Zedler/Fickermann 1997, S. 123-143), und bis heute sind die erweiterten rechtlichen Instrumentarien der schulinternen Gestaltung, Qualitätssicherung und Evaluation der eigenen Arbeit umstritten und von vielen Lehrkräften wenig geliebt.

Seit den 1960er-Jahren wurden insbesondere Strukturreformen über innovative Gesetze unterstützt. Ein besonders bemerkenswertes Beispiel ist die in den Schulgesetzen von 1961 als Möglichkeit und von 1969 dann verpflichtend vorgeschriebene Einführung der obligatorischen Förderstufe in Hessen. Selbst die Bestätigung dieser Strukturreform durch das Bundesverfassungsgericht (vgl. Avenarius 2005,

S. 96f.) konnte nicht verhindern, dass sie letztlich scheiterte, weil der Versuch, sie über ein Gesetz 1986 endlich flächendeckend umzusetzen, zum Verlust einer Landtagswahl und zu veränderten politischen Mehrheiten führte. Ein Gegenbeispiel ist das Land Niedersachsen, wo 1978 eine konservative Landesregierung die schulformübergreifende Orientierungsstufe flächendeckend einführte. Sie wurde 2004 wieder abgeschafft, weil es nicht gelungen war, sie pädagogisch als eine wirklich entscheidungsoffene Erprobungsphase zu entwickeln. Auch die Versuche, die Gesamtschule über innovatives Schulrecht zu etablieren, sind mit der Folge eines viergliedrigen Schulsystems nicht als rundweg gelungen anzusehen. Interessanterweise gelang es in den letzten Jahren aber, mit breiten politischen Mehrheiten in einigen Ländern die Hauptschule als eigenständige weiterführende Schulart abzuschaffen. Offensichtlich ist ein gesellschaftlicher Konsens eine wichtige Voraussetzung für Veränderungen im Schulwesen. Insofern ist die Überlegung bedenkenswert, dass das Recht in Übereinstimmung mit gesellschaftlichen Gepflogenheiten und Werthaltungen stehen und rechtliche Regelungen allgemein einsichtig sein sollten (vgl. Fankhauser 2000, S. 164). Dieser Grundsatz scheint nicht nur für die Akzeptanz rechtlicher Regelungen in der Öffentlichkeit und bei den Eltern von Bedeutung zu sein, sondern auch für die Akteure innerhalb des Schulsystems. Gerade sie sind von Veränderungen betroffen und an der Änderung ihrer Praxis nicht immer interessiert. Schon im Zusammenhang der Diskussion um eine verstärkte Selbstständigkeit der einzelnen Schule wurde dies deutlich. Problematisch wäre es aber, wenn die Steuerungswirkung des Schulrechts nicht ausreichend wäre, um Grundrechtsansprüche von Schülerinnen und Schülern gegenüber Interessen im Schulsystem durchzusetzen. Im Bereich der sonderpädagogischen Förderung scheint dieser Zweifel allerdings berechtigt, weil zwar die meisten Länder inzwischen eine integrative Unterrichtung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf gestatten und die Schulgesetze einer Unterrichtung in allgemeinen Schulen Vorrang einräumen, sie aber kaum praktisch umsetzen. Die übrigen Länder haben die „1994 in das Grundgesetz aufgenommene Vorschrift des Art. 3 Abs. 2, nach der niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden darf“ (Avenarius 2005, S. 97), bisher nur unvollkommen im Schulrecht umgesetzt (vgl. Poscher/Rux/Langer 2008).

Diese Beispiele illustrieren die Schwierigkeit, über das Schulrecht Reformprozesse im Schulwesen anzustoßen. Ohne eine breite gesellschaftliche Unterstützung scheinen sie kaum möglich zu sein, und selbst wenn diese erreicht werden kann, wird die Steuerungsfähigkeit des Schulwesens über das Recht durch Beharrungskräfte innerhalb des Schulwesens behindert. Große Differenzen zwischen rechtlichen Vorgaben und Schulrealität sind daher keine Seltenheit und führen gelegentlich zu generellen Zweifeln an der Steuerungsfähigkeit der Schulentwicklung über rechtliche Bestimmungen.

Eine wissenschaftliche Bewertung der Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung der Schulentwicklung über das Recht fällt aber schwer, weil es in Deutschland kei-

ne Forschung zur Wirkung des Rechts auf die Schulentwicklung gibt. Eine entsprechende Forschung stünde zwar vor erheblichen methodischen Problemen. Doch wäre sie unverzichtbar, um die gegenwärtige Situation zu überwinden, allein anhand einzelner Beispiele Argumentationen zu begründen. Zumindest müsste es gelingen, die Einflussfaktoren auf die Umsetzung des Rechts zu systematisieren und in ihrer relativen Bedeutung bezogen auf unterschiedliche rechtliche Sachverhalte (Strukturfragen, Unterrichtsinhalte, Qualitätssicherung etc.) bestimmen zu können. Entsprechende Kenntnisse könnten helfen, die Implementationsprobleme des Rechts bereits bei der Abfassung von Gesetzen zu berücksichtigen (Rechtsfolgenabschätzung). Insofern wäre diese Forschung auch von erheblicher Bedeutung für die Schulentwicklung.

## 2. Steuerung über die Schulfinanzierung

Es wurde bereits angesprochen, dass finanzielle Anreize helfen können, schulrechtliche Impulse zu unterstützen. Das Programm der Bundesregierung zur Einführung der Ganztagschule ist ein Beispiel aus der letzten Zeit, wie über ein Finanzierungsprogramm in einem der sieben von der Kultusministerkonferenz beschlossenen Handlungsfelder nach dem Vorliegen der ersten PISA-Ergebnisse weitreichende Veränderungen möglich wurden. Die Bereitstellung zusätzlicher Bundesmittel zur Finanzierung der Schulentwicklung in den Ländern ist aber ein Ausnahmefall. Schulen werden normalerweise von den Ländern und den Gemeinden (bzw. Landkreisen) als Schulträgern finanziert. Bis auf eine „freie Spitze“ sind die Mittel für Personal-, Sach- und Investitionsausgaben gebunden. Normalerweise ist eine Steuerung der Schulentwicklung nur über die Erschließung neuer Finanzierungsquellen oder Änderungen in der Mittelverwendung möglich. Änderungen in der Mittelverwendung sind möglich über den Abbau von Unwirtschaftlichkeit und damit einen effizienteren Mitteleinsatz, durch eine zweckgerechte Kompetenz- und Lastenverteilung zwischen Land und Schulträgern (vgl. Weishaupt u.a. 1988, S. 171), durch „eine differenzierte indikatorgesteuerte bzw. formelgebundene Mittelzuweisung, durch Umlenkung von Finanzmitteln von den Bildungsanbietern zu den Bildungsnachfragern (Bildungsgutscheine) und durch Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung“ (Weiß 2000, S. 169).

Die Erschließung neuer Finanzierungsquellen über eine stärkere Beteiligung der Eltern und von Unternehmen – also des privaten Sektors – an der Schulfinanzierung schließe ich als Möglichkeit aus.<sup>2</sup> Angesichts sinkender Schülerzahlen ist es ebenfalls unwahrscheinlich, dass das Schulwesen mehr öffentliche Mittel erhält. Es muss sich vielmehr gegen Begehrlichkeiten der Finanzminister wehren, die bereits laut darüber nachgedacht haben, über Einsparungen im Schulwesen Haushaltslöcher

<sup>2</sup> Allerdings könnte es interessant sein, die zunehmenden Privatisierungstendenzen im Schulwesen in ihren Konsequenzen für die Schulfinanzierung an anderer Stelle näher zu analysieren.



in anderen Bereichen zu schließen. Insofern stellt sich die Frage, ob durch die Schülerzahlenentwicklung Ressourcen freigesetzt werden, die für die Schulentwicklung eingesetzt werden können. Deshalb bietet es sich an, die folgenden Überlegungen zur Steuerung der Schulentwicklung auf Änderungen in der Mittelverwendung (1) und frei werdende Mittel durch den Schülerrückgang (2) zu konzentrieren.

(1) Aktuell ging durch die Presse (vgl. z.B. Mlodoch 2009) die Kritik des Niedersächsischen Landesrechnungshofes an der fehlenden Anpassung des Grundschulangebots an die rückläufigen Schülerzahlen. Er konnte nachweisen, dass die Anzahl der Schulen mit Jahrgangsbreiten direkt oberhalb der Maximalschülerzahl für die Klassenbildung unverhältnismäßig groß ist, was die Einrichtung einer weiteren Klasse ermöglicht. Außerdem erhöht sich der Lehrerberauf für das Land durch die fehlende Anpassung von Schulbezirken an die Schülernachfrage, durch unterbliebene schulträgerübergreifende Zusammenarbeit und die Beibehaltung von zwei Grundschulen im gleichen Gebäudekomplex (vgl. Niedersächsischer Landesrechnungshof 2009, S. 14-20). Allein für das Land wird mit jährlichen Einsparungen im zweistelligen Millionenbereich gerechnet, wenn die kritisierten Fälle von Unwirtschaftlichkeit landesweit behoben würden. Die Entlastungen, die für die Schulträger entstehen könnten, sind dabei noch nicht berücksichtigt. Ähnliche Beispiele tauchen immer wieder in den Berichten der Landesrechnungshöfe oder Gutachten zur Erhöhung der Effizienz des Personaleinsatzes im Schulwesen auf. Sie sind Ausdruck eines unzureichenden Kostenbewusstseins, denn die kritisierten Mehrausgaben lassen sich häufig nicht mit pädagogischen Argumenten begründen.<sup>3</sup>

Das zitierte Beispiel berührt auch die geteilte Finanzverantwortung zwischen Land und Schulträgern. Fehlende Absprachen und unterschiedliche Interessen führen häufig zum Festhalten am Bestehenden, obwohl eine Gesamtkostenrechnung bzw. eine Änderung der Zuständigkeiten Änderungen nahelegen würden. Beispielsweise erschweren die Landesregierungen die Ausweitung integrativen Unterrichts für Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf mit der Begründung, dass damit erhöhte Personalausgaben im Vergleich zu Sonderschulen verbunden seien. Schulträger würden bei dem gegenwärtigen Schülerzahlenrückgang aber Förderschulen mit dem Förderschwerpunkt Lernen gerne schließen, um die Kosten für die Unterhaltung von Schulgebäuden zu senken. Obwohl insgesamt die Kosten einer integrativen Förderung von Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf nicht höher sein dürften als eine schulische Förderung (vgl. Preuss-Lausitz 2002), verhindert in diesem Beispiel das Landesinteresse eine Änderung.

Beide Beispiele verdeutlichen mit unterschiedlichen Akzenten die Schwierigkeiten einer zielbezogenen Verwendung der verfügbaren Finanzmittel, weil fehlendes Kosten-

---

3 Mit der Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung im Schulwesen ist nicht zuletzt die Hoffnung auf ein erhöhtes Kostenbewusstsein und einen zielorientierten Mitteleinsatz verbunden.

bewusstsein und differierende Kosteninzidenz Möglichkeiten einer besseren finanziellen Steuerung der Schulentwicklung erschweren.

Anders stellt sich die Situation bei der indikatorengestützten Mittelzuweisung dar. Dieses Instrument wird in Deutschland insbesondere zum Ausgleich von erschwerten pädagogischen Bedingungen, die sich durch die Zusammensetzung der Schülerschaft einer Schule ergeben (vgl. Bos/Pietsch/Gröhlich/Janke 2006; Erziehungsdirektion des Kantons Zürich 2004; Frein/Möller/Petermann/Wilpricht 2006), eingesetzt und ist eine einleuchtende Strategie, den Ressourceneinsatz zielorientiert zu verbessern. Allerdings fehlen bisher Erfahrungen zu den Auswirkungen der verbesserten Finanzausstattung auf die Leistungen der Schülerinnen und Schüler.

Zu den kritischen Implikationen der Einführung von Bildungsgutscheinen, um die Bildungsnachfrager mit „Kaufkraft“ zu versehen, damit sie entsprechend ihren Ausbildungswünschen für ihre Kinder die geeigneten Schulen aussuchen können, gibt es zahlreiche Berichte (vgl. z.B. Weiß 2000, S. 172; Levin 2000), weshalb dieser alternative Ansatz, über die Schulfinanzierung auf die Schulentwicklung Einfluss zu nehmen, hier nicht weiter verfolgt wird.

Kritisch bzw. ambivalent werden auch die Effekte einer Steuerung der Schulentwicklung über eine Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung eingeschätzt: „Dezentralisierung führt weder automatisch zu Effizienzverbesserungen noch bleiben davon Chancengleichheitsziele unberührt“ (Weiß 2000, S. 178). Auch die intendierten Effekte einer outputorientierten Schulentwicklung sind nicht so eindeutig positiv wie erhofft. Zugleich stellten sich unbeabsichtigte Nebeneffekte ein, die auch die wenigen positiven Aspekte wieder relativieren (vgl. Bellmann/Weiß 2009). Besonders problematisch wäre in diesem Zusammenhang eine wettbewerbsgesteuerte Zuweisung von Grundmitteln an die Schulen: „Die Befundlage lässt den Schluss zu, dass Wettbewerbssteuerung die Effizienz des Schulsystems nicht steigert, sondern zu infrastrukturellen Mehrkosten und zur Vergrößerung bestehender Leistungsdisparitäten und Chancenungleichheiten tendiert“ (Weiß 2000, S. 178f.). Eine eigene Studie zur Bedeutung privater Mittel für die Schulfinanzierung (vgl. Böhm-Kasper/Weishaupt/Weiß 2007) verdeutlicht ebenfalls große Unterschiede zwischen den Schularten und Regionen. Durch unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen tragen die eingeworbenen privaten Mittel zur Verstärkung von Unterschieden zwischen den Schulen bei.

Insgesamt ist die Bilanz einer Steuerung der Schulentwicklung über die Änderung der Verwendung der verfügbaren Mittel zurückhaltend zu beurteilen. Es fehlt eine um Leistungs- und Prozessfaktoren der einzelnen Schulen ergänzte Kosten-Leistungs-Rechnung im Schulsystem, die es erst ermöglichen würde, die Kosten- und die Ertragsseite von Veränderungen in der Schulfinanzierung zu bestimmen. Als Alternativen kämen noch experimentelle Untersuchungen und Simulationsstudien (vgl. Fickermann/Schulzeck/Weishaupt 2000) in Frage. Bisher fehlt die politische

Bereitschaft zu einer wirklich kostenbewussten Verwendung der verfügbaren Mittel, und die bisher erprobten Alternativen sind in ihren Effekten widersprüchlich.

(2) In den letzten Jahren hat die Robert Bosch Stiftung mit zwei Gutachten (Robert Bosch Stiftung 2006 und 2008) auf erhebliche Mittel hingewiesen, die angeblich durch den Schülerrückgang bis 2020 zur Verfügung stehen: „Die Ersparnis, die durch sinkende Schülerzahlen entsteht, beträgt, selbst wenn alle derzeitigen Ausgaben pro Schüler konstant gehalten werden, laut Prognos AG etwa 11,5 Milliarden Euro pro Jahr, ein Present Value von mehr als 110 Milliarden Euro“ (Robert Bosch Stiftung 2008, S. 106). Diese „Einsparungen könnten 75 Prozent einer umfassenden Reform im Schulbereich finanzieren“ (Robert Bosch Stiftung 2006, S. 6). Nicht nur eine Verwendung für andere gesellschaftliche Aufgaben, auch eine Umschichtung der Mittel in den noch expandierenden Hochschulbereich wird von den Autoren entschieden abgelehnt. Modellrechnungen des Statistischen Bundesamtes (vgl. Baumann 2006) kommen zu ähnlichen Befunden. Sie stellen dem einseitig teilnehmerabhängigen Szenario der weiteren Entwicklung aber ein teilnehmerunabhängiges Szenario gegenüber, das von der Fortschreibung von Ausgabensteigerungen der Vergangenheit, der Wirtschaftsentwicklung und anderen – nicht teilnehmerabhängigen – Einflussfaktoren auf die Entwicklung der Schulhaushalte ausgeht. In dem Gutachten der Robert Bosch Stiftung werden solche Überlegungen eher beiseite geschoben: „In der Praxis werden sich die Ausgaben nicht parallel zu den Schülerzahlen entwickeln. Dagegen sprechen beim Lehrpersonal arbeitsrechtliche Aspekte und Unteilbarkeiten bei der Schulinfrastruktur. Umso wichtiger ist es, die Aufgabendefinition für das Lehrpersonal den sich wandelnden Aufgaben frühzeitig anzupassen und mehr Gewicht auf Maßnahmen der Qualitätssicherung zu legen. Gleichzeitig sollten Möglichkeiten zur parallelen oder alternativen Nutzung von Schulgebäuden für andere Zwecke geprüft werden. Die Infrastrukturkosten sind langfristig allerdings von untergeordneter Bedeutung, sie machen rund 20 Prozent der Gesamtkosten aus“ (Robert Bosch Stiftung 2006, S. 7). Es wird eine effektivere Verwendung der verfügbaren Mittel angemahnt, die sich gerade als schwer realisierbar erwies. Außerdem wird auf Anpassungsrestriktionen verwiesen, die sich in den letzten Jahren bereits bei der Anpassung der Schulausgaben an die stark rückläufigen Schülerzahlen in den neuen Ländern zeigten. Schon zwischen 1975 und 1983 nahmen die preisbereinigten Ausgaben (ohne Investitionen) je Schüler in den westdeutschen Bundesländern um 36 Prozent zu, während die Schülerzahlen um 20 Prozent zurückgingen (vgl. Weishaupt/Weiß 1988, S. 342). Eine englische Fallstudie kam zu dem Ergebnis, dass die Sachausgaben je Schüler um den gleichen Prozentsatz ansteigen, um den die Schülerzahlen zurückgehen (vgl. Hinds 1986, S. 26). Dies zeigt sich auch aktuell in den ostdeutschen Ländern: Bei einem Schülerrückgang zwischen 42 und 51 Prozent stiegen die Ausgaben je Schüler zwischen 39 und 63 Prozent an. In den westdeutschen Ländern mit einem insgesamt leichten Schülerzahlenanstieg nahmen die Ausgaben je Schüler maximal um 18 Prozent zu. Diese Ergebnisse sind nicht nur auf Anpassungsrestriktionen (z.B. durch unterlassene Lehrerentlassungen),

Besoldungsanpassungen und pädagogische Verbesserungen (z.B. Senkung der Klassengrößen) zurückzuführen, sie müssen auch auf Budgetierungspraktiken zurückgeführt werden, die zu einer geringen Flexibilität von Budgets führen (vgl. Weishaupt/Weiß 1988; Kempkes/Seitz 2006). Dazu trägt – wie schon angesprochen – die Aufteilung der Schulfinanzierung zwischen Land und Schulträgern noch zusätzlich bei. Insofern widersprechen Annahmen, die von einer Anpassung der Schulfinanzen an die Schülerzahlenentwicklung ausgehen, den realen Entwicklungen in der Vergangenheit. Neben Anpassungsrestriktionen im Schulsystem müssten auch Budgetierungspraktiken kritisch durchleuchtet werden, um die erhoffte demographische Rendite auch zu erzielen. Gegenwärtig jedenfalls zeigen sich erhebliche Restriktionen, die einem zielorientierten Ressourceneinsatz und der Nutzung rückläufiger Schülerzahlen für die Schulentwicklung entgegenstehen.

### 3. Schluss

Eine zentrale Steuerung der Schulentwicklung ist schon deshalb unverzichtbar, weil in einem demokratischen Staat die Landesparlamente mit Gesetzgebungs- und Haushaltsrecht auch für eine dezentralisierte Verantwortungsstruktur die Rahmenvorgaben bestimmen. Sie sollten gesellschaftliche Interessen nicht nur berücksichtigen, sondern zugleich auch auf die gesellschaftliche Entwicklung gestalterisch einwirken (vgl. v. Recum 2006). Dabei ist die komplexe Mehrebenenstruktur des schulischen Entscheidungssystems (vgl. Lassnigg 2000) eine wichtige Randbedingung für die Wirksamkeit zentraler Steuerungsimpulse. Wie diese Überlegungen zeigen, würde es sich vermutlich lohnen, nach einer Phase der Stärkung der Handlungskompetenz und Innovationsbereitschaft der Akteure im System, sich wieder intensiver einer Verbesserung der Steuerungswirkung der zentralen Ansatzpunkte der Schulentwicklung zuzuwenden, denn nur dann lassen sich die erwarteten Handlungsspielräume für die vielfältig notwendigen Maßnahmen zur Verbesserung der Situation in den Schulen (vgl. Klemm 2009) tatsächlich gewinnen.

### Literatur

- Avenarius, H. (2005): Schule und Recht. In: Avenarius, H./Klemm, K./Klieme, E./Roitsch, J. (Hrsg.): *Bildung: Gestalten – Erforschen – Erlesen*. Neuwied: Luchterhand, S. 92-102.
- Avenarius, H./Füssel, H.-P. (2008): *Schulrecht im Überblick*. Darmstadt: WBG.
- Avenarius, H./Heckel, H. (2000): *Schulrechtskunde. Ein Handbuch für die Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft*. Neuwied: Luchterhand.
- Baumann, T. (2006): Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Bildungsausgaben: Eine empirische Analyse der Ausgaben im Schulbereich auf der Länder- und Gemeindeebene. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): *Demographischer Wandel – Auswirkungen auf das Bildungssystem*. (Statistik und Wissenschaft, Bd. 6.) Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, S. 129-147.

- Bellmann, J./Weiß, M. (2009): Risiken und Nebenwirkungen Neuer Steuerung im Schulsystem. Theoretische Konzeptualisierungen und Erklärungsmodelle. In: Zeitschrift für Pädagogik 55, H. 2, S. 286-308.
- Böhm-Kasper, C./Weishaupt, H./Weiß, M. (2007): Private Finanzierung von öffentlichen Schulen. Frankfurt a.M.: Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung.
- Bos, W./Pietsch, M./Gröhlich, C./Janke N. (2006): Ein Belastungsindex für Schulen als Grundlage der Ressourcenzuweisung am Beispiel von KESS 4. In: Bos, W./Holtappels, H.-G./Pfeiffer, H./Rolff, H.-G./Schulz-Zander, R. (Hrsg.): ISF-Jahrbuch der Schulentwicklung, Bd. 14. Daten, Beispiele und Perspektiven. Weinheim: Juventa.
- Döbert, H./Geißler, G. (Hrsg.) (1997): Schulautonomie in Europa. (Gesellschaft und Bildung, Bd. 14.) Baden-Baden: Nomos.
- Ellwein, T. (1964): Die verwaltete Schule. In: Das Argument 6, H. 4, S. 209-220.
- Erziehungsdirektion des Kantons Zürich (2004): Sozialindex: Theoretischer Hintergrund und Beschreibung der Berechnung. Zürich: Erziehungsdirektion.
- Fankhauser, R. (2000): Steuerung durch das Recht. In: Die Vielfalt orchestrieren. Steuerungsaufgaben der zentralen Instanz bei grösserer Selbständigkeit der Einzelschulen. Beiträge des OECD/CERI-Regionalseminars für deutschsprachige Länder in Rheinfelden (Schweiz) vom 18.-22. Oktober 1999. Innsbruck: Studienverlag, S. 153-168.
- Fickermann, D./Schulzeck, U./Weishaupt, H. (2000): Die Kosten-Wirksamkeitsanalyse als methodischer Ansatz zur Bewertung alternativer Schulnetze. Bericht über eine Simulationsstudie. In: Zeitschrift für Pädagogik 46, H. 1, S. 61-80.
- Franzius, C. (2006): Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht. In: Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Aßmann, E./Voßkuhle, A. (Hrsg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1: Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation. München: Beck, S. 177- 237.
- Frein, T./Möller, G./Petermann, A./Wilpricht, M. (2006): Bedarfsgerechte Stellenzuweisung: Das neue Instrument Sozialindex. In: Schulverwaltung, Ausgabe Nordrhein-Westfalen, H. 6, S. 188.
- Habermas, J.: Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien. In: Ders.: Die Neue Unübersichtlichkeit. Kleine politische Schriften, Bd. V. Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1985, S. 141-163.
- Hinds, T.M. (1986): The Rising Costs of Falling Rolls. In: Watson, L.E. (Hrsg.): Management in the Light of Falling Enrolments. (Sheffield Papers in Education Management, 55.) Sheffield: Department of Education Management, S. 21-26.
- Kempkes, G./Seitz, H. (2006): Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Bildungsausgaben: Eine empirische Analyse der Ausgaben im Schulbereich auf der Länder- und Gemeindeebene. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Demographischer Wandel – Auswirkungen auf das Bildungssystem. (Statistik und Wissenschaft, Bd. 6.) Wiesbaden, S. 99-128.
- Klemm, K. (2009): Bildungsausgaben im föderalen System. Zur Umsetzung der Beschlüsse des ‚Bildungsgipfels‘. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Lassnigg, L. (2000): Zentrale Steuerung in autonomisierten Bildungssystemen. In: Die Vielfalt orchestrieren. Steuerungsaufgaben der zentralen Instanz bei grösserer Selbständigkeit der Einzelschulen. Beiträge des OECD/CERI-Regionalseminars für deutschsprachige Länder in Rheinfelden (Schweiz) vom 18.-22. Oktober 1999. Innsbruck: Studienverlag, S. 107-141.
- Levin, H.M. (2000): Recent Developments in the Economics of Education: Educational Vouchers. In: Weiß, M./Weishaupt, H. (Hrsg.): Bildungsökonomie und Neue Steuerung. Frankfurt a.M.: Lang, S. 97-114.

- Mlodoch, P. (2009): Klassengrößen schön kalkuliert. In Niedersachsen meckert der Rechnungshof, weil es zu viele Schulen gibt. In: Frankfurter Rundschau, Nr. 128 vom 05.06.2009, S. 15.
- Niedersächsischer Landesrechnungshof (2009): Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2009 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung – Bemerkungen und Denkschrift zur Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2007. URL: [http://www.lrh.niedersachsen.de/Job/Jahresbericht\\_2009.pdf](http://www.lrh.niedersachsen.de/Job/Jahresbericht_2009.pdf); Zugriffsdatum: 04.06.2009.
- Poscher, R./Rux, J./Langer, T. (2008): Von der Integration zur Inklusion. Das Recht auf Bildung aus der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen und seine innerstaatliche Umsetzung. Baden-Baden: Nomos.
- Preuss-Lausitz, U. (2002): Untersuchungen zur Finanzierung sonderpädagogischer Förderung in integrativen und separaten Schulen. In: Eberwein, H./Knauer, S. (Hrsg.): Integrationspädagogik. Vollständig überarb. und aktualisierte Aufl. Weinheim/Basel: Beltz, S. 514-524.
- Recum, H. v. (2006): Bildungspolitische Steuerung – oder die Kunst, das Unmögliche möglich zu machen (1997). In: Ders.: Steuerung des Bildungssystems. Entwicklung, Analysen, Perspektiven. (Bildung in neuer Verfassung, Bd. 3.) Berlin: BWV, S. 17-48.
- Robert Bosch Stiftung (Hrsg.) (2006): Demographie als Chance. Demographische Entwicklung und Bildungssystem – finanzielle Spielräume und Reformbedarf. Studie von Prognos AG. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.
- Robert Bosch Stiftung (Hrsg.) (2008): Zukunftsvermögen Bildung. Wie Deutschland die Bildungsreform beschleunigt, die Fachkräftelücke schließt und Wachstum sichert. Studie von McKinsey & Company. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.
- Rolff, H.-G. (1970): Bildungsplanung als rollende Reform. Eine soziologische Analyse der Zwecke, Mittel und Durchführungsformen einer reformbezogenen Planung des Bildungswesens. Frankfurt a.M.: Diesterweg.
- Rürup, M. (2007): Innovationswege im deutschen Bildungssystem. Die Verbreitung der Idee „Schulautonomie“ im Ländervergleich. Wiesbaden: VS.
- Weishaupt, H. (Hrsg.) (1999): Selbständigkeit von Schule in der Bewährung. Vergleich der Erfahrungen in Bremen und Zürich. Dokumentation der Tagung der Kommission „Bildungsorganisation, Bildungsplanung, Bildungsrecht“ (KBBB) der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft am 29.-30. September 1998 in Bremen. (Erfurter Studien zur Entwicklung des Bildungswesens, Bd. 9.) Erfurt: Pädagogische Hochschule.
- Weishaupt, H./Weiß, M. (1988): Bildungsbudget und interne Mittelallokation. In: Zeitschrift für Pädagogik 34, H. 4, S. 535-553.
- Weishaupt, H./Weiß, M./Recum, H. v./Haug, R. (1988): Perspektiven des Bildungswesens der Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen, Problemlagen, Lösungsstrategien. Baden-Baden: Nomos.
- Weishaupt, H./Berger, M./Saul, B./Schimunek, F.-P./Grimm, K./Pleißmann, S./Zügenrucker, I. (2004): Verkehrserziehung in der Sekundarstufe. (Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen. M, Mensch und Sicherheit, Heft 157.) Bergisch-Gladbach: BAST.
- Weiß, M. (2000): Steuerung über Finanzen. In: Die Vielfalt orchestrieren. Steuerungsaufgaben der zentralen Instanz bei grösserer Selbständigkeit der Einzelschulen. Beiträge des OECD/CERI-Regionalseminars für deutschsprachige Länder in Rheinfelden (Schweiz) vom 18.-22. Oktober 1999. Innsbruck: Studienverlag, S. 169-179.
- Zedler, P./Fickermann, D. (Hrsg.) (1997): Pädagogik und Recht – Rechtliche Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume für eine erweiterte Selbständigkeit von Einzelschulen. (Erfurter Studien zur Entwicklung des Bildungswesens, Bd. 5.) Erfurt: Institut für Allgemeine Erziehungswissenschaft und Empirische Bildungsforschung.

| Horst Weishaupt

*Horst Weishaupt*, Prof. Dr. phil., Leiter der Arbeitseinheit „Steuerung und Finanzierung des Bildungswesens“ am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) in Frankfurt am Main und Professor für Empirische Bildungsforschung an der Bergischen Universität Wuppertal; Arbeitsschwerpunkte: Regionale Bildungsforschung, Schulentwicklungs- und Planungsforschung.

Anschrift: Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Schloßstr. 29, 60486 Frankfurt a.M.

E-Mail: [weishaupt@dipf.de](mailto:weishaupt@dipf.de)

WAXMANN

Hans Döbert, Kathrin Dederich (Hrsg.)

## Externe Evaluation von Schulen

**E**xterne Evaluation von Schulen ist derzeit in Deutschland dasjenige Instrument für die Steuerung im Schulsystem, von dem für die Qualitätsentwicklung die stärkste Innovationswirkung erwartet wird.

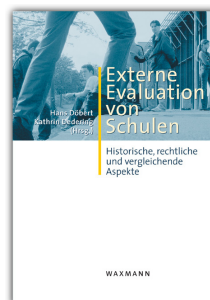
Vor diesem Hintergrund stellt der vorliegende Band erstmals in einer solchen Breite und Ausführlichkeit die externe Evaluation von Schulen in Deutschland in historischer, bildungsrechtlicher und vergleichender Perspektive dar. Ausgehend von einer historischen Genese externer Evaluation in Deutschland werden die aktuelle Situation in allen 16 Bundesländern bezüglich Konzept, verwendeter Verfahren, Prozessgestaltung und Umgang mit den Ergebnissen sowie der bildungsrechtliche Hintergrund von externer Evaluation/Schulinspektion, insbesondere im Verhältnis zur Schulaufsicht, analysiert. Eine differenzierte Betrachtung von Schulinspektion in ausgewählten Staaten und ihr Vergleich schließen den Band ab.

Hans Döbert,  
Kathrin Dederich (Hrsg.)

## Externe Evaluation von Schulen

Historische, rechtliche und vergleichende Aspekte

2008, 240 Seiten, br., 29,90 €,  
ISBN 978-3-8309-2080-9



**Waxmann Verlag GmbH**

Steinfurter Straße 555  
48159 Münster

Fon: 02 51 / 2 65 04-0

Fax: 02 51 / 2 65 04-26

E-Mail: [order@waxmann.com](mailto:order@waxmann.com)

[www.waxmann.com](http://www.waxmann.com)

Uwe Schimank

## **Planung – Steuerung – Governance: Metamorphosen politischer Gesellschaftsgestaltung**

---

### **Zusammenfassung**

*Der Beitrag stellt die Governance-Perspektive auf politische Gesellschaftsgestaltung vor, indem er sie als Weiterführung dessen porträtiert, was in den 1960er-Jahren als politische „Planung“ konzipiert und etabliert und dann in den 1980er-Jahren als politische „Steuerung“ weiter diskutiert wurde.*

*Schlüsselwörter: Governance, Steuerung, Planung, Politik, Gesellschaftsgestaltung*

### **Planning – Guidance – Governance: Metamorphoses of the Political Formation of Society**

#### **Abstract**

*The article presents the governance perspective on the political formation of society. This perspective is portrayed as a continuation of conceptions of “political planning” from the 1960s which were discussed later in the 1980s as political “guidance”.*

*Keywords: governance, guidance, planning, politics, formation of society*

Dass mittlerweile nicht nur in sozialwissenschaftlichen Kontexten, sondern auch in der politischen Öffentlichkeit und unter Experten verschiedener Gesellschaftsbereiche wie Gesundheit, Kultur, Medien oder Bildung von „Governance“ gesprochen und diese Begrifflichkeit als eine geläufige unterstellt und gehandhabt wird, täuscht leicht über den Tatbestand hinweg, dass „Governance“ vor zehn Jahren noch für viele Fachleute und erst recht in einer breiteren Öffentlichkeit ein Fremdwort war. Seitdem kann man geradezu von einem Siegeszug des Begriffs und der damit verbundenen Perspektive sprechen. Ursprünglich sprach man in der Entwicklungspolitik von „good governance“, um Nehmerländer zu charakterisieren, deren Regierungssysteme und zivilgesellschaftliche Strukturen erwarten ließen, dass Gelder und Projekte der Entwicklungshilfe gut eingesetzt würden. Inzwischen gibt es auch Benchmarks des „good governance“ für entwickelte westliche Gesellschaften, etwa für das deutsche Gesundheits- oder Bildungssystem. An der vor wenigen Jahren gegründeten Hertie



School of Governance im Berliner Regierungsviertel können künftige politische und administrative Entscheidungsträger lernen, wie Governance funktioniert – wiederum, um ihren Job, z.B. bei der OECD, im Schulministerium oder bei der GEW, unter heutigen Bedingungen besser zu machen. Und der VS Verlag für Sozialwissenschaften hat im vorletzten Jahr im Rahmen seines bildungswissenschaftlichen Programms eine Buchreihe „educational governance“ begonnen, die den Umbau der Regelungs- und Entscheidungsstrukturen nationaler Schulsysteme in Europa – natürlich mit besonderem Augenmerk auf Deutschland – sowohl mit empirischen Beobachtungen und Praxisberichten als auch mit theoretischen Reflexionen begleiten will.<sup>1</sup> Dies sind nur drei herausgegriffene Beispiele, die für viele andere stehen: Das Governance-Thema ist angesagt – nicht nur, aber auch im Bildungssystem!

Die rasche Diffusion weckt natürlich den Verdacht, es könne sich um einen Modebegriff handeln, der ebenso schnell und unerwartet wieder von der Bildfläche verschwinden wird. Auch um sich diesbezüglich rückzuversichern, ist es angebracht, sich die Ursprünge der Governance-Perspektive etwas genauer zu vergegenwärtigen. Hat diese Perspektive solide theoretische Wurzeln oder geht es bloß darum, mit Wortgeklingel kurzfristig Aufmerksamkeit zu erregen? Und was heißt überhaupt „Governance“? Auch diese Frage lässt sich am besten vor dem Hintergrund der theoretischen Vorgänger „Planung“ und „Steuerung“ beantworten.

## 1. Planung – Steuerung

Von den drei Begriffen „Governance“, „Steuerung“ und „Planung“ ist zweifellos letzterer derjenige, der von Anfang an auch jenseits des sozialwissenschaftlichen Sprachgebrauchs verwendet worden ist. Das täuscht darüber hinweg, dass Planung etwas ist, worüber man in der Politik entwickelter westlicher Gesellschaften auch erst seit den 1960er-Jahren ernsthaft spricht. Bis dahin war der Begriff verpönt, weil er an Planwirtschaft erinnerte – also die „Systemkonkurrenz“ auf der anderen Seite des „Eisernen Vorhangs“. Zwar gab es in der öffentlichen Verwaltung immer schon Haushaltspläne, und auch Unternehmensplanung wurde, jedenfalls in Großunternehmen, längst betrieben. Doch über die Ebene einzelner Organisationen hinaus galt Planung als suspekt. Das änderte sich, als in den 1960er Jahren zum einen eine bewusst keynesianische Wirtschaftspolitik begonnen wurde, die durch eine vorausschauende antizyklische staatliche Konjunkturlenkung dauerhafte gesamtwirtschaftliche Stabilität gewährleisten wollte. Zum anderen begann der Staat eine längerfristige und an ehrgeizigen Reformzielen orientierte Planung seiner Tätigkeit in den verschiedenen Ressorts – beginnend mit der alle Ressorts berührenden Haushaltsplanung durch das Finanzministerium, in den USA mit dem „planning programming budgeting system“ (PPBS), in Deutschland mit der mittelfristigen Finanz-

---

1 Siehe nur beispielhaft den Eröffnungsband von Altrichter u.a. (2007).

planung. Das zog dann schnell Fachplanungen der anderen Ressorts nach sich, u.a. die Bildungsplanung angesichts des damals erforderlichen massiven Ausbaus des Schul- und Hochschulsystems.

Hinter Planung stand seitdem bis in die Mitte der 1970er Jahre die Vorstellung einer primär etatistischen Gestaltung gesellschaftlicher Felder durch die Politik, mit der Ministerialbürokratie – nicht etwa dem Parlament – als zentralem Gestaltungs-subjekt, das „von oben“ mit großer Zielgenauigkeit dirigistisch in ein jeweiliges Gestaltungsobjekt wie zum Beispiel das Schulsystem hineinzuwirken vermochte (vgl. Scharpf 1973; Naschold/Väth 1973). Auch wenn man im Westen niemals der Planungshypertrophie des damals noch real existierenden Sozialismus anhing, war der technokratisch motivierte Gestaltungsoptimismus doch beträchtlich. Er kam nicht zuletzt in zu jener Zeit verbreiteten kybernetischen Planungskonzepten zum Ausdruck (vgl. Lange 2007). Politische Planung verstand sich als geschickte Manipulation der richtigen Stellgrößen in den verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen.

Als entscheidende Engpässe erfolgreicher politischer Gesellschaftsgestaltung erschienen in der Planungsperspektive zum einen die Wissensbasis der staatlichen Planer/innen über das Planungsobjekt, zum anderen die Koordination der verschiedenen an einer Planung beteiligten staatlichen Instanzen. Entsprechend wurde als eigentliche Voraussetzung ambitionierter Gesellschaftsreformen, etwa im Bildungswesen, eine „innere Reform“ des staatlichen Planungsapparats gesehen, die ihn zu „aktiver Politik“ – ein anderer damaliger Ausdruck für Planung – befähigen sollte (vgl. Mayntz/Scharpf 1973). Vielbeachtet waren zu Zeiten der frühen sozialliberalen Koalition Bemühungen, das Bundeskanzleramt zur obersten, alle Ressorts koordinierenden Planungsbehörde Deutschlands zu machen, wobei man sich nicht zuletzt vom Einsatz von Großrechnern Hilfe bei der Informationsverarbeitung versprach.

Dann erschien eine schnell berühmt gewordene amerikanische Policy-Studie mit dem ironischen Titel: „Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland, or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All“ (Pressman/Wildavsky 1973). Die Implementationsforschung schaute nach, was denn eigentlich vor Ort – in den am Reißbrett entworfenen neuen Wohnsiedlungen, beim Bau immer weiterer Kernkraftwerke oder in den neu geschaffenen Gesamtschulen – aus den ambitionierten Planungen der Regierung wurde. Das Ergebnis solcher Studien, die es bald auch in Deutschland gab (vgl. Mayntz 1980; 1983), war ernüchternd. Die Planung „von oben herab“, die man bis dahin praktiziert hatte, funktioniert offensichtlich nicht, weil das jeweilige Planungsobjekt eben nicht bloß ein passiver, seine Formung durch die staatliche Politik willig über sich ergehen lassender Gegenstand ist, sondern eigenwillig und eigensinnig agiert. Es handelt sich in der Stadt- oder Energie- oder Schulpolitik um komplexe Konstellationen individueller und korporativer Akteure mit je eigenen Interessen und Einflusspotenzialen. Lehrer z.B. lassen sich in ihrem tagtäglichen schulischen Handeln nicht einfach planen.

Sie haben ein pädagogisches Ethos; sie sind mit vielen Bezugsgruppen (u.a. Schüler/innen, Eltern, Kolleg/inn/en) konfrontiert, die ganz unterschiedliche Erwartungen an sie hegen; sie müssen den je besonderen Umständen an ihrer Schule Rechnung tragen – und all das geht in keiner einheitlichen Planung auf.

Terminologisch schwenkte man angesichts solcher Befunde in Deutschland Anfang der 1980er-Jahre auf „Steuerung“ um (vgl. Mayntz 1987). Zu den empirischen politikwissenschaftlichen Studien kamen theoretische Überlegungen hinzu. Dietrich Dörner (1989) zeigte in seiner pessimistischen Lesart der Kybernetik die schier unwiderstehliche „Logik des Misslingens“ auf, die jedem Gestaltungseingriff in hochgradig intransparente eigendynamische Systeme innewohnt. Beste Absichten und wohl überlegte Maßnahmen bleiben wirkungslos oder – noch schlimmer – richten völlig unvorhergesehene und unerwünschte gravierende Nebenwirkungen an. Am radikalsten behauptete Niklas Luhmann (1989), dass jedes Bemühen einer politischen Steuerung der Gesellschaft illusionär sei, weil alle gesellschaftlichen Teilsysteme intransparente geschlossene Operationszusammenhänge bilden, an denen politische Impulse entweder völlig abprallen oder in deren eigensinnigen Bahnen politische Impulse gänzlich transintentionale Effekte zeitigen (vgl. Lange 2003).

Die politische Praxis hat u.a. aus derlei Einsichten bald mancherorts den radikalen Schluss gezogen, einen „neoliberalen“ Anti-Etatismus des „Mehr Markt!“ zu proklamieren. Margaret Thatchers Regierungszeit in Großbritannien war hierfür in Europa das exponierteste Beispiel; „new public management“ (NPM), das auf Konkurrenzdruck als Mechanismus der Effizienz- und Effektivitätssteigerung im öffentlichen Sektor setzt, begann ebenfalls zu jener Zeit seinen bis heute offenbar unaufhaltsamen Siegeszug von den Kommunalverwaltungen über Krankenhäuser und Universitäten bis zu den Schulen (vgl. OECD 1995). Die analytisch differenziertere Reaktion der Politikwissenschaft bestand demgegenüber darin, zwar einerseits entschlossen von der zu einseitigen bisherigen Konzentration auf etatistische Gesellschaftsteuerung, also auf Hierarchie im Verhältnis des Staats zu seiner gesellschaftlichen Umwelt, abzurücken, diesem jedoch nicht ein ebenso vereinseitigtes Marktmodell, sondern eine Mehrzahl von vielfältig kombinierbaren Mechanismen politischer Handlungskoordination und gesellschaftlicher Interdependenzbewältigung gegenüberzustellen. So wurden etwa Politiknetzwerke, professionelle Gemeinschaften, die „Zivilgesellschaft“, Verhandlungskonstellationen oder Verbände zusätzlich in den Blick genommen (vgl. Glasgow 1984; Streeck/Schmitter 1985; Gotsch 1987).

## 2. Governance

Mit den zuletzt erwähnten Diskussionen war man nicht mehr weit von dem entfernt, was dann bald als „Governance“ firmierte (vgl. Mayntz 1996; 1998) – auch wenn diese Perspektive ihren zeitlich früheren Ursprung in zwei ganz anderen, bis

jetzt noch gar nicht angesprochenen sozialwissenschaftlichen Teildisziplinen hatte: den politikwissenschaftlichen Forschungen über internationale Beziehungen und der Institutionenökonomie.

Beziehungen zwischen Staaten sind nicht streng hierarchisch geregelt – auch nicht im Rahmen der Vereinten Nationen oder der Europäischen Union. Die internationale Bühne der Politik stellt vielmehr ein „Governance without Government“ (Rosenau/Czempiel 1992) dar. Kein über den Beteiligten stehender Schiedsrichter sorgt für die Einhaltung der Regeln. Zweifellos ist die Handlungskoordination unter diesen Umständen nicht einfach, wie vielfältige Beispiele – siehe nur die EU – dokumentieren; und die Ergebnisse befriedigen längst nicht immer. Doch nicht nur erscheint, realistisch betrachtet, die Etablierung einer dauerhaften Hierarchie in den zwischenstaatlichen Beziehungen wenig aussichtsreich – eine „Weltregierung“ mit hierarchischen Befugnissen ist auch gar nicht notwendig, um eine dauerhafte und friedliche Abstimmung zwischen Staaten zu ermöglichen.

Diese Entwicklungslinie politikwissenschaftlicher Forschungen hat dazu geführt, dass „Governance“ auch in der Betrachtung innerstaatlicher Verhältnisse manchmal als Gegenbegriff zu „Government“ – letzteres im Sinne einer hierarchisch-etatistischen Gesellschaftsgestaltung verstanden – benutzt wird. So wird beispielsweise in der Medienpolitik eine kontinentaleuropäische „Government“-Tradition des öffentlichen Rundfunks einer angelsächsischen „Governance“-Tradition gegenübergestellt, die seit jeher gewichtige private Anbieter kennt (vgl. Jarren/Donges 2007); in der Bildungspolitik könnte ein Ländervergleich ein ähnliches Muster ergeben. Mit einer solchen Begriffsverwendung läuft man allerdings Gefahr, eine Zwei-Welten-Lehre zu etablieren, die hierarchisch-etatistisches „Government“ – das es natürlich nach wie vor gibt – und „Governance“ als „gemischtes Regime“ staatlicher und privater Akteure strikt trennt, was aber der Realität in immer weniger Bereichen politischer Gesellschaftsgestaltung gerecht wird. So mischen etwa inzwischen auch in der deutschen Schulpolitik, die traditionell zweifellos eine stark etatistische Veranstaltung – inklusive einer hoheitlichen Hinzuziehung der Lehrerverbände – war, immer mehr und immer heterogenere Akteure einflussreich mit: Eltern und deren Verbände, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, die Bertelsmann-Stiftung und weitere Agenten des NPM bis hin zu Unternehmensberatungen, die OECD als Veranstalter von PISA etc. ...

Man sollte also nicht „Governance“ gegen „Government“ setzen, sondern Ersteres zum Oberbegriff für sämtliche Formen gesellschaftlicher Interdependenzbewältigung machen, wie es die institutionenökonomische Denktradition schon früh getan hatte. Ronald Coase (1937) wies auf eine offenkundige Anomalie des neoklassischen Mainstreams wirtschaftswissenschaftlichen Denkens hin. Dieser Mainstream weist den Markt als unübertroffenen Mechanismus der Koordination interdependenten Handelns von Akteuren aus, sobald es um die Allokation knapper Ressourcen geht.

Doch ganz offensichtlich existieren im Wirtschaftsleben der modernen Gesellschaft Formen der Handlungskoordination, die den Markt außer Kraft setzen und gerade deshalb für das Funktionieren von Märkten unentbehrlich sind. Am unübersehbarsten sind Arbeitsorganisationen – also Institutionen, die dafür sorgen, dass Unternehmer und Arbeitssuchende nicht tagtäglich neu auf einem lokalen Arbeitsmarkt aushandeln müssen, wer welche Tätigkeiten für wen zu welchem Preis zu erbringen bereit ist. Moderne Wirtschaft kann nicht mit Tagelöhnern arbeiten, Markt muss an dieser Stelle durch Organisation ergänzt werden.

Oliver Williamson (1975) hat die Überlegungen von Coase zu einem institutionenökonomischen Forschungsprogramm ausgearbeitet, in dessen Zentrum das Konzept der Transaktionskosten steht. Diese Kosten wirtschaftlicher Transaktionen sind nicht in jedem Falle dann am geringsten, wenn die Transaktionen über einen Markt abgewickelt werden. Bestimmte Bedingungen, die sich genauer spezifizieren lassen, lassen vielmehr organisatorische Hierarchien oder interorganisatorische Netzwerke als überlegene, nämlich effizientere oder effektivere Formen der Handlungskoordination erscheinen. Von der Ebene der einzelnen Unternehmen reicht die institutionenökonomische Governance-Perspektive mittlerweile bis zur Betrachtung nationaler „varieties of capitalism“, also der jeweils besonderen Mischungsverhältnisse, in denen der Marktmechanismus in Verbindung mit anderen Governance-Mechanismen Volkswirtschaften wie den „Rheinischen Kapitalismus“ Deutschlands im Unterschied zum angelsächsischen Kapitalismus prägt (vgl. Lütz 2007).

Die beiden disziplinären Wurzeln der Governance-Perspektive stehen somit in einem eigentümlichen Komplementaritätsverhältnis zueinander, das die Fragestellungen, mit denen sich die Perspektive beschäftigt, nachhaltig geprägt hat: Die Wirtschaftswissenschaft lernt, dass es noch andere, ebenso wichtige Mechanismen der Interdependenzbewältigung gibt als den Marktwettbewerb; und die Politikwissenschaft erteilt sich dieselbe Lektion in Bezug auf Etatismus und organisatorische Hierarchie. Jede der beiden Disziplinen entdeckt dabei nicht nur den zuvor ausschließlich von der je anderen Seite thematisierten und favorisierten Governance-Mechanismus, sondern darüber hinaus weitere bereits erwähnte Mechanismen wie Netzwerke, Gemeinschaften oder Verhandlung; und im Zusammenwirken insbesondere noch mit der Soziologie gewinnt so allmählich ein differenziertes Bild von Governance Konturen.<sup>2</sup>

Die Governance-Perspektive hält an dem Interesse fest, das schon die Planungs- und die Steuerungs-Perspektive an *intentionaler Gestaltung* gesellschaftlicher Verhältnisse hatten. Alle drei Perspektiven vertrauen nicht allein auf die berühmte segensreiche „invisible hand“ Adam Smiths, ob nun in der Marktwirtschaft oder in anderen Gesellschaftsbereichen, sondern setzen darauf, dass ihr eine „visible hand“ (vgl.

---

2 Siehe als Handbuch-Überblick zum aktuellen Stand Benz u.a. (2007).

Chandler 1977) zur Seite steht. Die rein wettbewerbsförmige Koordination der Partikularinteressen bringt nicht automatisch sachgerechte Problemlösungen – vom „Gemeinwohl“ ganz zu schweigen – hervor; es bedarf vielmehr eines bewussten Ringens um Sachgerechtigkeit. Damit akzentuiert die Governance-Perspektive, anders als noch die Planungs-Perspektive, auch die genuin *politische* Seite des Geschehens. So auf die Gestaltung gesellschaftlicher Strukturen zu blicken bedeutet, den Kampf um die Durchsetzung von Ordnungsvorstellungen zu betonen, der sich in Interessen- und Einflusskonstellationen vollzieht. Alle beteiligten Akteure sind „watchdogs for values“ (Lindblom 1965, S. 156), achten also aus ihrem jeweiligen Eigeninteresse darauf, dass bestimmten, oftmals konkurrierenden Sacherfordernissen Rechnung getragen wird.

Politische Gestaltungsakteure, etwa Schulpolitiker/innen, müssen sich demzufolge immer mehr *Empathie* mit denjenigen aneignen, deren Handlungskontexte sie gestalten wollen. Das geschieht weniger freiwillig als notgedrungen: weil man einseht, dass man sich über die Vorstellungen und Belange derer, die als Ärztinnen und Ärzte, Professor/inn/en oder Lehrer/innen wirken, und derer, die als Patient/inn/en, Student/inn/en und Schüler/innen davon profitieren wollen, nicht dauerhaft hinwegsetzen kann. Der bzw. die wissenschaftliche Beobachter/in blickt nicht länger – wie in der Planungs-Perspektive – bestimmten staatlichen Akteuren über die Schulter und erschließt sich die Konstellation ganz aus deren technokratisch besserwisserischer Warte, sondern nimmt die Konstellation gleichsam aus der Vogelperspektive als Kräftefeld in den Blick. Die Governance-Perspektive betrachtet also eine Akteurkonstellation im Hinblick auf tatsächlich geschehende oder mögliche *multiple* Bestrebungen intentionaler Gestaltung.

### 3. Ausblick

Es ist deutlich geworden, dass zwischen der Bildungsplanung der späten 1960er Jahre und den aktuellen bildungspolitischen Maßnahmen auf der Linie des NPM ein langer Weg liegt. Man mag am NPM vieles auszusetzen haben: Es wäre töricht, dahinter weiterhin den technokratischen Staat von Vorgestern zu sehen – auch wenn sich manche in den Ministerien nach wie vor so gerieren.

Einerseits spiegelt sich in der Trajektorie von Planung über Steuerung zu Governance ein durchaus schmerzhafter Lernprozess politischer Gesellschaftsgestaltung wider. Der sich zunächst nahezu omnipotent wahnende Staat hat zur Kenntnis zu nehmen, dass er lediglich einer von vielen Mitspielern ist, die sich mit je eigenen Interessen um Krankenhäuser, Universitäten oder Schulen kümmern; und er ist in diesem Spiel keineswegs stets der dominante Akteur. Andererseits kann man denselben Vorgang aus Sicht der anderen Beteiligten auch als Erfolgsgeschichte lesen. Die Governance-Perspektive bedeutet, dass analytisch eine *Pluralisierung* der Gestaltung gesellschaft-

licher Verhältnisse nachvollzogen wird – wie immer man dies im Einzelfall bewerten mag.

## Literatur

- Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.) (2007): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS.
- Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G. (Hrsg.) (2007): Handbuch Governance. Wiesbaden: VS.
- Chandler, A. (1977): The Visible Hand. The Managerial Revolution in American Business. Cambridge, M.A.: Belknap Press.
- Coase, R.H. (1937): The Nature of the Firm. In: *Economica* 4, S. 386-405.
- Dörner, D. (1989): Die Logik des Mißlingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen. Reinbek: Rowohlt.
- Glagow, M. (Hrsg.) (1984): Gesellschaftsteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität. Bielefeld: AJZ.
- Gotsch, W. (1987): „Soziale Steuerung“ – Zum fehlenden Konzept einer Debatte. In: Glagow, M./Willke, H. (Hrsg.): Dezentrale Gesellschaftsteuerung – Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaft. Pfaffenweiler: Centaurus, S. 27-44.
- Jarren, O./Donges, P. (2007): Massenmedien. In: Benz, A. u.a. (Hrsg.): Handbuch Governance. Wiesbaden: VS, S. 452-461.
- Lange, S. (2003): Niklas Luhmans Theorie der Politik. Eine Abklärung der Staatsgesellschaft. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Lange, S. (2007): Kybernetik und Systemtheorie. In: Benz, A. u.a. (Hrsg.): Handbuch Governance. Wiesbaden: VS, S. 176-187.
- Lindblom, C.E. (1965): The Intelligence of Democracy. Decision-Making Through Mutual Adjustment. New York: The Free Press.
- Lütz, S. (2007): Wirtschaft. In: Benz, A. u.a. (Hrsg.): Handbuch Governance. Wiesbaden: VS, S. 390-400.
- Luhmann, N. (1989): Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag. In: Politische Vierteljahresschrift 30, S. 4-9.
- Mayntz, R. (Hrsg.) (1980): Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte. Königstein/Ts.: Athenäum.
- Mayntz, R. (Hrsg.) (1983): Implementation politischer Programme. Bd. 2. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mayntz, R. (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: Ellwein, T. u.a. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Bd. 1. Baden-Baden: Nomos, S. 89-110.
- Mayntz, R. (1996): Politische Steuerung. Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Beyme, K. v./Offe, C. (Hrsg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 148-168.
- Mayntz, R. (1998): New Challenges to Governance Theory. Florenz: European University Institute.
- Mayntz, R./Scharpf, F.W. (Hrsg.) (1973): Planungsorganisation. München: Piper.
- Naschold, F./Väth, W. (Hrsg.) (1973): Politische Planungssysteme. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1995): Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries. Paris: OECD.

- Pressman, J.L./Wildavsky, A. (1973): *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland, or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All.* Berkeley: Oakland Project Series.
- Rosenau, J.N./Czempiel, E.-O. (Hrsg.) (1992): *Governance without Government: Order and Change in World Politics.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, F.-W. (1973): *Planung als politischer Prozeß.* Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Streeck, W./Schmitter, P. (1985): *Community, Market, State – and Associations?.* In: *European Sociological Review* 1, S. 119-138.
- Williamson, O.E. (1975): *Markets and Hierarchies.* New York: Free Press.

*Uwe Schimank*, Prof. Dr., geb. 1955, Professor für Soziologie an der FernUniversität Hagen.

Anschrift: Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften, Universitätsstr. 11, 58084 Hagen  
E-Mail: UWE.SCHIMANK@FERNUNI-HAGEN.DE



---

Herbert Altrichter

## Governance – Schulreform als Handlungskoordination<sup>1</sup>

---

### Zusammenfassung

*Steigendes Bewusstsein, dass Innovation im Schulsystem nicht durch einige wenige administrative Akte zu erreichen ist, geht einher mit steigendem Druck auf Bildungspolitik und -verwaltung, rasch wirksame Schulreformen zu setzen. Die „Governance-Perspektive“ ist ein relativ neuer Ansatz in der Bildungsforschung, der versucht, Prozesse der Gestaltung des Schulwesens und damit auch seiner Reformen zu analysieren. Im vorliegenden Beitrag werden einige Bestimmungsstücke für einen sozialwissenschaftlich begründeten Begriff von „Steuerung“ diskutiert. Sodann werden spezifische Sichtweisen, mit denen der Governance-Ansatz an Fragen der Systemgestaltung im Schulwesen herangeht, erläutert und einige Konsequenzen für Schulreformen zur Diskussion gestellt.*

*Schlüsselwörter: Governance, Systemsteuerung, Schulreform, Schulentwicklung*

### Governance – School Reform as Coordination of Action

#### Abstract

*Increasing awareness of the difficulties of innovation in schooling is accompanied by rising pressure on education policy and administration to go ahead with effective reforms. The “governance perspective” is a comparatively new approach in educational research which aims for analyzing processes of forming and reforming the school system. The paper at hand discusses some elements of a social scientific concept of “system regulation”. Then, some perspectives and categories which are applied by the “governance approach” to analyze issues of school reform are explained and used for putting forward some consequences for school reforms.*

*Keywords: governance, system regulation, school reform, school development*

---

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“.

Eine wiederkehrende Erfahrung von „Reformer/inne/n“ im Bildungswesen ist in der Zwischenzeit von der empirisch forschenden Wissenschaft vielfach belegt worden (vgl. Altrichter 2005): So einfach ist das nicht, mit den zielgerichteten und punktgenauen Reformen im Schulwesen. Bildungsreform ist mehr und schwieriger als das Modellieren von Gestaltungsobjekten an der „Basis“ durch staatliche Steuerleute entsprechend politischer Reformpläne. Oder wie Pressmann/Wildavsky (1973) eine Geschichte der Implementation eindringlich titelten: „How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland“. Enttäuschte Reformhoffnungen hatten eine Zeit lang zu einem Erstarren planungs- und steuerungskeptischer Ansätze in Sozialforschung und Bildungspolitik geführt, wie sie beispielsweise wissenschaftlich in manchen systemtheoretischen Interpretationen (vgl. Schimank 2006, S. 283) oder politisch in der Propagierung des Typus marktlicher Koordination der Thatcher-Politik zum Ausdruck kamen.

Auf der anderen Seite hat jüngst – insbesondere seit dem PISA-Schock 2001 – der Druck auf Bildungspolitik und -verwaltung, rasch wirksame Schulreformen zu setzen, deutlich zugenommen (vgl. Altrichter/Heinrich 2007). Der daraus entstandene Reformdiskurs wird mehr und mehr als ein „Steuerungsdiskurs“ geführt: Nicht nur die Frage, wie denn die Bildungsreform zu „steuern“ wäre, beschäftigt die Bildungsreformer/innen, sondern es werden die Steuerungsmodi im Bildungswesen selbst, die die Zeiten des quantitativen Ausbaus und der Schulsystemdiskussionen in großer Stabilität überstanden hatten, in den Fokus genommen – mit der Leitfrage: Wie kann die Steuerungsstruktur des Schulwesens (die Art und Weise, wie seine Ordnung und seine Leistung zustande kommen und sich weiterentwickeln) rasch und zielgerichtet so verändert werden, dass qualitätsvolle Ergebnisse – und bessere Ergebnisse als bisher – ökonomisch erbracht werden können?

Es ist für mich nachgerade erstaunlich, wie schnell die Rede von der „Systemsteuerung“ einen zentralen Stellenwert in den Aussagen von Bildungspolitiker/inne/n und -forscher/inne/n erreicht hat. Dabei werden oft anschauliche Bilder verwendet, wie jene der „Stellschrauben“ oder „Eingriffshebel“, an denen man manipulieren müsse, um Veränderungen an den verschiedensten Stellen des Systems zu erzielen. Ihr häufiges Auftauchen deutet meiner Einschätzung nach darauf hin, dass wir noch nicht allzu viel über die Wirkungsweise solcher Systemsteuerung wissen und zu anschaulichen, aber noch nicht treffenden Bildern Zuflucht nehmen müssen.

## 1. Was heißt „Steuern“?

Kann man heute von „Steuerung“ sprechen, ohne gleich dem Verdikt zu verfallen, ein „naiver Planungsoptimist“ oder „Machbarkeitsfetischist“ zu sein? Meiner Meinung nach kann man. Ein sozialwissenschaftlich begründeter Begriff von „Steu-

„mung“ müsste aber einige Vorsichtsmaßnahmen in sich aufnehmen, die ein Bewusstsein der Grenzen direkter Steuerbarkeit zum Ausdruck bringen. Die wichtigsten Bestimmungsstücke eines solchen Steuerungskonzepts scheinen mir zu sein:

(1) *Viele Steuerungsakteure mit multiplen Interessen*: Es gibt „Steuerleute“, die die Entwicklung eines Systems intentional beeinflussen wollen, und zwar nicht nur an der Spitze, sondern an vielen Stellen. „Steuerung“ ergibt sich aus den Transaktionen aller relevanten Systemmittspieler/innen, die sich mit unterschiedlichen Interessen und durchaus unterschiedlicher Gestaltungs- und Verhinderungsmacht „an der Gestaltung und an der Leistung ihres Systems“ beteiligen.

(2) *Akteure und Systeme mit Eigenlogiken und Eigendynamiken*: Die zweite wichtige Einsicht besteht darin, dass weder das Gestaltungs-„Objekt“ noch die anderen Steuerungs-„Subjekte“ still halten, wenn die Reformer/innen zu Werke gehen. Eine Steuerungsvorstellung muss von „autonomen Eigendynamiken“ ausgehen – davon, dass alle Elemente einer Reform sich ohnehin entwickeln und dass diese Entwicklungen nach einer Logik geschehen, die nicht mit der eigenen identisch ist und daher in der Regel nicht umstandslos begriffen wird. Diese Idee ist am radikalsten in Luhmanns Rede von der Eigenkomplexität und selbstreferenziellen operativen Geschlossenheit sozialer Systeme zum Ausdruck gekommen (vgl. Luhmann 1997, S. 68), findet sich aber auch in anderen Sozialtheorien in verschiedenen Gestalten wieder (vgl. Sydow/Windeler 2000, S. 6).

(3) *„Verselbstständigung und Verschränkung“ – keine direkte Steuerung, aber indirekte Beeinflussung durch „aktive Übersetzungsvorgänge“*: Diese „Eigensinnigkeit“, diese „Verselbstständigung“ sozialer Systeme und sozialer Akteure verhindert, dass Externe direkt in ihre Steuerung eingreifen. Gleichwohl sind sie nicht selbstständig bis zum Autismus, vielmehr sind System und Umwelt miteinander „verschränkt“, sind sie „systematisch miteinander verbunden“ (Sydow/Windeler 2000, S. 7). Dies gilt auch für die Systemtheorie, die dafür den Mechanismus der „strukturellen Kopplung“ formuliert hat (vgl. Luhmann 1997, S. 100f.). In der Strukturierungstheorie von Anthony Giddens (1992) wird die Relation zwischen System und Umwelt (die eine Voraussetzung für Steuerung und Beeinflussung ist) über das Konzept des ‚reflexive monitoring‘ thematisiert. Durch diesen Prozess beziehen sowohl soziale Systeme als auch Akteure Anforderungen ihrer Umwelt „reflexiv“ in ihre Praktiken mit ein.

Bemerkenswert ist, dass sowohl bei Giddens als auch bei Luhmann das Verhältnis zwischen System und Umwelt *selektiv* und *aktiv-konstruktiv* konzipiert wird: Systeme beschäftigen sich nicht mit allen externen Irritationen, Akteure/Systeme nehmen nicht alle externen Anforderungen in gleicher Weise wahr, sondern selektieren diese entsprechend ihrer internen Logiken und haben Spielräume dabei.

Was als externe Irritation oder Anforderung wahrgenommen wird, erfordert aktive Wahrnehmungs-, Verarbeitungs- und Übersetzungsleistungen des Systems. „Externe Einflußnahmen fließen so nur über systeminterne Konstruktionen in die Prozesse und Praktiken der Systeme ein“ (Sydow/Windeler 2000, S. 7) Es klingt paradox, aber „Beeinflusst-werden setzt einen aktiven Vorgang, eine Mitarbeit der Beeinflussten voraus.“ Fend (2006) hat diesen Sachverhalt in seiner neuen Theorie der Schule durch das Konzept der *Rekontextualisierung* thematisiert. Ihm geht es dabei „um eine handlungstheoretisch adäquate Abbildung des Gesamtzusammenhanges der inneren Struktur des institutionellen Akteurs ‚Bildungswesen‘ und um die adäquate Beschreibung der Form des ‚Zusammenhandelns‘ innerhalb des Bildungssystems“ (a.a.O., S. 174).

(4) *Intentionale Gestaltung mit teilweise transintentionalen Ergebnissen*: Steuerungsakteure handeln intentional und „rational“ in dem Sinn, dass sie ihre Handlungen so setzen, dass sie Entwicklungen im Sinne ihrer Intentionen zu „steuern“ versuchen. Allerdings haben wir in „normal komplexen“ Situationen eine Vielzahl solcher Steuerungsakteure mit mehr oder weniger divergierenden Intentionen: Die Möglichkeit ihrer „Rationalität“ ist begrenzt. Die Akteure sind „nicht in der Lage [...], alles Geschehen reflexiv zu erfassen und zu steuern. Das ‚reflexive monitoring‘, die Steuerungsfähigkeit individueller Akteure oder sozialer Systeme, ist systematisch immer begrenzt“ (Sydow/Windeler 2000, S. 9).

Obwohl Akteure also weithin beabsichtigen, „intentional“ und „rational“ zu handeln, sind – aufgrund der multiplen, sich überlagernden und interferierenden Prozesse sowie der „bounded rationality“ ihrer Handlungen – viele bedeutsame Dynamiken und Wirkungen ihrer Handlungen transintentional. Unintendierte Konsequenzen des Handelns können ihnen schließlich als unerkannte Voraussetzungen eigenen Handelns wieder gegenüberreten (vgl. ebd.). *Transintentionalität* tritt in verschiedenen Formen auf:

- Erwartungen werden enttäuscht oder übertroffen.
- Unerwartete Nebenfolgen oder Fernwirkungen ergeben sich.
- Eine Akteurgruppe verbirgt bestimmte Ziele und Wirkungen strategisch vor einer anderen. Transintentional sind diese Ziele und Wirkungen dann freilich nur für letztere, die sich vor vollendete Tatsachen gestellt sieht.
- Am interessantesten sind wahrscheinlich jene Prozesse und Wirkungen, die sich aus Interaktionsdynamiken gleichsam „unter der Hand“ ergeben, ohne dass sich Intentionen der Akteure auf sie bezogen hätten. Ein Beispiel: Eine Schulleitung, zwei verschiedene Lehrerfraktionen und zwei verschiedene Akteure aus dem Landesschulrat verfolgen in einem Schulentwicklungsprozess jeweils unterschiedliche Ziele. Es ergeben sich Konflikte, Entwicklungsdynamiken und Kompromisse, die niemand so gewollt hat. Die Protagonist/inn/en werden letztlich von ihren eigenen Ergebnissen überrascht (vgl. Altrichter/Langer 2008).

Derartige Bestimmungen erfordern sicherlich einen Abschied von „plandeterminierten Vorstellungen von Steuerung“. Gleichwohl setzen Akteure Handlungen und treffen Entscheidungen, die weitere Handlungen und Entscheidungen relevanter Akteure in *bestimmter* Richtung und „mehr als nur punktuell [...] beeinflussen“ (Sydow/Windeler 2000, S. 3). Über „Steuerung“ zu sprechen impliziert nicht die Annahme, dass Steuerungsintentionen zu 100 Prozent in entsprechende Folgehandlungen umgesetzt würden; nicht, dass Steuerungshandlungen ohne Nebenwirkungen abliefen oder keine „transintentionalen Effekte“ erzeugten; nicht, dass sie gleichsam „automatisch“ ohne individuelle und soziale Vermittlungsschritte abliefen. „Steuern“ heißt aber doch, dass intentional – begründet durch eine gewisse (Steuerungs-)Logik – oder transintentional – durch anders motivierte Handlungsbeiträge – die Zufälligkeit oder Beliebigkeit von Folgehandlungen eingeschränkt wird.

## 2. Was heißt „Governance“?

Die Governance-Perspektive verstehe ich als Versuch, besser zu verstehen, was „Steuern von sozialen Systemen“ heißen könnte, und von daher eine differenziertere Antwort auf die Fragen der Systemgestaltung zu geben; eine Antwort, die die Extrempositionen eines Planungs- und Steuerungsoptimismus und ebenso eines Steuerungsdefätismus vermeidet. Der Begriff „Governance“ wird seit den 1980er-Jahren in den Politik- und Sozialwissenschaften – und in letzter Zeit zunehmend häufig auch in der Bildungsforschung – für die Konzeptualisierung von Phänomenen verwendet, die vorher als „Regieren“ oder „Steuern“ bezeichnet worden waren (vgl. Benz 2004, S. 15ff.). „Governance“ ist dabei kein „Gegenbegriff“ zu „Government“ oder „Steuerung“, sondern eher ein „Oberbegriff“ (vgl. Schimank 2009, S. 235). Anstatt Phänomene der Steuerung vorauszusetzen, versucht die Governance-Perspektive gleichsam aus einer Metaposition diese theoretisch und empirisch zu analysieren. Statt direkt zu fragen „Wer steuert wie was?“, versucht sie dahinter zu kommen, durch welche Prozesse Systemgestaltung zustande kommt, die uns als real oder potenziell „gesteuerte“ Entwicklung“ erscheint.

Mit dem Steuerungsverständnis, wie ich es im vorigen Abschnitt skizziert habe, ist dieser Ansatz gut vereinbar. Auch von daher ergibt sich meiner Meinung nach keine Notwendigkeit, auf den Begriff der „Steuerung“ zu verzichten und ihn etwa durch „Governance“ zu ersetzen. „Governance“ ist keine begriffliche oder praktische Alternative zu „Steuerung“, sondern thematisiert Steuerungsfragen im breiteren Kontext von Fragen der sozialen Gestaltung in komplexen Systemen, nämlich der Untersuchung des Zustandekommens sozialer Ordnung („Regelungsstruktur“) und sozialer Leistungen („Leistungsstruktur“) unter der Perspektive der Handlungskoordination zwischen verschiedenen sozialen Akteuren in komplexen Mehrebenensystemen (vgl. Altrichter/Brüsemeister/Heinrich 2005; Kussau/Brüsemeister 2007;

Schimank 2007). Das Schulsystem kann in der Governance-Perspektive als eine solche komplexe soziale Ordnung angesehen werden.

Wir haben an anderer Stelle (vgl. Altrichter/Heinrich 2007) diskutiert, welche Analysefragen sich mit dieser Definition eröffnen. Darauf aufbauend sollen im Folgenden einige Überlegungen zur Analyse und Gestaltung von Prozessen der Bildungsreform zur Diskussion gestellt werden.

### 3. Schulreform in der Governance-Perspektive

Die Governance-Perspektive ist also ein Versuch, ein Inventar für die Analyse der „Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse“ (Schimank 2009, S. 237f.) bereitzustellen. Für Schimank (vgl. 2007, S. 29) ist die Analyse von Governance-Regimes nicht Selbstzweck; er will von der Analyse von Regelungsstrukturen bis zu ihren Auswirkungen auf die Leistungsstrukturen gelangen und dadurch auch Gestaltungsmöglichkeiten – „Zugriffspunkte von politischen und organisatorischen Gestaltungsakteuren auf die Leistungsproduktion im jeweiligen Sektor“ – aufzeigen. Nur wenn dies gelingt, kann „die Governance-Perspektive ihre praktische Relevanz einlösen; und damit steht und fällt letztlich auch ihre theoretische Bedeutung“ (ebd., S. 30).

Das Schulsystem wird in der Governance-Perspektive als eine solche komplexe, gestaltete, soziale Ordnung mit bestimmten Leistungsmerkmalen angesehen. Reformen im Schulsystem sind Versuche, diese soziale Ordnung zu transformieren, was – beabsichtigt oder nicht – Auswirkungen auf die Leistungsstruktur haben wird. Wer eine „Schulreform“ betreibt, will die relevanten Akteure des Schulsystems und seiner Kontexte in einem überschaubaren Zeitabschnitt „gezielt/gesteuert“ dazu stimulieren, anders zu handeln. Intentional oder transintentional werden die weiteren Akteure des Systems durch ihre Handlungsbeiträge zu „Mit-Reformer/inne/n“ und tragen dazu bei, dass die „Reform“ nach und nach ihre soziale Gestalt erhält – in manchen Fällen eine solche, die die ursprünglichen Promotor/inn/en nicht mehr wiedererkennen.

„Wie kommt es, dass Akteure eines gesellschaftlichen Teilssystems nachhaltig anders handeln?“ und „Wie kann man sie dazu stimulieren?“, lauten also die Leitfragen von Reformanalytiker/inne/n und -betreiber/inne/n. Wir hatten vor kurzem Gelegenheit, bei einer Tagung das Governance-Instrumentarium für die Analyse einiger Beispiele von – relativ breiten und nachhaltigen – Veränderungen im österreichischen Schulsystem zu erproben (vgl. Burmann 2009; Neuhauser 2009). Als durchaus vorläufiges und punktuelles Ergebnis dieser Analysen sollen einige Aspekte von

Schulreform, auf die die Governance-Perspektive die Aufmerksamkeit lenkt, diskutiert werden.<sup>2</sup>

### 3.1 Akteure

Zunächst erwarten wir in Veränderungsphasen, dass sich viele Akteure, wahrscheinlich bedeutend mehr als in ruhigeren Routinephasen, aktiv und explizit an den systemgestaltenden Transaktionen beteiligen. Zweitens erwarten wir einen Wandel auch bei den Akteuren. Beispielsweise können *neue Akteursrollen* entstehen, wie etwa Schulentwicklungsberater/innen (in den 1990er-Jahren) oder „Rückmeldemoderator/inn/en“ im Zuge der aktuellen Versuche, ein „evidenzbasiertes Steuerungsmodell“ zu etablieren (vgl. Grabensberger/Freudenthaler/Specht 2008). Bisherige Rollen können an *Einfluss gewinnen oder verlieren*; letzteres haben wir für die „Schulpflege“ im Zuge der Professionalisierung der Schulleitung und des Wirkens eines professionellen Projektmanagements im Schweizer Kanton Luzern behauptet (vgl. Altrichter/Heinrich 2005). Vielleicht noch interessanter ist die Frage, ob nicht manche der Akteure zwar dem Namen nach gleich bleiben, sich ihre Tätigkeit aber so verändert, dass man von einem *qualitativen Sprung in der Konzeption der Rolle* sprechen könnte. Ich würde beispielsweise für die Rolle der Schulleitung behaupten, dass sich die Anforderungen, die an sie gestellt werden, im Verlaufe der letzten 20 Jahre grundlegend geändert haben (vgl. Altrichter 2007). Gerade aus der Tatsache, dass der postulierte Rollenwandel in verschiedenen Schulsystemen sehr unterschiedlich und oft halbherzig durch neue Strukturen unterstützt wurde und von individuellen Rollenträgern in sehr unterschiedlichem Maße verwirklicht wird, ergeben sich eine Reihe von Friktionen neuer Schulentwicklung.

### 3.2 „Strukturen“ als Stützen veränderter Praxis

An einer (relativ gelungenen) Reform interessiert uns gerade das Regelhafte der „neuen Handlung“, die natürlich darüber hinaus auch viele zufällige, „experimentelle“ und ephemere Elemente enthält. Durch die Reform wird also längerfristig nachhaltiges, routinemäßiges Handeln angestrebt, das ohne großen Kontrollaufwand aufrechterhalten wird. Dauerhaft „reformierte Handlung“ stellt sich ein, wenn veränderte Strukturen von den Akteuren regelmäßig in ihren Handlungen aufgegriffen und dadurch reproduziert werden. Strukturen brauchen also Akteure, die sie aufgreifen, um sozial wirksam zu werden; und Akteure brauchen Strukturen, um ihrer Handlung soziale Form zu geben.

---

2 Die folgenden Thesen wurden im Anschluss an gemeinsame Überlegungen mit Katharina Maag Merki anlässlich der Tagung „Wie kommt das Neue ins System?“ (Linz, Juni 2009) formuliert.

Im Falle einer „Reform“ lautet daher eine zentrale Frage, welche Strukturen (nach Giddens 1992: Regeln und Ressourcen) „neues Handeln“ der verschiedenen beteiligten Akteure fordern und fördern. Aus dieser Sichtweise ergeben sich einige Folgerungen für Innovationsprozesse:

*Innovation ist ein Angebot, ein Potenzial, das auf unterschiedliche Weise aufgegriffen werden kann:* Eine Innovation (wie z.B. „Bildungsstandards“) betreiben heißt, dass die „Promotor/inn/en der Innovation“ durch ihr Handeln *Strukturangebote* (neue Normen, Ressourcen oder Instrumente) für das Handeln von verschiedenen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen bereitstellen, die von diesen auf unterschiedliche Weise „benutzt“ (oder eben auch „nicht benutzt“) werden können. Welche Wirkung sich durch diese neuen Handlungsangebote ergibt (und ob überhaupt), entscheidet sich erst durch die Benutzung dieser „Struktur- und Handlungsangebote“ und durch die Art und Weise, wie die verschiedenen Akteure (z.B. Lehrer/innen, Schüler/innen, Schulleitung und -aufsicht, Eltern) ihre Handlungen angesichts der Innovation neu ausrichten und koordinieren.

Der Begriff „Innovieren“ verweist also trotz teilweise technizistischer Konnotationen auf soziale Aktivitäten. In diesen versuchen verschiedene soziale Akteure – in Auseinandersetzung mit Innovationsvorschlägen – durch Handeln *soziale Praktiken*, das *Wissen und die Einstellungen* (die diesen sozialen Praktiken unterlegt sind), deren *materielle Aspekte* (z.B. die Gegenstände, die in diesen Praktiken benutzt werden, Materialien, Instrumente, Raumordnungen usw.) sowie die *sozialen und organisationalen Strukturen* (in die diese Praktiken eingebettet sind und die ihrerseits wieder mit einem System von Ressourcen, Macht und Sanktionen/Gratifikationen assoziiert sind) zu verändern (vgl. Fullan 1991; Altrichter 2005). Die Art der Implementation und Nutzung auf den verschiedenen Ebenen des Schulsystems prägt damit das Gesicht einer Innovation in meist tieferer Weise als die ursprünglichen Ideen und Pläne.

*Die Strukturangebote der Innovation treffen auf ein vor-strukturiertes Feld:* Typisch für eine Innovation ist, dass sie neue Strukturangebote einführt (z.B. Regeln, nach denen gehandelt werden sollte, und Ressourcen, die dafür eingesetzt werden können). Sie wird aber üblicherweise nicht auf einer *tabula rasa* platziert; vielmehr werden die neuen Strukturangebote in ein strukturiertes Feld eingeführt und sollen dort durch Akteure mittels ihrer normativen Bereitschaften und ihrer bestehenden Ressourcenpotenziale aufgegriffen werden. Dabei kann sich eine Reihe von Friktionen ergeben, die sich als *Innovationsschwierigkeiten* materialisieren:

- Mangelnde Passung der neuen Strukturangebote und der Akteurs-Potenziale, d.h. die Akteure *können* die Reform aufgrund mangelnder Ressourcen oder *wollen* sie aufgrund widersprechender Normen nicht umsetzen (z.B. das Unvermögen von Schulleitungen, die Regelungen zur Schulpflicht in vollem Umfang zu administrieren; vgl. den Beitrag von H. Weishaupt in diesem Heft).



- Mangelnde Passung der neuen Strukturangebote und bereits vorhandener Strukturen, die „widersprüchliche Signale“ senden (z.B. eine Unterrichtsinnovation passt nicht zur existenten rechtlichen Regelung der Leistungsbeurteilung).
- Unterschiedliche Normen und Ressourcen verschiedener Akteursgruppen bezüglich der Innovation, wodurch Norm- oder Ressourcenkonflikte im Innovationsprozess aktualisiert werden (z.B. Interessensunterschiede zwischen verschiedenen Gruppen im Kollegium oder zwischen Land und Schulträger; vgl. den Beitrag von H. Weishaupt in diesem Heft).

### 3.3 Person und Struktur

Beim ersten Blick auf erfolgreiche Innovationen richtete sich – zumindest bei der erwähnten Tagung – die Aufmerksamkeit auf einige Persönlichkeiten, die die jeweilige Reform betrieben hatten. Visionen, schier unerschöpfliche Energie, kommunikative Fähigkeiten charismatischen Zuschnitts und fachliche Kompetenzen schienen sich bei erfolgreichen Innovator/inn/en zu einer eindrucksvollen, aber auch (Ehr-) Furcht gebietenden Mischung zu vereinen. Diese Personen brachten offenbar aus ihrem „Fundus“ Motivationen und Ressourcen ein, die für den Innovationsprozess bedeutsam waren.

Auf den zweiten Blick wurde deutlich, dass sich die Innovator/inn/en auch nach und nach auf Strukturelemente stützen konnten, die andere Akteure zur Verfügung stellten und die durch den Innovationsprozess erarbeitet wurden: Motivationen und Fähigkeiten anderer Lehrpersonen, denen die Innovation als sinnvoll und machbar erschien; Prozesse und Instrumente, die in manchen Schulen oder Bezirken schon vorhanden waren und die für die Innovation genutzt werden konnten; Fortbildung, die vom Ministerium oder den Fortbildungseinrichtungen zur Verfügung gestellt wurde und die zur Absicherung und Verbreitung der Innovation verwendet werden konnte; gesellschaftliche Diskurse, die die Werte der Innovation in der Gesellschaft verbreiteten und akzeptabler machten; Gesetzesänderungen, die die Praxis der Innovation erleichterten oder sogar forderten.

Im Zuge der Neuerung produzierten auch die Reformer/innen – unter Zuhilfenahme von Strukturangeboten, die verschiedene Akteure einbrachten – selbst neue „Strukturen“, die das weitere Praktizieren der Neuerung erleichtern und orientieren sollen. So wurde im Projekt „Regionale Bildungsplanung Pinzgau“ eine regelmäßige Arbeitsgruppenstruktur etabliert, die schließlich Leitfäden für verschiedene wiederkehrende Fragen im regionalen Bildungswesen erstellte (vgl. Burmann 2009). Im Projekt „COOL in berufsbildenden Schulen“ wurde von den teilnehmenden Lehrpersonen ein Zertifikat für COOL-Schulen konzipiert. Dieses formulierte Prozessstandards und Rahmenbedingungen, die für eine qualitätsvolle Praxis dieser Innovation als notwendig erschienen, und wurde dadurch zu einem Instrument,

durch das die Qualitätsmerkmale dieser Innovation innerhalb der Gruppe, an neue Interessent/inn/en, aber auch an die Leitungen der einzelnen Schulen kommuniziert werden konnten (vgl. Neuhauser 2009).

### 3.4 Koordination an den Schnittstellen im Mehrebenensystem

Die von uns analysierten erfolgreichen Innovationen hatten meist einen klaren Ausgangspunkt in den „Top“- oder „Bottom“-Regionen des Schulsystems. Im Verlaufe der Innovation verbreiterte sich jedoch die Trägerschaft, und Akteure anderer Ebenen brachten ebenfalls strukturelle Ressourcen ein, die wichtig für die Verbreitung und Festigung der Neuerung waren. Dadurch wurde es nicht mehr so einfach (und zudem strategisch unklug), die „Autorschaft“ einer Innovation alleine für „top“ oder „bottom“ zu reklamieren. Die häufig gebrauchte Unterscheidung zwischen „Top-down“- und „Bottom-up“-Innovationen taugt weniger zur Etikettierung von Reformvorhaben, als dass sie typische Problemlagen im Mehrebenensystem Schule ausdrückt (vgl. Emmerich/Maag Merki 2007): „Bottom-up“-Innovationen gehen von initiativen Akteuren in und um die operativen Ebenen des Schulsystems aus. Ihr strategisches Problem besteht darin, die Aktivität dieser Personen durch Strukturen zu stützen, die zum Teil von anderen Akteursgruppen (z.B. Fortbildung und Zeitressourcen durch das Ministerium; Sponsoring und Anerkennung durch gesellschaftliche Gruppen) eingebracht werden müssen. „Top-down“-Innovationen starten oft mit einem Konzept, das schon gewisse Normen und Ressourcen für veränderte Arbeit enthält. Sie brauchen aber, um im System aufgegriffen und denkend weiterentwickelt zu werden, Akteure auf verschiedenen, letztlich aber auf den operativen Ebenen des Schulsystems, die bereit sind, sich mit dem neuen Strukturangebot zu befassen und als „Träger“ dieser Innovation sichtbar zu werden. Aus diesem Grund besteht wahrscheinlich eine erfolgskritische Fähigkeit von Betreiber/inn/en von „Top-down“-Innovationen gerade darin, „Ko-Innovator/inn/en“ zu entdecken – schon laufende Aktivitäten und potenzielle „Träger/innen“ im Schulsystem, mit denen sie ihre Innovation assoziieren können.

Das Bewusstsein vom Mehrebenencharakter des Schulwesens lässt Fragen entstehen, die für die Gestaltung von Innovationsstrategien äußerst bedeutsam sind, z.B.: Was wird getan, damit die – hoffentlich „guten“ – Reformideen, die ja oft in den Foren der Politik, der Verwaltung oder der Wissenschaft ersonnen wurden, bei jenen ankommen, die letztlich schulische Qualität „herstellen“, z.B. bei den Lehrer/inn/en und bei den Schüler/inn/en? Bei den von uns untersuchten erfolgreichen Innovationen wurden an wichtigen Schnittstellen neue, vorhabensbezogene Institutionalisierungen geschaffen, die gerade die Aufgabe hatten, die wichtigen Akteure verschiedener Ebenen „zusammenzuhalten“. So half im Zuge des COOL-Projekts ein jährliches „Netzwerktreffen“, die Entwicklung an den verschiedenen Standorten in ganz Österreich sichtbar zu machen und zu koordinieren. Diese „Laienstruktur“ wurde

durch ein „Impulszentrum COOL“, das vom Ministerium mit Zeitressourcen ausgestattet wurde, professionell unterstützt (vgl. Neuhauser 2009).

### 3.5 Steuerung, Prozessmanagement und andere Koordinationsaufgaben

Eine Botschaft der Governance-Perspektive lautet: Man muss nicht alle Hoffnungen auf intentionale Gestaltung von Reformen fallen lassen, aber diese wird mehr einem „Ringeln um eine Lösung“ ähneln als der „Umsetzung eines Planes“. In diesem Sinne drückt der Governance-Begriff einen „durchaus schmerzhaften Lernprozess politischer Gesellschaftsgestaltung“ aus und vollzieht „analytisch eine *Pluralisierung* der Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse“ nach (Schimank 2009, S. 237f.). Schimank hat daher Reform als eine *Akteurskonstellation* mit „*multiple[n]* Bestrebungen intentionaler Gestaltung“ (ebd., S. 237) beschrieben.

Daraus ergeben sich mindestens zwei Gesichtspunkte für Betreiber/innen von Innovationen: Erstens ist es sinnvoll, die Innovation als *Prozess* in verschiedenen Stufen und Meilensteinen zu konzipieren, an denen evaluative Einschätzung, Präzisierung des Konzepts und eventuell „Umsteuerungen“ geschehen, die nicht selten eine gewisse Neudefinition und qualitative Veränderung der ursprünglichen Innovationsidee mit sich bringen. Auch für das „scaling up“, für die Verbreiterung von ursprünglich lokal initiierten Innovationen, genügt oft ein bloßes „Aufblasen“ des ursprünglichen Konzepts auf die neuen Dimensionen nicht; vielmehr werden für neue „Stufen“ der Entwicklung neue Strukturen und Qualitäten notwendig.

Zweitens macht es Sinn, offensiv *Foren für die Transaktionen relevanter Akteure* zu konzipieren, in denen sie ihre Sichtweisen einbringen und explizit „mitsteuern“ können. Die Innovation strebt neue Handlungskoordinationen an. Lange/Schimank (vgl. 2004, S. 20ff.) unterscheiden Koordination durch „Beobachtung“, „Beeinflussung“ und „Verhandlung“. Eine „Reform der Handlungskoordination“ wird in der Regel nicht allein durch „Beobachtung“ zu erzielen sein, weil „Beobachtung“ eine schwache Koordinationsart gerade in Zeiten der Transformation ist, die ja auseinanderstrebende Handlungs- und Identifikationsangebote enthalten. Koordination durch „Beeinflussung“ erfordert einesteiils einen hohen Kontrollaufwand, anderenteils ist gerade in Transformationsphasen eine Gleichsinnigkeit der verschiedenen Kontrollinstanzen und -instrumente nicht unbedingt leicht herzustellen. Deshalb macht es Sinn, von vornherein die Möglichkeit von „Verhandlungs“-Beziehungen mit den relevanten Akteuren zu eröffnen; daher gilt auch: „Politische Gestaltungsakteure [...] müssen sich [...] mehr *Empathie* mit denjenigen aneignen, deren Handlungskontexte sie gestalten wollen“ (Schimank 2009, S. 237).

Ein spezifisches Problem von Innovationsprozessen ist schließlich die *zeitliche Koordinierung verschiedener stützender und fordernder Strukturelemente*, das „Align-

ment“ von Reglementen, Gesetzen, Unterstützungsmaterialien, Fortbildungsangeboten, Ressourcenangeboten usw. (vgl. Oelkers/Reusser 2008). Diese Koordinierung verschiedener „Strukturelemente“ ist wahrscheinlich auch deshalb so schwierig, weil sie durch die Koordinierung von verschiedenen Akteuren geschehen muss, die „Verwalter/innen“ oder „Wächter/innen“ unterschiedlicher Strukturelemente sind und oft nach unterschiedlichen Zeitrhythmen und Logiken agieren.

## Literatur

- Altrichter, H. (2005): Curriculum Implementation – Limiting and Facilitating Factors. In: Nentwig, P./Waddington, D. (Hrsg.): Context Based Learning of Science. Münster: Waxmann, S. 35-62.
- Altrichter, H. (2007): Ein neues Steuerungsmodell für das Schulwesen: Welche Rolle hat die Schulleitung? Vortrag bei der Tagung „Schulmanagement XV“ der Arbeitsstelle Schulreform, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, am 15.5.2007.
- Altrichter, H./Brüsemeister, T./Heinrich, M. (2005): Merkmale und Fragen einer Governance-Reform am Beispiel des österreichischen Schulwesens. In: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 30, H. 4, S. 6-28.
- Altrichter, H./Heinrich, M. (2005): Schulprofilierung und Transformation schulischer Governance. In: Büeler, X./Buholzer, A./Roos, M. (Hrsg.): Schulen mit Profil. Innsbruck: StudienVerlag, S. 125-140.
- Altrichter, H./Heinrich, M. (2007): Kategorien der Governance-Analyse und Transformationen der Systemsteuerung in Österreich. In: Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.): Educational Governance. Wiesbaden: VS, S. 55-103.
- Altrichter, H./Langer, R. (2008): Thesen zu einer Theorie der Schulentwicklung. In: journal für schulentwicklung 12, H. 2, S. 40-47.
- Benz, A. (2004): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?. In: Benz, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS, S. 11-28.
- Burmann, K. (2009): Regionale Bildungsplanung Pinzgau. Vortrag bei der BMUKK-Tagung „Wie entsteht Neues im Bildungssystem und wie setzt es sich durch?“, Linz, 4.-5. Juni 2009.
- Emmerich, M./Maag Merki, K. (2007): Schulsystementwicklung und Reformstrategien in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Abschlussbericht. PH Freiburg 2007.
- Fend, H. (2006): Neue Theorie der Schule. Wiesbaden: VS.
- Fullan, M. (1991): The New Meaning of Educational Change. London: Cassell.
- Giddens, A. (1992): Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. Frankfurt a.M.: Campus.
- Grabensberger, E./Freudenthaler, H.H./Specht, W. (2008): Bildungsstandards: Testungen und Ergebnismeldungen auf der achten Schulstufe aus der Sicht der Praxis. Graz: bifie.
- Kussau, J./Brüsemeister, T. (2007): Educational Governance: Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule. In: Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.): Educational Governance. Wiesbaden: VS, S. 15-54.
- Lange, S./Schimank, U. (2004): Governance und gesellschaftliche Integration. In: Dies. (Hrsg.): Governance und gesellschaftliche Integration. Wiesbaden: VS, S. 9-46.
- Luhmann, N. (1997): Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

- Neuhauser, G. (2009): Die Verbreitung von neuen Lernformen im berufsbildenden Schulwesen: Cooperatives Offenes Lernen. Vortrag bei der BMUKK-Tagung „Wie entsteht Neues im Bildungssystem und wie setzt es sich durch?“, Linz, 4.-5. Juni 2009.
- Oelkers, J./Reusser, K. (2008): Expertise: Qualität entwickeln – Standards sichern – mit Differenz umgehen. Berlin: BMBF (zit. nach dem Ms.).
- Pressmann, J.L./Wildavsky, A. (1973): Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland. Berkeley: Oakland Project Series.
- Schimank, U. (2006): Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftssteuerung. Wiesbaden: VS.
- Schimank, U. (2007): Die Governance-Perspektive: Analytisches Potenzial und anstehende konzeptionelle Fragen. In: Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.): Educational Governance. Wiesbaden: VS, S. 231-260.
- Schimank, U. (2009): Planung – Steuerung – Governance: Metamorphosen politischer Gesellschaftsgestaltung. In: Die Deutsche Schule 101, H. 3, S. 231-239.
- Sydow, J./Windeler, A. (2000): Steuerung von und in Netzwerken. In: Sydow, J./Windeler, A. (Hrsg.): Steuerung von Netzwerken. Konzepte und Praktiken. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 1-24.

*Herbert Altrichter*, geb. 1954, Prof. Dr., Universitätsprofessor an der Johannes Kepler Universität Linz, Arbeitsschwerpunkte: Schulentwicklung und Governance des Bildungswesens, Evaluation, qualitative Forschungsmethoden, neue Lernformen und Lehrerbildung.

Anschrift: Institut für Pädagogik und Psychologie, Johannes Kepler Universität Linz, Altenbergerstraße 69, 4040 Linz, Österreich  
E-Mail: herbert.altrichter@jku.at

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

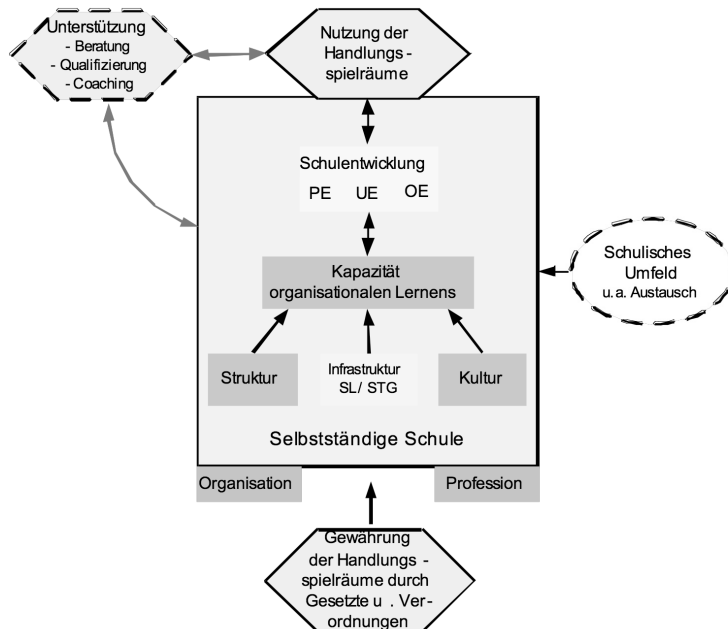


Abbildung 1: Selbstständigkeit als Dialektik von Gewährung und Nutzung schulischer Gestaltungsräume



„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 Jahrganggruppen 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 Jahrganggruppen allerdings mindestens genauso bedeutsam wie die der Fachgruppen; Fachgruppen indes werden sogar in neueren Schulgesetzen genannt. Stufen- oder Jahrganggruppen 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.

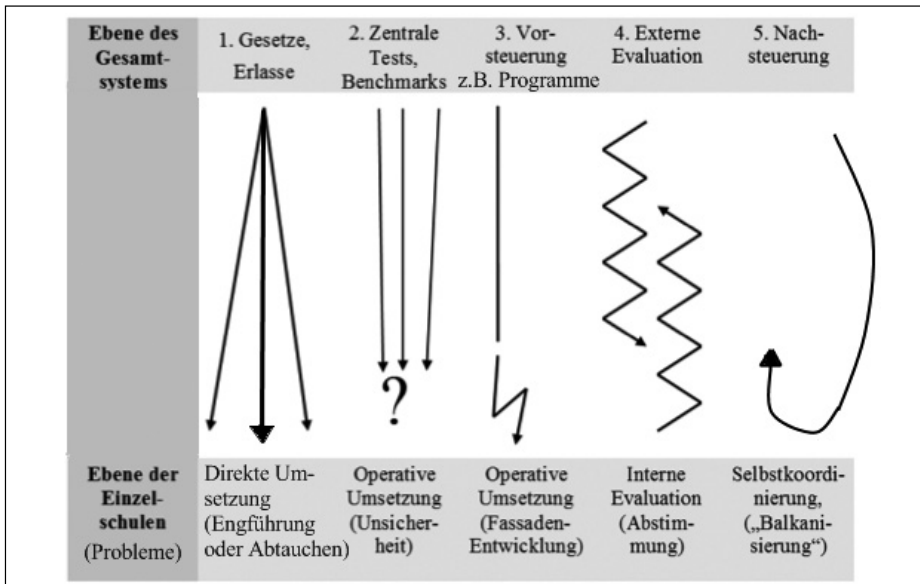


Abbildung 2: Kopplungsmodelle

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

Albrecht Wacker

## **Die Fachkonferenz – Transmissionsriemen zwischen Schule und Unterricht?**

### **Zur wachsenden Bedeutung der Fachkonferenz als kollektivem Steuerungsakteur in neuen Steuerungskonzepten**

---

#### **Zusammenfassung**

*Der Artikel zielt darauf ab, die zunehmende Bedeutung der Fachkonferenz als Steuerungsakteur auf der schulischen Ebene innerhalb der neuen Steuerungskonzepte zu beleuchten. Am Beispiel einer Lehrerbefragung in Baden-Württemberg wird herausgearbeitet, welche Bedeutung Lehrkräfte der Fachkonferenz zuschreiben. Nach der Einleitung und Fragestellung (1) werden das Forschungsdesign, die Methode und die Belastbarkeit der Daten beschrieben (2) und diese hinsichtlich aufzufindender Befunde für Fachkonferenzen durchleuchtet (3). Der Artikel schließt mit einem Fazit (4) zur Bedeutung der Fachkonferenzen aus diesen Ausführungen. Es ist zu erwarten, dass Fachkonferenzen als „kollektive Akteure“ auf der Mesoebene der Schule zu begreifen sind und sie als „Transmissionsriemen“ zwischen der formell definierten Reformabsicht auf der Makroebene und ihrer konkreten Umsetzung auf der Mikroebene einen wesentlichen Beitrag bei der Umsetzung von Top-down-Reformen erbringen. Im Beitrag steht deshalb im Vordergrund, wie Fachkonferenzen als „kollektive Akteure“ auf der Mesoebene der Schule zu fassen sind und welche empirischen Evidenzen hierzu stützend angeführt werden können.*

*Schlagwörter: Fachkonferenz, Governance-Ansatz, Steuerungskonzepte, kollektive Akteure*

## **The Subject Conference – Transmission Belt between School and Teaching?**

**The Growing Importance of Subject Conferences as Collective Regulating Actors in the Context of New Regulation Concepts**

#### **Abstract**

*This article wants to approach the growing importance of subject conferences as regulating actors in the context of new regulation concepts at school. Using the example of a*

*teachers survey in Baden-Württemberg, it can be shown how much importance teachers attach to subject conferences. Subsequent to an introduction and a display of the problem (1), the article describes the research design, the method and the reliance of the data (2) and analyzes them with regard to subject conferences (3). Finally, the article resumes the importance of these conferences. They may be seen as “collective actors” at the meso level of the school which make an essential contribution to the realization of top-down reforms, as “transmission belt” between the formally defined reform purposes at the macro level and their implementation on the micro level. The key aspects of this article lie on the question how subject conferences can be understood as “collective actors” at the meso level of the school and on the empirical evidences of this fact.*

*Keywords: subject conferences, governance approach, regulation concepts, collective actors*

## 1. Einleitung und Fragestellungen

In den vergangenen Jahren wurde die Frage gesellschaftlicher Steuerung wieder neu diskutiert; dabei war die Diskussion von einer Transformation der leitenden Begrifflichkeiten begleitet. In diesem Zusammenhang trat auch die Frage, wie das Bildungssystem zu steuern sei, wieder neu in den Blickpunkt der erziehungswissenschaftlichen Forschung (vgl. den Beitrag von U. Schimank in diesem Heft). Mit der aktuellen Governance-Diskussion gehen Bemühungen einher, die zweckintentionale Ausrichtung des Steuerungsbegriffs, wie er in der Phase planungszentrierter Steuerung in den 1970er-Jahren im Vordergrund stand, in neue Konzepte zu modellieren. Sie fokussieren auf eine mit der *Mikroperspektive* einhergehende Akteursperspektive, die sowohl *individuelle Akteure* als auch überindividuelle wie beispielsweise *kollektive* und *korporative Akteure* in deren Handlungslogik und Gestaltungsspielraum mit dem Ziel herauszuarbeiten versucht, deren Partizipation und Beitrag zur Leistungserstellung im Mehrebenensystem des Bildungsbereichs zu spezifizieren. Während *kollektive Akteure* dadurch gekennzeichnet sind, dass ihr Handeln an die Präferenzen der Mitglieder gebunden ist, zeichnen sich *korporative Akteure* durch eine von den Interessen der Mitglieder unabhängige Führung aus (vgl. Kussau/Brüsemeister 2007a, S. 26).

Als bedeutende Ebene im Bildungssystem, die von der Governance-Forschung fokussiert wird, ist hierbei die Mesoebene auszuweisen (vgl. Altrichter/Heinrich 2007, S. 65; Schimank 2007, S. 234). Mit dieser ‚Schulebene‘ verbinden die politischen Gestaltungsakteure die Hoffnung, zielsicher auf die operativen Prozesse Einfluss nehmen zu können. Bislang wurden hier vor allem die *Schulleitung* (vgl. Kussau/Brüsemeister 2007b, S. 145; Berkemeyer 2008, S. 37; Altrichter/Heinrich 2007, S. 84 und 88) und an der Schule tätige *Steuergruppen* (vgl. Berkemeyer/Holtappels 2007; Rahm/Schröck 2008, S. 45-49) als handelnde Akteure empirisch identifiziert. Es liegen hingegen kaum Befunde zu den Fachkonferenzen als möglichen kollektiven Akteuren mit steuernder Funktion vor. Dabei kommt der Identifizierung von *Akteuren des mitt-*

leren Managements und ihren Zusammenhangskonstellationen auf der intraorganisationalen Ebene der Schule verstärkte Aufmerksamkeit zu, weil auf Umsteuerungen zurückzuführende Transformationen zu einer Umgewichtung der Einflusschancen von Akteuren führen können (vgl. Altrichter/Heinrich 2007, S. 56) und zu vermuten ist, dass eine neu justierte Gestaltungsautonomie der Einzelschule zu erhöhten Verantwortlichkeiten der *Akteure* auf dieser Ebene führt (vgl. Rahm/Schröck 2008).

Der vorliegende Beitrag geht deshalb der Frage nach, inwiefern innerhalb der neuen Steuerungskonzepte die Fachkonferenzen als kollektive Steuerungsakteure auf der Mesoebene angesehen werden können. Er versucht, deren Steuerungswirkung zu konturieren, indem er im Einzelnen fragt, ob das quantitative Ausmaß struktureller Kooperation in den Fachkonferenzen zugenommen hat und welche qualitativen Aspekte hieraus resultieren. Diese Frage wird am Beispiel der Bedeutung der Fachkonferenz für das längerfristige Planungshandeln der Lehrkräfte spezifiziert. Ob so im Rahmen verordneter Kooperation, wie sie mit den Umsteuerungen einhergeht, den Fachkonferenzen eine verstärkte Einflussnahme auf die unterrichtliche Mikroebene zukommt, soll abschließend herausgearbeitet werden.

Das neue Steuerungskonzept in Baden-Württemberg, auf welches das Forschungsprojekt Bezug nimmt, wurde mit der Implementation einer umfassenden *Bildungsreform* zum Schuljahr 2004/05 in allen allgemein bildenden Schulformen verwirklicht und beinhaltet sowohl curriculare als auch strukturelle Reformmaßnahmen für die Einzelschulen. Im Zentrum der Reform stehen als *Bildungsstandards* firmierende Lehrpläne, welche die bildungspolitische Ebene mit der Ebene der Schule und des Unterrichts verbinden. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern ist hier herauszuheben, dass die baden-württembergischen Bildungsstandards gleichsam die Lehrpläne abbilden und in ihnen aufgehen. In Absetzung von den domainspezifischen Kompetenzen, die den Nationalen Bildungsstandards zugrunde liegen, rekurrieren die Bildungsstandards in Baden-Württemberg auf eine Unterscheidung von *vier formal definierten Kompetenzfeldern*, die in der Differenzierung von Fach-, Methoden-, Sozial- und Personalkompetenz eigenständige heuristische Bereiche konstituieren. Die Bildungsstandards in Baden-Württemberg stellen affin zu den Nationalen Bildungsstandards kompetenzorientierte Zielvorgaben dar, ordnen aber inhaltliche Konkretisierungen in den Fächern und Fächerverbänden in unterschiedlichem Ausmaß den ausgewiesenen Kompetenzen nach. Indem sie erwartbare Kompetenzen jeweils für zwei- oder dreijährige Klassenstufen benennen, sind sie auch dem Ziel verpflichtet, die Kooperation an den Schulen zu erhöhen. An dieser Stelle setzt das Forschungsprojekt an und versucht mit der Untersuchung der Steuerungswirkung von Bildungsstandards auch deren Steuerungswirkung auf die Mesobene der Schule herauszuarbeiten. Hier kommt bei der Frage, welche individuellen und organisierten Akteure bei der Handlungskoordination auf dieser Ebene zusammenwirken, die Fachkonferenz neu in den Blick. Der folgende Abschnitt erläutert das Forschungsdesign der Studie.

## 2. Zu Forschungsdesign, Methode und Qualität der gewonnenen Daten

Die Untersuchung wurde als Einzelforschungsprojekt an der Pädagogischen Hochschule Ludwigsburg durchgeführt. Ihr Ziel war eine breite Analyse von Effekten der neuen Bildungsstandardpläne in der Fläche mittels einer Lehrerbefragung (zur umfassenden Dokumentation der Untersuchung und ihrer Ergebnisse vgl. Wacker 2008). Die Begrenzung auf die Schulform *Realschule* erfolgte vorab, weil aus Vorstudien begründet zu ersehen war, dass die anvisierten Maßnahmen in dieser Schulform die meisten Umwälzungsprozesse nach sich zogen. Hier wurden die curricularen und strukturellen Änderungen in gleich drei Klassenstufen (5-7) implementiert, während dieser Umfang in den anderen Schulformen nicht im gleichen Ausmaß gegeben war. Zudem sahen sich besonders Lehrerinnen und Lehrer an *Realschulen* mit der Aufgabe konfrontiert, im Rahmen der Fächerverbünde nun auch Inhalte unterrichten zu müssen, die sie weder im Studium noch im Laufe ihrer Tätigkeit gelernt und gelehrt hatten, was für die strukturellen Aspekte der Reform von einiger Bedeutung schien. Die Klassenlehrerstruktur in der Hauptschule sowie der damit einhergehende fachfremde Unterricht vermochten dagegen besser – so die Beobachtung aus den Vorstudien – die Neuerungen an dieser Schulform abzufedern; an den Gymnasien besaßen die angedachten Reformen dagegen nicht die Intensität, die sich an den anderen beiden Schulformen des gegliederten Schulsystems zeigte.

Zur Exploration des Themenfeldes wurde zunächst eine Feldforschung durchgeführt, bei der Sitzungen zur Implementation der Reform in verschiedenen Realschulen teilnehmend beobachtet wurden. Die Ergebnisse mündeten in die Erstellung eines Interviewleitfadens für eine qualitative Forschung, mit dem elf Lehrkräfte an baden-württembergischen Realschulen nach dessen Erprobung befragt wurden. Die Auswahl der interviewten Lehrkräfte versuchte in gleichem Ausmaß Frauen und Männer, unterschiedliche Alterstufen und Schulerfahrungen sowie das gesamte Fächerspektrum abzudecken. Die Ergebnisse dieses zweiten Forschungsschritts führten nach theoriegeleiteter und inhaltsanalytischer Auswertung zu einem Fragebogen mit 15 Skalen und insgesamt 91 Items, der in zwei nachfolgenden Pretests empirisch überprüft und modifiziert wurde. Der Fragebogen wurde entsprechend einer gezogenen Stichprobe des Statistischen Landesamtes Baden-Württembergs an 101 Schulen und mehr als 3.370 Lehrkräfte versandt. Die Stichprobenziehung der Schulen erfolgte geschichtet und enthielt eine Differenzierung im Hinblick auf die vier Regierungspräsidien als die Verwaltungsuntereinheiten des Landes, auf unterschiedliche Schulgrößen und auf Raumlagen (Verdichtungsraum, Randzone, ländlicher Raum), die in Anlehnung an den Landesentwicklungsplan von Baden-Württemberg definiert waren.

Die Daten wurden ein Jahr nach erfolgter Implementation, also zu einem sehr frühen Zeitpunkt, im September und Oktober 2005 in einem Querschnitt erhoben. (Eine

zweite Messung, die Befunde in Abhängigkeit eines zweiten Messzeitpunkts aufweisen kann, ist derzeit angedacht.) Insgesamt flossen in die Auswertung 914 auswertbare Bögen ein, was einem prozentualen *Rücklauf* von 27,1 Prozent der versandten Bögen entspricht; dabei waren sowohl Rückantworten von Schulen mit vollständigem als auch sehr geringem Rücklauf enthalten. Die Rücklaufquote stellt einen durchschnittlichen Wert innerhalb vergleichbarer Forschungen der Lehrplanrezeptionsforschung dar (vgl. Vollstädt u.a. 1999; Beer 2006). Dennoch impliziert das Ergebnis die Gefahr, dass im Rücklauf Verzerrungen enthalten sein können, beispielsweise indem vermehrt engagierte Lehrkräfte antworteten und die Gruppe der aktiven und passiven Opponenten zu wenig vertreten war. Deshalb wurden bei 524 Datensätzen die Rücklaufquoten, bei denen eine prozentuale Berechnung auf die Einzelschule möglich war, am Median geteilt und bezüglich signifikant unterschiedlichen Antwortverhaltens die Gruppe mit höherer und die mit geringerer Rücklaufquote verglichen. In sechs von 91 Items waren dabei signifikante Unterschiede festzustellen. Zusammen mit der Durchsicht des umfangreichen Erfassungsprotokolls, in dem die häufigen Einlassungen der Lehrkräfte auf den Fragebögen sorgsam notiert worden waren, ergibt sich das Bild, dass die auswertbaren Rückläufe mehrheitlich die Meinung der an den Realschulen in Baden-Württemberg unterrichtenden Lehrkräfte wiedergeben, wenngleich eine Verzerrung dahingehend aufzuspüren ist, dass die Auffassung der engagierten Lehrkräfte leicht überwiegen dürfte, die der „aktiven Opponenten“ ebenfalls gut repräsentiert ist und die Auffassung der sogenannten „passiven Opponenten“, also der Lehrkräfte, die der Reform und den Bildungsstandards distanziert gegenüberstehen, aber dies nicht über den Fragebogen oder kritische Ausführungen im Bogen selbst zum Ausdruck bringen, leicht unterrepräsentiert sein dürfte. So kann in Ansätzen soziale Erwünschtheit nicht ausgeschlossen werden, und die von den Lehrkräften vertretenen Auffassungen bezüglich ihres vermeintlichen Handelns sind von deren tatsächlichem Handeln interpretatorisch abzugrenzen.

### 3. Befunde

Innerhalb des Fragebogens mit 15 Skalen und insgesamt 91 Items wird in verschiedenen Kontexten die strukturelle Kooperation auf der Mesoebene angesprochen und in diesem Zusammenhang die Fachkonferenz spezifischer beleuchtet. Zunächst soll der Aspekt struktureller Kooperation auf der Mesoebene im Mittelpunkt stehen. Hinsichtlich der ersichtlichen Steuerungsimpulse, die auf die Verstärkung der Kooperation auf der Mesoebene zielen, ist hier die Frage maßgebend, ob das Ausmaß struktureller Kooperation an den Schulen zugenommen hat. Eine Skala der Untersuchung wurde aufgrund der qualitativen Vorstudien hierzu eigens entwickelt; sie nimmt das quantitative Ausmaß erfolgreicher Kooperation aus Lehrersicht in den Blick:

**Mittelwerte und Standardabweichung der Skala 3.1:  
Kommunikationsstrukturen ( $\alpha = .72$ ,  $M = 4.24$ )**

Nr.	Item	M	SD
1	Seit der Einführung der Bildungsplanreform hat sich die Anzahl der Absprachen deutlich erhöht.	<b>4.45</b>	.94
2	Die Anzahl der Gesamtlehrerkonferenzen hat wegen der Bildungsplanreform zugenommen.	<b>4.16</b>	1.25
3	Die Anzahl von Sitzungen in der Steuerungsgruppe hat sich durch die Reform erhöht.	<b>4.58</b>	.83
4	Bei meinen Fächern gab es im vergangenen Schuljahr mehr Fachschaftskonferenzen.	<b>4.24</b>	1.19
5	Die Anzahl der Teilkonferenzen (z.B. Klassenkonferenzen oder Jahrgangskonferenzen) hat deutlich zugenommen.	<b>4.15</b>	1.18
6	Mit der Einführung der Bildungsplanreform haben wir neue Kooperationsstrukturen geschaffen.	<b>3.85</b>	1.23

Die Daten wurden mit einem fünfstufigen Antwortformat erhoben, das Ablehnung, Enthaltung oder Zustimmung der Probanden ermöglichte (stimme nicht zu, stimme eher nicht zu, weder/noch, stimme teilweise zu, stimme zu). Mit den Werten 4 und 5 wurde die teilweise oder vollständige Zustimmung aus den Bögen codiert. Die Skala kann nach dem Urteil der Lehrkräfte mit den hohen Mittelwerten folglich ausweisen, dass mit der Einführung von Bildungsstandards eine *quantitative Ausweitung struktureller Kommunikation* auf der Mesoebene verbunden ist. Neben mehr Sitzungen in der Steuergruppe kommt bei dieser Ausweitung struktureller Kommunikation auch der Fachschaftskonferenz eine nicht unerhebliche Bedeutung in zeitlicher Hinsicht zu. Die Lehrkräfte stimmen zu mehr als vier Fünfteln (81 Prozent) zu, dass die Zahl der Fachschaftskonferenzen zugenommen hat. Diese Angabe erreicht zwar nicht das Ausmaß der Anzahl der Steuerungsgruppensitzungen, übersteigt aber das Ausmaß der Gesamtlehrerkonferenzen und Teilkonferenzen. Die Zunahme der Fachkonferenzsitzungen ist so als ein Teil der veränderten Kooperation auf der Mesoebene zu interpretieren. Sie lässt auf eine Umgewichtung der Akteurskonstellation auf dieser Ebene schließen, bei der die Steuergruppen und Fachkonferenzen an Bedeutung gewinnen. Im angehängten letzten Item der Skala wird deutlich, dass die Schulen zum Teil auch neue Kooperationsstrukturen geschaffen haben, die entsprechend der qualitativen Befunde in den Vorstudien vor allem in der Einrichtung von festen Zeitfenstern für Kooperationen gesehen werden müssen.

Das quantitative Ausmaß struktureller Kooperation kann aber über die spezifische Handlungslogik dieses Akteurs nichts aussagen. Deshalb ist von Interesse, welche Bedeutung der Fachkonferenz im langfristigen Planungshandeln der Lehrkräfte, besonders bei der Erstellung des vorgeschriebenen Stoffverteilungsplans, zukommt. Entsprechend den bisherigen Ergebnissen der Lehrplanrezeptionsforschung war begründet zu vermuten, dass Lehrpläne im langfristigen Planungshandeln der Lehrkräfte



Verwendung finden (vgl. Santini 1971; Andreas/Bittlinger u.a. 1980; Kunert 1983; Axnix 1983; Klose 1988; Landert/Stamm/Trachsler 1998; Vollstädt u.a. 1999). Eine Skala wurde hierauf ausgerichtet. In ihr sind drei Items benannt, die zur Klärung beitragen sollen, welche Rolle der Fachkonferenz im langfristigen Planungsprozess zukommt. Die Items werden hier aus der Skala gelöst und inhaltlich interpretiert:

Item	Mittelwert	Standardabweichung
Ich werde den Stoffverteilungsplan in Zukunft häufiger gemeinsam mit Kolleginnen und Kollegen erstellen.	4.10	1.13
Die Fachschaft hat zur Reform einen neuen Stoffverteilungsplan (oder ‚Rahmenplan‘ etc.) erstellt.	4.23	1.30
Ich übernehme den aktuellen Plan der Fachschaft.	4.00	1.38

Die auffindbaren Mittelwerte in der Tabelle stellen hohe Werte dar, die zunächst nicht erwartungskonform sind. Mehr als vier Fünftel der Lehrkräfte (83 Prozent) bringen zum Ausdruck, dass die Fachschaft einen *Stoffverteilungsplan* erstellt hat. Mit nur leichten Einschränkungen geben fast ebenso viele Lehrkräfte an, den von der Fachkonferenz erstellten Stoffverteilungsplan für ihre individuelle Planung übernehmen zu wollen. Bezüglich der kooperativen Ausrichtung bei der Erstellung des Stoffverteilungsplans ist eine hohe Zustimmung von über vier Fünfteln der Lehrkräfte zu konstatieren, den Stoffverteilungsplan in Zukunft häufiger mit Kolleginnen und Kollegen zu erstellen. Dieser Befund war, angesichts der häufig hervorgehobenen zellulären Arbeitsstruktur an Schulen, nicht zu erwarten. Er lässt insofern auf eine Bedeutungsverschiebung von der Mikro- zur Mesoebene und darin eingelagert auf die Fachkonferenz schließen, als die Lehrkräfte angeben, ungeachtet ihrer pädagogischen Freiheit sich bindend auf Vereinbarungen dieses Gremiums zu beziehen.

Die Untersuchung ermöglichte durch die hohen absoluten Rücklaufzahlen, insgesamt fünf Fächer und Fächerverbünde gesondert auszuweisen und so diesen Befund im Fächervergleich zu spezifizieren. Die Unterscheidung der Hauptfächer „Deutsch“, „Mathematik“ und „Englisch“ sowie der Fächerverbünde „Naturwissenschaftliches Arbeiten“ und „Erdkunde-Wirtschaftskunde-Gemeinschaftskunde“ erbringt im Vergleich zum Item „Die Fachschaft hat zur Reform einen neuen Stoffverteilungsplan erstellt“ folgendes Ergebnis:

Fächervergleich	D N=103	M N=85	E N=100	NWA N=173	EWG N=89
„Die Fachschaft hat zur Reform einen neuen Stoffverteilungsplan erstellt.“	3.97	4.22	3.72	4.41	4.57

Hier fällt zunächst auf, dass die von den Lehrkräften benannten Mittelwerte besonders in den beiden neu implementierten Fächerverbänden, in die jeweils drei Einzelfächer der alten Stundentafel einfließen, höher liegen als in den „traditionellen“ Fächern. Mit einem Mittelwert von 4.41 im naturwissenschaftlichen und einem Mittelwert von 4.57 im sozialwissenschaftlichen Fächerverband weisen diese Mittelwerte auf Deckeneffekte in der Skala hin. Die Mittelwerte der Hauptfächer drücken ebenfalls eine große Zustimmung zum Item aus, die im Fach Mathematik mit 4.22 ebenfalls eine Zustimmung von mehr als vier Fünfteln der Lehrkräfte beträgt; insgesamt sind diese Werte aber niedriger als die der beiden Fächerverbände.

Schließlich sind die Ergebnisse einer durchgeführten multiplen Regressionsrechnung in diesem Zusammenhang von Interesse. In ihr wurde in Nähe zur Implementationsforschung versucht, unter Umgewichtung von Skalen des Fragebogens signifikante intrapersonale und interpersonale Prädiktoren zu bestimmen, die mit einer Akzeptanz des Plans einhergehen. Die abhängige Variable „Akzeptanz des Plans“ wurde aus vier Einzelitems unterschiedlicher Skalen des Bogens gebildet. Gemäß den Befunden der Theoriebildung wurden zehn Prädiktoren für ein Messmodell benannt, deren Einfluss auf die Umsetzung der Bildungsstandards begründet angenommen werden konnte. Als bedeutendster Einzelprediktor zur Umsetzung der Reform erweist sich hierbei das Einzelitem „Die gemeinsam getroffenen Vereinbarungen, beispielsweise zum Schulcurriculum und Methodencurriculum, setze ich in meinem Unterricht um“, mit einem Wert des Betakoeffizienten von .25 ( $R^2 = .20$ ), das über sechs Prozent der Varianz der abhängigen Variable „Akzeptanz des Plans“ erklären kann. Neben weiteren signifikanten Nettoeffekten, die sich aus positiven Emotionen zur Reform und aus dem Dienstalalter ergeben, ist die *Bindung an die Mesoebene* – so kann gefolgert werden – für die Lehrkräfte bedeutsam, ein Befund der so nicht zu erwarten war, aber gleichsam wegen seiner zeitlichen Nähe zur Reform (ein Jahr nach erfolgter Implementation) nicht überstrapaziert werden sollte. Es ist zu vermuten, dass der postulierte Effekt aus Lehrersicht zu einem zweiten Messzeitpunkt nicht in gleicher Höhe aufgefunden werden kann.

#### 4. Zusammenfassung, Interpretation und Fazit

Die Daten weisen aus Sicht der Lehrkräfte darauf hin, dass infolge der durch die Bildungsplanreform von 2004 in Baden-Württemberg gesetzten Steuerungsimpulse eine Zunahme der strukturellen Kooperation auf der Mesoebene der Schule mit einiger Evidenz zu vermuten ist. In diesem Rahmen ist aus Lehrersicht auch eine quantitative Zunahme von Fachkonferenzsitzungen zu konstatieren. Über die qualitativ ablaufenden Prozesse und ihre Tiefe, wie beispielsweise zur Entwicklungsarbeit von Schulcurricula und Stoffverteilungsplänen, kann die Untersuchung nichts aussagen. Die inhaltliche Arbeit ist hier zu einem großen Teil an die Interessen der Mitglieder

gebunden. Die Daten der Lehrerbefragung geben aber Anhaltspunkte dafür, dass in den Fachkonferenzen für die langfristige Planung der Lehrkräfte Stoffverteilungspläne entwickelt wurden, die ein Großteil der Lehrer/innen auch zu übernehmen gewillt ist. Dies scheint für alle fünf Fachbereiche zuzutreffen, in den Fachkonferenztreffen der Fächerbünde aber in einem noch höheren Ausmaß als in den ausgewiesenen Hauptfächern.

Eine inhaltliche Interpretation der Einzelitems zeigt, dass der Fachkonferenz bei der Implementation neuer Programme eine doppelte Funktion zukommt: einerseits als *fachlicher und koordinativer Transmissionsriemen* zwischen den Vorgaben staatlicher Programme, andererseits bei ihrer Umsetzung in Jahrespläne, Arbeitspläne und damit mittelfristig in Unterrichtseinheiten. Diese zu leistende Entwicklungsarbeit fällt stärker aus, wenn keine schulischen Umsetzungspläne vorliegen. Die Daten lassen also auf eine erhöhte Steuerungswirkung der Fachkonferenzen im Anschluss an die Bildungsplanreform schließen, die vermutlich über curriculare Anteile hinaus auch didaktisch-methodische Aspekte einschließt und als Teil einer Entwicklung interpretiert werden kann, welche die Kooperation auf der Mesoebene insgesamt zum Ziel hat. Bemerkenswert und nicht erwartungskonform erscheint der Befund, dass die Lehrkräfte nach ihren Angaben in hohem Maße gewillt sind, die auf der Mesoebene beschlossenen Programme in ihrem Unterricht (Mikroebene) zu verwirklichen, was im Kern mit einer Einschränkung ihrer pädagogischen Freiheit verbunden sein dürfte. Die Balance von pädagogischer Freiheit und professioneller Verbindlichkeit (vgl. Wedekind 2008, S. 37) wird hier unter Akzentsetzung auf eine stärkere Verbindlichkeit neu ausgehandelt. Vermutlich sind die bei den Fächerverbänden im Vergleich zu den Hauptfächern höheren Mittelwerte darauf zurückzuführen, dass innerhalb der erfolgten Strukturreformen die Lehrkräfte verpflichtend dazu angehalten waren, im neuen Fächerverbündskonzept zu unterrichten und sich – ob als Proponent oder Opponent der Neuerungen – mit den Reformen auseinanderzusetzen. Dies schließt kooperative Bemühungen innerhalb des Fächerverbands zwingend mit ein, weil sich die Fächerverbünde aus jeweils drei Fächern der alten Stundentafel konstituieren.

Die – bezogen auf die Schulform Realschule in Baden-Württemberg gewonnenen – Daten weisen darauf hin, dass der Fachkonferenz besonders bei Lehrplaninnovationen generell eine wichtige Funktion zukommt, die sich sowohl in fachinhaltlichen und didaktisch-methodischen Festlegungen als auch in koordinierenden Bestandteilen – besonders bei der Jahresplanung – manifestiert. Hierin kann ein wichtiger koproductiver Ertrag des Akteurs Fachkonferenz für die anderen Akteure und damit seine spezifische Steuerungsfunktion gesehen werden. Im Zusammenhang mit curricularen Innovationen sind Fachkonferenzen als *kollektive Akteure* auf der Mesoebene zu begreifen, weil die inhaltlichen Aushandlungen als Präferenzen ihrer Mitglieder interpretiert werden können. In ihren fach- und fächerverbündskoordinierenden Funktionen stellen sie einen wichtigen *Transmissionsriemen zwischen der schulischen Mesoebene und der unterrichtlichen Mikroebene* dar. Damit aber sind sie in differenz-

theoretischen Mehrebenenmodellierungen des Governance-Ansatzes als *wichtige organisationale Akteure* zu kennzeichnen und zu berücksichtigen. Neu erscheint im Zuge von outputorientierten Umsteuerungen der Befund, dass die Lehrkräfte gewillt sind, die zellulären Arbeitsstrukturen, die häufig als Alleinstellungsmerkmal schulischer Organisation herausgearbeitet wurden (vgl. z.B. Rolff 1993, S. 130), in Ansätzen zu verlassen und sich bindend auf die Mesoebene zu beziehen. Deshalb sind in weiteren Forschungen die durch Beobachtung, Beeinflussung und Verhandlung erzielten Beiträge der Fachkonferenzen zur schulischen Leistungserstellung auf der Mikroebene in den Blick zu nehmen. Dies erfordert auch eine differenzierte Ausleuchtung des Koordinationsgefüges auf der schulischen Mesoebene, auf welcher mit der Schulleitung und schulischen Steuerungsgruppen weitere wichtige Akteure benannt sind. Der in der Steuergruppenforschung herausgearbeitete Befund vorhandener Machtspielräume, die teilweise konträr zu den Aufgaben stehen und diese behindern, ist – ausgehend vom gesetzlichen Auftrag und hinsichtlich der Spielräume für Schulentwicklung im Rahmen der datenbasierten Steuerung – auch für die Fachgruppen in den Blick zu nehmen; dabei ist eine mögliche *Neubestimmung der Balance von pädagogischer Freiheit und professioneller Verbindlichkeit* herauszuarbeiten.

## Literatur

- Altrichter, H./Heinrich, M. (2007): Kategorien der Governance-Analyse und Transformationen der Systemsteuerung in Österreich. In: Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (2007): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS, S. 55-103.
- Andreas, R./Bittlinger, L. (1980): Lehrer und Lehrplan in der Grundschule. Ergebnisse einer repräsentativen Lehrerbefragung in Bayern. München: Ehrenwirth.
- Axniß, K. (1983): Lehrplan aus Lehrersicht. Ergebnisse einer Befragung von Hauptschullehrern in Bayern. Frankfurt a.M.: Fischer.
- Beer, R. (2006): Qualitätsentwicklung durch Bildungsstandards? Ergebnisse einer Befragung der betroffenen Lehrerinnen und Lehrer in Wien – 2005. In: Eder, F./Gastager, A./Hoffmann, F. (Hrsg.): Qualität durch Standards? Beiträge zum Schwerpunktthema der 67. Tagung der AEPF. Münster: Waxmann, S. 253-264.
- Berkemeyer, N. (2008): Schulleitung zwischen Evaluation und Organisation. In: Brüsemeister, T./Eubel, K.D. (Hrsg.): Evaluation, Wissen und Nichtwissen. Wiesbaden: VS, S. 35-60.
- Berkemeyer, N./Holtappels, H.G. (2007): Schulische Steuergruppen und Change Management. Theoretische Ansätze und empirische Befunde zur schulinternen Schulentwicklung. Weinheim/München: Juventa.
- Klose, P. (1988): Verwendung und Rezeption staatlicher Lehrpläne in Schulen. Eine empirische Untersuchung am Beispiel des Sachunterrichts. Frankfurt a.M.: Lang.
- Kunert, K. (1983): Wie Lehrer mit dem Lehrplan umgehen. Bericht über eine Befragung von Grund- und Hauptschullehrern – Interpretationen – Folgerungen. Weinheim/Basel: Beltz.
- Kussau, J./Brüsemeister, T. (2007a): Educational Governance: Zur Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule. In: Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.):

- Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS, S. 26.
- Kussau, J./Brüsemeister, T. (2007b): Governance, Schule und Politik. Zwischen Antagonismus und Kooperation. Wiesbaden: VS.
- Landert, C./Stamm, M./Trachsler, E. (1998): Die Erprobungsfassung des Lehrplans für die Volksschule des Kantons Zürich. Bericht über die externe wissenschaftliche Evaluation. Teil I: Synthese. Zürich/CH: Bildungsdirektion des Kantons Zürich.
- Rahm, S./Schröck, N. (2008): Wer steuert die Schule? Zur Rekonstruktion dilemmatischer Ausgangslagen für Schulleitungshandeln in lernenden Schulen. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Rolff, H.-G. (1993): Wandel durch Selbstorganisation. Theoretische Grundlagen und praktische Hinweise für eine bessere Schule. Weinheim/München: Juventa.
- Santini, B. (1971): Das Curriculum im Urteil der Lehrer. Basel: Beltz.
- Schimank, U. (2007): Die Governance-Perspektive: Analytisches Potenzial und anstehende konzeptionelle Fragen. In: Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (2007): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS, S. 231-260.
- Vollstädt, W./Tillmann, K./Rauin, U./Höhmann, K./Tebrügge, A. (1999): Lehrpläne im Schulalltag. Eine empirische Studie zur Akzeptanz und Wirkung von Lehrplänen in der Sekundarstufe I. Opladen: Leske + Budrich.
- Wacker, A. (2008): Bildungsstandards als Steuerungselemente der Bildungsplanung. Eine empirische Studie zur Realschule in Baden-Württemberg. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Wedekind, F. (2008): Entwicklung eines integrierten Fach- und Methodencurriculums. In: Pädagogik 60, H. 4, S. 32-37.

*Albrecht Wacker, Dr., Akademischer Mitarbeiter der Abteilung Empirische Bildungsforschung und Pädagogische Psychologie des Instituts für Erziehungswissenschaft an der Eberhard Karls Universität Tübingen.*

Anschrift: Eberhard Karls Universität Tübingen, Institut für Erziehungswissenschaft, Abteilung Empirische Bildungsforschung und Pädagogische Psychologie, Münzgasse 11, 72070 Tübingen  
E-Mail: [albrecht.wacker@ife.uni-tuebingen.de](mailto:albrecht.wacker@ife.uni-tuebingen.de)

---

Ulrich Steffens

## Plädoyer für ein koordiniertes Zusammenspiel in der Schulsystemgestaltung<sup>1</sup>

---

### **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:<sup>2</sup>

- 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](mailto:u.steffens@iq.hessen.de)

---

Stefan Keller/Felix Winter

## Wie Lehrpersonen mit Kompetenzbeschreibungen unterrichten können

---

### Zusammenfassung

*Ein ungelöstes Problem der Kompetenzorientierung ist die „Übersetzung“ von abstrakten Kompetenzvorgaben in konkreten Unterricht. Hier wird ein Arbeitsmodell vorgestellt, bei dem Lehrpersonen diese Aufgabe konstruktiv und rekonstruktiv in der Gruppe lösen. Sie nehmen dabei sowohl geeignete Lernaufgaben als auch Lernerträge der Schülerinnen und Schüler in den Blick.*

*Schlagwörter: Kompetenz, Unterrichtsplanung, Evaluation*

### How Teachers Can Teach with Competence Descriptions

#### Abstract

*Translating standards into classroom tasks is a major challenge in competence-oriented teaching and learning. In this article, we present a model allowing teachers to approach the issue as a group and in a constructive way. They reflect on the characteristics of appropriate learning assignments in a specific domain and on the qualities of students' solutions to those assignments.*

*Keywords: competence, planning of teaching, evaluation*

### 1. Ein Modell, kompetenzorientiert zu unterrichten

Die Neu-Orientierung von Unterricht mit Bezug auf Kompetenzen, welche in vielen Ländern und Schulen derzeit stattfindet, beeinflusst die Arbeit von Lehrpersonen auf zwei Ebenen. Sie verändert die Zielgrößen von Unterricht und damit auch die Art und Weise, wie in der Schule gelehrt und gelernt werden soll. Neben Fachwissen sollen Schülerinnen und Schüler Strategien zur praktischen Nutzung dieses Wissens erwerben, dazu auch metakognitive Kompetenzen und Strategien

des Lernens (sog. „Schlüsselkompetenzen“). Dabei soll ein System von Handlungs- und Wertorientierungen entstehen, damit „aus kognitiven Fähigkeiten gesellschaftlich wertvolle und individuell reflexive Handlungskompetenzen werden“ (Weinert 1998, S. 115). Durch die Einführung von Bildungsstandards und Tests wird die Kompetenzorientierung für Lehrpersonen noch unmittelbarer spürbar. Diese sollen den „Output“ von Bildungssystemen messen und den Schulen eine Rückmeldung über die Ergebnisse ihrer Arbeit liefern (vgl. Klieme u.a. 2003, S. 10), jene sollen als Bezugsgrößen für die didaktische Arbeit der Lehrpersonen fungieren. Bisher ist die Kompetenzorientierung mehrheitlich unter dem Aspekt der Standards und Tests diskutiert worden, während ihr Einfluss auf die Gestaltung von Unterricht weit weniger thematisiert wurde. Hier besteht ein dringender Nachholbedarf, weil sich die didaktische Kernaufgabe von Lehrkräften durch die Einführung von Kompetenzen grundlegend ändert: Nicht mehr die Vermittlung eines Stoffgebietes steht im Vordergrund, sondern die Auseinandersetzung mit der Bedeutung ausgewählter Bildungsstandards und die Suche nach dafür zweckmäßigen Bildungsinhalten und Lernwegen (vgl. Drieschner 2008, S. 560). Fachkompetenzen werden in individuellen, langfristigen, kumulativen und systematisch-vernetzten Lernprozessen erworben (vgl. Klieme u.a. 2003, S. 41). Deshalb stellt auch das Formulieren gehaltvoller Lernaufgaben, bei denen die geforderten fachlichen wie überfachlichen Kompetenzen erworben werden können, eine zentrale und neuartige Anforderung für Lehrkräfte dar, wenn Unterricht nicht auf der Ebene des nachvollziehenden „teaching to the test“ verharren soll. Lehrpersonen müssen Antworten finden auf Fragen wie die folgenden: Wie können Kompetenzbeschreibungen im Unterricht tatsächlich zielführend werden? Wie können sie zur Anleitung der Lernprozesse beitragen und zu ihrer Auswertung und Anpassung genutzt werden?

Während Ziele und Inhalte des schulischen Lernens traditionell in sachorientierten Lehrplänen spezifiziert waren, liegen sie beim kompetenzorientierten Unterricht in Form von Standards und Kompetenzmodellen vor oder treten dazu. Diese sind abstrakter und verweisen verstärkt auf die zu erreichenden Befähigungen der Lernenden („can do“-Beschreibungen). Leitend für den Unterricht sollen dann Sätze wie die folgenden werden: Die Schülerinnen und Schüler wissen, dass ... ; sie sind in der Lage zu erläutern, wie ... ; sie können darstellen, inwiefern ... ; usw. Bei dieser Art von Vorgaben ist die traditionelle Kontrollfrage der Lehrpersonen zu ihrem Unterricht, „Was habe ich dargestellt – haben wir alles behandelt, was im Lehrplan steht?“, offensichtlich untauglich. Stattdessen spielen Fragen wie die folgenden eine Rolle: Über welches Wissen und welche Fähigkeiten verfügen die Schülerinnen und Schüler? In welchem Ausmaß und unter welchen Bedingungen beherrschen sie das Geforderte? Kompetenzorientierte Vorgaben richten den Blick auf die Schülerinnen und Schüler, ihre Fähigkeiten und deren Erwerb (vgl. Ziener 2008). Dabei sind diagnostische Fähigkeiten der Lehrpersonen in hohem Maße gefordert und auch solche einer flexiblen Unterrichtsführung.

Es bleibt die Frage, wie sich die abstrakten Standards in den Unterricht übersetzen lassen bzw. wer dies leisten soll. Große Hoffnung wird in diesem Bereich an die Entwicklung empirisch abgesicherter, hierarchisch abgestufter Kompetenzmodelle geknüpft. Diese Modelle sollen „wissenschaftlich fundiert aufzeigen, welche Wege zum Wissen und Können eingeschlagen werden können“, sowie „die *Struktur* und die *Ergebnisse* fachlicher Lernprozesse“ beschreiben“ (vgl. Klieme u.a. 2003, S. 71 und 112; Hervorhebung der Autoren).

Demgegenüber bleibt festzuhalten, dass alle bisher publizierten Kompetenzmodelle dem Anspruch, empirisch gesicherte Lernwege oder Erwerbsstufen in einem Fach darzustellen, *nicht* genügen. Es handelt sich dabei eher um „Fixpunkte“, welche viele Schülerinnen und Schüler im Rahmen schulischer Lernprozesse durchlaufen. Sie beruhen (aus ökonomischen Gründen) nicht auf Ergebnissen empirischer Lehr-Lernforschung, sondern stellen einen Konsens jener Fach-Experten (Lehrpersonen, Fachdidaktiker, Psycholog/inn/en usw.) dar, die an ihrer Entwicklung beteiligt waren. Sie als „Königswege zur Kompetenz“ anzusehen und direkt in Unterricht oder Lernaufgaben zu übersetzen, wäre eine unzulässige Vereinfachung. Es finden sich darin z.B. die unterschiedlichsten Progressionslogiken, oft innerhalb desselben Modells. Dazu gehören das Ausmaß der Mobilisierung von Sachwissen und Konzepten, Festigungsgrad, Einfachheit bzw. Komplexität der Anwendungssituationen, Regelmäßigkeit bzw. Anpassungsbedürftigkeit von Situationen nach Berechenbarkeit/Routinehaftigkeit, Dynamik und Improvisationserfordernisse bei Anwendungssituationen, Art und Ausmaß der metakognitiven Beteiligung, Grad der Selbstständigkeit der Ausführung usw.<sup>1</sup>

Zwar stellen gut gemachte Kompetenzmodelle sinnvolle Orientierungspunkte für den Unterricht dar, das Praxisproblem der Unterrichtsgestaltung wird sich aber durch progressive Verfeinerung und Ausdifferenzierung dieser Modelle (mit entsprechenden Aufgabenbeispielen) kaum lösen lassen. Es scheint uns angesichts der Heterogenität der Lernenden und der unterschiedlichen Erfahrung sowie Ausbildung der Lehrpersonen zweifelhaft, ob solche bis ins Detail vorgegeben werden und gleichzeitig alltagstauglich sein können. Neben den Schwierigkeiten ihrer empirischen Validierung wäre damit auch die Gefahr einer Auslagerung der didaktischen Arbeit und letztlich einer Bevormundung der Lehrkräfte (sowie der Lernenden!) verbunden.

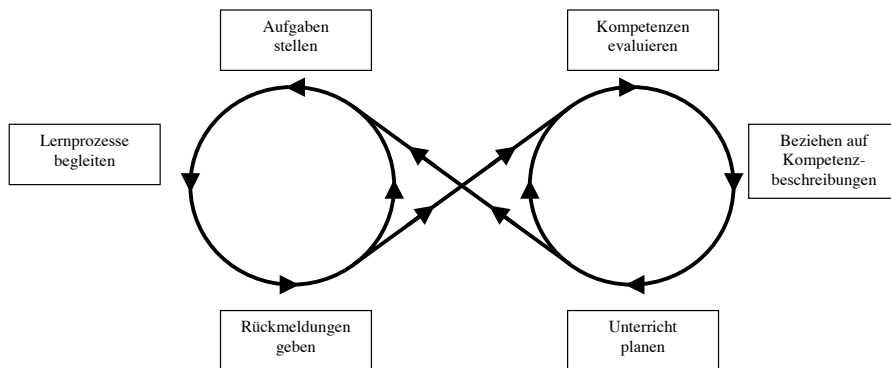
Es bleibt deshalb ein zentrales Problem des kompetenzorientierten Unterrichts, die allgemein gehaltenen und vorwiegend mit Blick auf die Testbarkeit formulierten Kompetenzbeschreibungen so auszulegen und abzufassen, dass konkreter Unterricht inhaltlich und methodisch dafür geplant und gestaltet werden kann. Mit dem hier

---

1 Vgl. Anton Strittmatter, Vortragsmanuskript auf der Tagung des Volksschulamtes Thurgau zum kompetenzorientierten Unterricht am 11. 8. 2008.



dargestellten Modell legen wir einen Ansatz vor, bei dem Lehrpersonen die Aufgaben kompetenzorientierten Unterrichtens in einem sozial organisierten Prozess angehen. Darin betonen wir die Zusammenarbeit von Lehrkräften an didaktischen und methodischen Fragen sowie die Konzentration auf die Konzepte und Kompetenzen der Lernenden. Zwei wichtige Bewegungen des kompetenzorientierten Unterrichts sind als „Schlaufen“ einer liegenden Acht dargestellt, in deren Zentrum die Lehrperson als planende, gestaltende und evaluierende Instanz des Unterrichts steht.



Die „linke Schlaufe“ stellt einen Zyklus dar, bei dem die Lehrperson ihren Schülerinnen und Schülern komplexe und offene Lernaufgaben stellt, sie bei der Lösung beobachtet, unterstützt und auch Rückmeldungen gibt. Sie erhält dadurch Einblicke in deren individuelles Vorwissen und gewinnt Informationen, welche Instruktion und weitere Hilfen sie benötigen, um im fachlichen Lernfeld ein höheres Kompetenzniveau zu erreichen. In der Mathematik kann dabei z.B. gemeint sein, dass die Lernenden „wenn ... dann“-Verhältnisse als mathematische Terme auszudrücken versuchen und damit langsam den Gesetzmäßigkeiten von Dreisatz-Rechnungen „auf die Schliche kommen“ (vgl. Gallin 2008, S. 162ff.). Dieser didaktisch und auch diagnostisch orientierte Zyklus dreht sich vor allem darum, die Schülerinnen und Schüler zu einer eigenständigen Auseinandersetzung mit den Lerngegenständen zu bringen und dabei auch unterschiedliche Durchläufe und Lösungen zu ermöglichen. Die zum Teil abstrakten und ‚unterrichtsfernen‘ Kompetenzbeschreibungen der Standards müssen anhand eines exemplarischen Themas in Lernaufträge übersetzt werden. Um einen tieferen Einblick in die Denkvoraussetzungen, Konzepte, Fähigkeiten und weiteren Lösungsbedingungen zu erhalten, die beim Zustandekommen einer Schülerarbeit eine Rolle spielen, ist es erforderlich, dass die Akteure Auskunft über ihr Vorgehen geben – z.B. in einem Lernjournal (vgl. Ruf/Gallin 2005, S. 87-108).

Die „rechte Schlaufe“ des Modells ist evaluativ und planend orientiert, wobei die Leistungsexplikation sowie die Unterrichtsentwicklung im Zentrum stehen. So geht es um die Feststellung, welche Kompetenzen die Lernenden in einer Arbeitsphase oder -einheit erreicht haben, welche Lernschritte als nächstes anstehen und wie der wei-

tere Unterricht gestaltet werden kann. Im Deutschunterricht kann das heißen, dass die Lehrperson erfolgsversprechende Konzepte in Aufsätzen der Lernenden sucht, diese mit ihnen bespricht und so die Anforderungen einer bestimmten Niveaustufe konkret erfahr- und bewältigbar macht. Eine besonders günstige Bedingung liegt vor, wenn Schülerinnen und Schüler ihre Lernprozesse und -produkte in einem Portfolio dokumentiert haben, welches neben kognitiven auch personale und soziale Kompetenzen sowie Lernstrategien abbildet, diese sicht- und bewertbar macht (vgl. Winter/Schwarz/Volkwein 2008). In diesem zweiten Zyklus geht es also darum, in den Unterrichtsdokumenten Qualitäten zu entdecken, auf dahinter liegende Kompetenzen zu schließen und diese in Beziehung zu den Kompetenzbeschreibungen zu setzen.

Beide Zyklen gehören zum Kerngeschäft der Lehrpersonen. Einmal sind diese direkt im Unterricht anleitend und organisierend tätig, zum anderen nehmen sie Distanz, reflektieren die Ergebnisse und Abläufe und überführen ihre Einsichten in die Planung und Entwicklung des weiteren Unterrichts. Für beide Zyklen bietet es sich an, begleitend in einer Gruppe von Lehrpersonen zusammenzuarbeiten – wie es im später geschilderten Beispiel auch geschieht.

## **2. Lernaufgaben stellen, Wissen und Lernmotive ansprechen, Kompetenzen diagnostizieren und entwickeln**

Eine erste Herausforderung kompetenzorientierten Unterrichtens besteht darin, Bedingungen herzustellen, unter denen sich die Kompetenzen oder Teile davon äußern können. Insbesondere für die Anfangsphase des Unterrichts gilt diese Forderung. In dieser geht es darum, das Vorwissen der Schülerinnen und Schüler in den Blick zu nehmen und zu untersuchen, welche Konzepte vom Lerngegenstand sie mitbringen bzw. aktivieren, wenn sie vor entsprechende fachliche Anforderungen gestellt sind. Es müssen Bedingungen hergestellt werden, unter denen die Schülerinnen und Schüler ihr Vorwissen und ihre bereits bestehenden Kompetenzen ins Spiel bringen können. Eine zentrale Rolle fällt dabei den Aufgaben zu, welche die Schülerinnen und Schüler bearbeiten. Erstens müssen die *Ansprüche*, welche die Aufgaben an die Lernenden stellen, genau analysiert werden. Zweitens geht es auch um eine Analyse der *Aufschlüsse*, welche diese auf die (nicht direkt sichtbaren) Kompetenzen der Lernenden zulassen. Bei Testaufgaben werden dazu statistische Modelle aus der probabilistischen Testtheorie herangezogen, mit deren Hilfe die Lernenden auf eindimensionalen Fähigkeitskontinua verortet werden können (vgl. Rupp/Leucht/Hartung 2006, S. 197). Im Gegensatz dazu haben Lernaufgaben eher den Anspruch, den Jugendlichen die Komplexität und Faszinationskraft einer Sache erfahrbar zu machen und ihnen dabei die Möglichkeit zu geben, beim Lernen selber Entscheidungen zu treffen oder auf unerwartete Lösungen zu kommen. Im Sinne eines konstruktivistischen Lernverständnisses sollen den Lernenden nicht einfach „komplexitätsbereinigte Aufgaben“ vorgelegt werden (vgl. Meixner/Müller 2001, S. 9). Damit verbun-

den ist ein altes Anliegen der Pädagogik, nämlich das Denken der Schülerinnen und Schüler herauszufordern und sie nicht einseitig im Bereich der Reproduktion und Anwendung von vorgegebenem Wissen zu fordern. Solche Lernaufgaben funktionieren also als Katalysatoren für Lernprozesse und helfen gleichzeitig das Lernen zu sondieren (vgl. Winter 2008).

In der Praxis haben sich dafür offene und problemhaltige Aufgaben bewährt, welche Handlungsräume im Bereich der angezielten Kompetenz eröffnen. So kann z.B. zu Beginn einer Unterrichtseinheit, in der es um Gedichte geht, der einfache Auftrag stehen: „Schreiben Sie ein Gedicht!“ (vgl. Pfau 2008, S. 33). Anhand der Produkte, die daraufhin entstehen, lassen sich sowohl Sprachmittel einschätzen, über welche die Schülerinnen und Schüler verfügen, als auch ihre Konzepte vom Genre Gedicht. Beides kann anhand der ersten Schülerarbeiten untersucht und gemeinsam besprochen werden, um darauf aufbauend einen kompetenzorientierten Unterricht in Gang zu setzen.

Die hier vorgestellten Zyklen eines kompetenzorientierten Unterrichts brauchen die nachfolgend genannten Bedingungen und tragen dazu bei, diese herzustellen:

- unterrichtsnah formulierte Kompetenzbeschreibungen, die Leitgrößen für die Planung und Durchführung des Unterrichts abgeben können;
- Lernaufgaben, die verwendungsnah abgefasst sind und auch unter diagnostischem Aspekt Aufschlüsse versprechen;
- Mittel, die es den Lernenden erlauben, ihr Arbeitsvorgehen, ihr Vorwissen, ihre Konzepte vom Lerngegenstand zu explizieren und sich sowie anderen einsehbar zu machen. Lernjournale sind dafür geeignet;
- Mittel, die es erlauben, die Kompetenzentwicklung besser zu verfolgen. Diesbezüglich bietet sich das Portfolio an.

#### *Wie man ein Kompetenzmodell in Lernaufgaben „übersetzt“*

In den Fremdsprachen sind die Modelle des *Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen* (vgl. Europarat 2001) als Kompetenzvorgaben maßgeblich. Diese beschreiben Grundfertigkeiten wie Lesen, Schreiben, Hören und Sprechen auf sechs Globalniveaus. Im vorliegenden Beispiel hatte sich eine Gruppe von Englisch-Lehrkräften das Unterrichtsthema „Writing a Letter“ ausgesucht (Realschule, 7. Schuljahr).<sup>2</sup> Für diese Stufe listet der *Referenzrahmen* folgende Beschreibungen von allgemeiner Schreibkompetenz auf:

- *Niveau B1*: Kann unkomplizierte, zusammenhängende Texte zu mehreren vertrauten Themen aus ihrem/seinem Interessengebiet verfassen, wobei einzelne kürzere Teile in linearer Abfolge verbunden werden.

---

2 Beteiligt waren Carmen Fritschle, Schwester Anna-Maria Walser, Claire Duteil und Stefan Keller. Der unten zitierte Schülertext stammt aus einer Realschulklasse in Ellwangen.

- *Niveau A2*: Kann eine Reihe einfacher Wendungen und Sätze schreiben und mit Konnektoren wie ‚und‘, ‚aber‘ oder ‚weil‘ verbinden (vgl. Europarat 2001, S. 63).

Um einen Brief schreiben zu können, müssen sich die Lernenden zusätzlich spezifische Kompetenzen aneignen, die über das rein Sprachliche hinausgehen (Aufbau, stilistische Angemessenheit, Höflichkeit usw.). Zudem können die Kompetenzstufen den Trugschluss nahe legen, beim Schreiben würden zuerst einzelne Fertigkeiten isoliert erworben und anschließend verbunden (vgl. Keller/Ruf 2005). Diese beiden Hürden gilt es zu überwinden, um Kompetenzmodelle in anregende und diagnostisch nutzbare Lernaufgaben zu übersetzen.

Beim Durchlaufen der „linken Schlaufe“ unseres Modells legten die Lehrkräfte zuerst ein Fachgebiet fest, an dem sich die im Modell geforderten Kompetenzen sinnvoll erwerben ließen. Sie wählten dafür die Textgattung „Bittbrief“ aus, weil diese im Lehrplan zentral und den Schülerinnen (ausschließlich Mädchen) auch aus anderen Schreibkontexten bekannt war. Dazu entwickelten sie drei offene Lernaufgaben, wobei jede einen höheren Grad an Kompetenz verlangt als die vorhergehende:

1. Schreibe eine englische SMS an eine Schulkollegin, in der du sie um etwas bittest.
2. Schreibe eine englische E-Mail an deine Lehrerin, in der du sie um etwas bittest.
3. Schreibe einen englischen Brief an die Schulleiterin, in dem du sie um etwas bittest.

Obwohl diese Aufgaben auf den Erwerb klar definierter Sprachkompetenzen ausgerichtet sind, schränkten sie doch die Kreativität und den Einfallsreichtum der Lernenden nicht ein. Sie ermöglichten von Anfang an eine Auseinandersetzung mit dem Lerngegenstand, die am Vorwissen nahtlos anknüpfen konnte. Bereits die erste Aufgabe konfrontierte die Lernenden mit einer (mehr oder weniger) authentischen kommunikativen Situation. Im weiteren Verlauf des Projektes versuchten diese ihre Sprachkompetenzen so zu erweitern, dass sie auch Briefe an sozial höhergestellte und weniger vertraute Adressaten verfassen konnten. Sie analysierten dazu verschiedene „Musterbriefe“ und führten mit der Lehrkraft gezielt Sprachübungen durch. Zudem tauschten sie ihre Briefe aus und gaben sich Rückmeldungen zu deren Stärken und Entwicklungspotential. Diese Prozesse der gegenseitigen Wahrnehmung und Analyse wurden von der Lehrperson angeleitet und kontrolliert und die Resultate in einem Portfolio dokumentiert.

Die hier geschilderte didaktische Entwicklungsarbeit in einer Fachgruppe kann Lehrpersonen vor dem „didaktischen Kurzschluss“ bewahren, die geforderten Kompetenzen durch intensive Bearbeitung von standardisierten Testaufgaben direkt ansteuern zu wollen. Bei diesen handelt es sich meist um Aufgabentypen, die nur eine einzige richtige Lösung vorsehen und vor allem leicht überprüfbare Wissensfragmente abfragen können. Sie sind deshalb schlecht geeignet, den Lernenden den Zugang

zu echten fachlichen Problemen zu eröffnen oder ihr bestehendes Vorwissen und Können zu diagnostizieren (vgl. von der Groeben 2003).

### **3. Qualitäten finden, Kompetenzen benennen, Unterricht weiterentwickeln**

In diesem Abschnitt beschreiben wir nun die Funktionen der „rechten Schlaufe“ unseres Modells genauer. Es geht darum zu evaluieren, was die Schülerinnen und Schüler mit den Lernaufgaben gemacht haben, welche Kompetenzen sich in ihren Lösungen zeigen und ob diesbezüglich Entwicklungen festzustellen sind. Darauf aufbauend sollen Schlussfolgerungen für die weitere Unterrichtsarbeit gezogen werden.

Der dazu vorgeschlagene Beurteilungsprozess von komplexen Schülerleistungen ist in seiner Grundstruktur als hermeneutisch zu kennzeichnen. Details der Arbeit müssen vor dem Hintergrund ihrer Gesamtkonzeption gedeutet und eingeordnet werden, wobei das Verständnis sowie die Einordnung der gesamten Arbeit zu einer Deutung der Details führen (vgl. Sadler 1989). Zusätzliche Hinweise für das Verstehen einer Arbeit können sich aus Prozessberichten und/oder direkten Auskünften der Lernenden ergeben. Lehrpersonen müssen im kompetenzorientierten Unterricht also verstärkt den förderdiagnostischen und hermeneutisch-verstehenden Umgang mit Schülertexten lernen und auch produktiv umsetzen. Dazu ist es gerade am Anfang sinnvoll, wenn sie ihre Einschätzungen mit anderen Sichtweisen und Urteilen abgleichen, um sie kommunikativ zu validieren. Dies kann wiederum am besten mit Fachkolleg/inn/en geübt werden.

#### *Kommunikative Validierung von Kompetenzen in der Gruppe von Fachkolleg/inn/en*

Der folgende Text stammt ebenfalls aus dem Lernarrangement „Writing a Letter“. Die Schülerin Laura bittet darin ihre Lehrerin in einer E-Mail um einige Veränderungen bei der Unterrichtsgestaltung (2. Auftrag):

Dear Sr. Anna-Maria

I want to ask you for a favour: I ask you to start earlier with the lesson, because we always finish the lesson to late. That's a big problem for the class and the other teachers!

Because when we finish to late haven't we a brake and so we can't go to the toilet or change the room in a other lesson. That's very bad for us. And another problem is: When we have a little talk about a exercise in a group then you often throw people out of the classroom and that's not ok for us. Please, make it better for us!!! I hope you think the same way!

See you, Laura

Wir sind der Meinung, dass man Kompetenzen am besten aufspürt, indem man Qualitäten von Schülertexten benennt und auch die Konzepte zu finden sucht, die ihnen zugrunde liegen (vgl. Pfau/Winter 2008, S. 222-225). Dazu darf man Texte aber nicht vorschnell auf einer gewissen Stufe eines Kompetenzmodells „verstauen“, sondern muss sich vom Text selber leiten lassen (vgl. Sadler 1989).

Als Einstieg in die „rechte Schlaufe“ unseres Modells las eine Lehrperson den Text der Schülerin Laura durch. Sie versuchte dabei durch „lautes Denken“ Konzepte zu benennen, welche diese bewusst oder unbewusst angewendet hatte:

- es ist klar, was Lauras Anliegen ist, und das ist positiv;
- Laura sagt, dass es nicht nur für *sie* schlecht ist, sondern insgesamt auch für die anderen Lehrer;
- „I hope you think the same way“ ist ein netter Satz;
- die Autorin versucht, einen direkten Kontakt [zur Adressatin] herzustellen;
- sie ist nicht zu fordernd, sondern sagt es relativ neutral und nicht wertend;
- „I want to ask you for a favour“ ist eine freundliche Einleitung.<sup>3</sup>

Hier wird (noch) nicht wertend, sondern rein inhaltlich beschreibend gearbeitet. Dabei kommen sprachliche wie auch weitere Handlungskompetenzen der Schülerin zum Vorschein, die auch wichtige Lösungsstrategien für das Verfassen eines wirkungsvollen „Bittbriefes“ sind.

Danach nahmen die anderen Mitglieder der Gruppe Stellung zum Text und ergänzten weitere Qualitäten und Konzepte, welche sie darin angelegt sahen:

- der Text setzt „understatement“ und Humor als Überzeugungsmittel ein, z.B. beim Satz „when we have a little talk about a exercise in a group“;
- zur Formulierung „Please make it better for us“ gehört eine Portion Mut;
- bei „I hope you think the same way“ versucht Laura etwas in die Balance zu setzen, im Sinne von: „ich übe schon Kritik, aber so ist es auch nicht gemeint“.

Diese weiteren Qualitäten waren in dieser Deutlichkeit keinem der Gruppenmitglieder alleine aufgefallen und hatten sich erst durch die Kombination verschiedener Perspektiven gezeigt. Dabei entstand eine neue „Kernidee“ (vgl. Ruf/Gallin 2005, S. 15ff.) über das Funktionieren von höflichen Texten überhaupt: „Höflich ist ein Text dann, wenn es der Autorin gelingt, eine Balance herzustellen zwischen ihrem Anliegen und dem Bedürfnis des Adressaten, nett und verständnisvoll behandelt zu werden“. Aus dieser Kernidee ließen sich neue Arbeitsaufträge ableiten und damit das Lehr-Lernarrangement weiterentwickeln: „Finde sprachliche Mittel, mit denen sich eine ‚Balance‘ herstellen lässt zwischen Anliegen des Autors und Bedürfnissen des Adressaten“.

---

3 Ausschnitt aus dem Gesprächsprotokoll, sprachlich leicht geglättet. Die Reihenfolge der genannten Qualitäten wurde beibehalten.

Die Arbeit in der Gruppe von Fachkollegen hatte erkennbar gemacht, über welche Handlungskompetenzen eine bestimmte Schülerin in einem Lernfeld bereits verfügte, und legte damit die Grundlage für eine inhaltlich differenzierte Rückmeldung an die Schülerin selber. Zweitens zeigte sie Wege zur weiteren Gestaltung des Unterrichts auf, wodurch man wieder in die „linke Schleife“ unseres Modells wechselt. Dabei werden die Lernenden mit einer neuen Herausforderung konfrontiert, welche aber konkret auf ihren Erfahrungen und neu erworbenen Kompetenzen aufbaut und so auf eine höhere Kompetenzstufe führt. Werden beide Schleifen oft genug durchlaufen, so entsteht dabei ein Unterricht, der Lernende mit spannenden und offenen Aufträgen herausfordert und die dabei aufgebauten und erworbenen Kompetenzen immer wieder neu abzubilden und zu würdigen in der Lage ist. Mit zunehmender Übung können Lehrpersonen auch lernen, diese Schleifen alleine, ohne die Hilfe Anderer zu durchlaufen und so kompetenzorientierte Lehr-Lernarrangements für ihr Fach selber zu entwerfen und deren Resultate zu evaluieren. Dabei wird auch ein zweiter Kurzschluss vermieden, den wir den „diagnostischen Kurzschluss“ nennen. Dieser würde darin bestehen, die in komplexen Lernprozessen erworbenen Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern alleine mit einem Standard-Test abzubilden und daraus pädagogische Maßnahmen ableiten zu wollen. Die Versuchung für Lehrkräfte ist gerade wegen des Glaubens an die Objektivität der Tests sehr groß. Extern entwickelte und administrierte Tests zeigen aber nur einen Ausschnitt der tatsächlich vorhandenen Kompetenzen und stehen zusätzlich in einem völlig anderen Motivzusammenhang als Leistungen, die Lernende im Unterricht selber und vielleicht aus eigenem Antrieb erbracht haben.

Bei dem hier vorgestellten Arbeitsmodell geht es darum, die Übersetzung von Kompetenzvorgaben in Unterricht im Rahmen einer Lehrpersonengruppe voranzutreiben und auszuwerten. Dies geschieht nicht deduktiv-präskriptiv, sondern vielmehr konstruktiv und rekonstruktiv. Eine wichtige Rolle spielen dabei die Schülerarbeiten, die in Form von Lernjournalen und Portfolios zugänglich gehalten werden und die Basis dafür bilden, den Gang des Unterrichts und seine Ergebnisse unter dem Gesichtspunkt der vermittelten Kompetenzen auszuwerten und zu steuern. Die Arbeiten der Lernenden werden systematisch auf das implizite Wissen und das Können befragt, das in ihnen zum Ausdruck kommt. Und dieses wiederum wird auf vorgegebene Kompetenzbeschreibungen bezogen, wobei diese interpretiert werden, anstatt zu versuchen, sie einfach „herunter zu buchstabieren“. Das Arbeitsmodell kann selbstverständlich die gegenwärtigen Mängel der Kompetenzbeschreibungen nicht auflösen, es bietet Lehrpersonen aber ein Vorgehen an, mit dem sie sich aktiv auf kompetenzorientierten Unterricht zubewegen können.

Die vielschichtigen Kompetenzprofile von Lernenden können zwar mit Tests nicht vollständig erfasst, wohl aber qualitativ sinnvoll dokumentiert und auch reflektiert werden (vgl. Schlömerkemper 2004). Portfolios bilden *komplementär* zu Tests die individuellen Bildungsbemühungen der Lernenden ab und lassen diese als zentralen

„Output“ des Schulsystems sicht- und überprüfbar werden (vgl. Brunner/Häcker/Winter 2006).

## Literatur

- Brunner, I./Häcker, T./Winter, F. (Hrsg.) (2006): Das Handbuch Portfolioarbeit. Seelze: Kallmeyer.
- Drieschner, E. (2008): Bildungsstandards und Kompetenzauslegung. Zum Problem ihrer praktischen Umsetzung. In: Pädagogische Rundschau 62, H. 5, S. 557-572.
- Europarat (Hrsg.) (2001): Gemeinsamer europäischer Referenzrahmen für Sprachen: lernen, lehren, beurteilen. Berlin: Langenscheidt.
- Gallin, P. (2008): Zwei Welten – der Dreisatz im Mathematikunterricht. In: Ruf, U./Keller, S./Winter, F. (Hrsg.): Besser lernen im Dialog. Seelze: Klett/Kallmeyer, S. 162-211.
- Keller, S./Ruf, U. (2005): Was leisten Kompetenzmodelle? Pädagogische Konzepte für Dialogischen Unterricht am Gymnasium. In: Die Deutsche Schule 97, H. 4, S. 445-469.
- Klieme, E./Avenarius, H./Blum, W./Döbrich, P./Gruber, H./Prenzel, M./Reiss, K./Riquarts, K./Rost, J./Tenorth, H.-E./Vollmer, H. (Hrsg.) (2003): Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards. Eine Expertise. Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Meixner, J./Müller, K. (2001): Konstruktivistische Schulpraxis. Neuwied: Luchterhand.
- Pfau, A. (2008): Poche parole – grande effetto. Eine Unterrichtseinheit zum Thema Lyrik im Fremdsprachenunterricht. In: Ruf, U./Keller, S./Winter, F. (Hrsg.): Besser lernen im Dialog. Seelze: Klett/Kallmeyer, S. 70-82.
- Pfau, A./Winter, F. (2008): Von offenen Anfängen und anderem mehr. In: Ruf, U./Keller, S./Winter, F. (Hrsg.): Besser lernen im Dialog. Seelze: Klett/Kallmeyer, S. 214-231.
- Ruf, U./Gallin, P. (2005): Dialogisches Lernen in Sprache und Mathematik. Bd. 2: Spuren legen – Spuren lesen. Seelze: Kallmeyer.
- Rupp, A./Leucht, M./Hartung, R. (2006): „Die Kompetenzbrille aufsetzen“ – Verfahren zur multiplen Klassifikation von Lernenden für Kompetenzdiagnostik in Unterricht und Testung. In: Unterrichtswissenschaft 34, H. 3, S. 195-219.
- Sadler, R.D. (1989): Formative Assessment and the Design of Instructional Systems. In: Instructional Science 18, H. 2, S. 119-144.
- Schlömerkemper, J. (Hrsg.) (2004): Bildung und Standards. Zur Kritik der „Instandsetzung“ des deutschen Bildungswesens. (Die Deutsche Schule, 8. Beiheft.) Weinheim: Juventa.
- Von der Groeben, A. (2003): Verstehen lernen. Diagnostik als didaktische Herausforderung. In: Pädagogik 55, H. 4, S. 6-9.
- Weinert, F.E. (1998): Neue Unterrichtskonzepte zwischen gesellschaftlichen Notwendigkeiten, pädagogischen Visionen und psychologischen Möglichkeiten. In: Bayerisches Staatsministerium für Unterricht, Kultur, Wissenschaft und Kunst (Hrsg.): Wissen und Werte für die Welt von morgen. München, S. 104-125.
- Winter, F. (2008): Mit Aufgaben das Lernen sondieren. In: Thonhauser, J. (Hrsg.): Aufgaben als Katalysatoren von Lernprozessen. Münster: Waxmann, S. 115-132.
- Winter, F./Schwarz, J./Volkwein, K. (2008): Unterricht mit Portfolio. Überlegungen zu einer Didaktik der Portfolioarbeit. In: Dies. (Hrsg.): Portfolio im Unterricht. Seelze: Klett/Kallmeyer, S. 21-56.
- Ziener, G. (2008): Bildungsstandards in der Praxis. Kompetenzorientiert Unterrichten. Seelze: Klett/Kallmeyer.



| Stefan Keller/Felix Winter

*Stefan Keller*, Prof. Dr., geb. 1972, Professor für Englischdidaktik und ihre Disziplinen an der Fachhochschule Nordschweiz in Basel, Arbeitsschwerpunkt: kompetenzorientierter Unterricht.

Anschrift: Fachhochschule Nordschweiz, Pädagogische Hochschule, Institut Sekundarstufe II und Pädagogik, Riehenstr. 154, 4058 Basel, Schweiz  
E-Mail: stefan.keller@fhnw.ch

*Felix Winter*, Dr., geb. 1948, wissenschaftlicher Abteilungsleiter am Institut für Gymnasial- und Berufspädagogik der Universität Zürich, Arbeitsschwerpunkt: Pädagogische Diagnostik und Lernkultur.

Anschrift: Institut für Gymnasial- und Berufspädagogik, Beckenhofstrasse 35, 8006 Zürich, Schweiz  
E-Mail: felix.winter@igb.uzh.ch

## REZENSIONEN

### **Rupert Vierlinger (2009): Steckbrief Gesamtschule.**

*Wien/Köln/Weimar: Böhlau,  
289 S., 24,90 €*

Rupert Vierlinger, Gründungsdirektor der Pädagogischen Akademie (nunmehr Pädagogische Hochschule) der Diözese Linz und später Ordinarius an der Universität Passau, hat in der deutschsprachigen Literatur über lange Zeit zumindest drei Themen nachdrücklich besetzt: Leistungsbeurteilung (Direkte Leistungsvorlage – Portfolios), Disziplinstörungen und ihre Ursachen sowie Schulreform. Dem letztgenannten Thema widmet der Doyen der österreichischen Schulpädagogik auch sein jüngstes Buch: Es gilt – gleichsam im Rückblick – abermals der bisher unerfüllt gebliebenen Hoffnung des stets von einem reflektierten Engagement zur Reform der Sekundarstufe I beseelten Autors: der Gesamtschule.

Dem Autor ist es ein zentrales Anliegen, von Anfang an klarzustellen, dass er unter „Gesamtschule“ nicht alles versteht, was unter einem erschwundenen Etikett als solche bezeichnet wird. Für ihn sind „echte Gesamtschulen“ Schulen für alle ohne äußere Differenzierung nach Leistungskriterien, sei es im Sinne von Streaming oder Setting, vielmehr eine Organisation für das Lernen in heterogenen Gruppen ohne Ausgrenzung, wie es in vielen Ländern der Erde mit vergleichsweise besonders leistungsstarken Schülerschaften Realität ist.

Der Text ist streckenweise wie eine Spirale angeordnet. Den mit erziehungsphilosophischen, z.T. auch mit empirischen Argumenten unterfütterten Plädoyers folgen häufig vorgebrachte Einwände, die Vierlinger mit Bezug auf die einschlägige wissenschaftliche Literatur oder auf eigene Erfahrungen als Lehrer und Wissenschaftler entkräftet. Über die Auseinandersetzung mit zentralen Kategorien (Förderung der Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit der Schüler/innen insgesamt statt progressiver Selektion, sinnvolle vs. fragwürdige Elitenbildung, Umgang der Lehrer/innen mit Heterogenität, ihre Fähigkeit zu innerer Differenzierung, Effekte eines lernförderlichen Klimas sowie von Bedingungen für Modelllernen innerhalb der Lerngruppe, Standesdünkel von Lehrer/innen und pädagogischer Pessimismus, gesellschaftliche Folgen von Integration oder Segregation) findet der Autor immer wieder Anlässe, seiner Grundhaltung Ausdruck zu geben, die sowohl sein (erziehungs-)wissenschaftliches Denken als auch sein praktisches pädagogisches Handeln bestimm(t) en: sich gedanklich anstoßen lassen von den großen Repräsentanten der pädagogischen Tradition (paedagogia perennis), Hochachtung haben vor den legitimen Identifikationsfiguren der praktischen Pädagogik (wie z.B. Janusz Korczak), sich freuen an den Leistungen der Starken und sich nachhaltig kümmern um die Entwicklung der Schwachen als pädagogische Handlungsmaxime, rezipiertes Wissen anhand eigener Lebenserfahrungen prü-

fen und diese für die Anschaulichkeit der Darstellungen nützen.

Der Rezensent kennt wenige Bücher, die formal einem wissenschaftlichen Anspruch genügen und gleichzeitig in allen Abschnitten belegen, dass der Autor genau weiß, was er zu seinem Thema macht und warum und wozu er sich engagiert. Bis in Einzelheiten pädagogischen Handelns macht er spürbar, wovon er (mit guten Gründen) überzeugt ist und in wie vielfältigen Situationen er seine Überzeugung bestätigt gefunden hat. Auf der Ebene der pädagogischen Literatur befindet er sich damit in guter Gesellschaft. Aber immer, wenn mit Blick auf konservative Politiker oder reformfeindliche, gewerkschaftlich organisierte Standesvertreter/innen die Ebene der Bildungspolitik erreicht wird, mischt sich ein Schuss Pessimismus in die (noch) ungebrochene Hoffnung auf einen passenden organisatorischen Rahmen für eine humane, motivations- und leistungsfördernde Schule aller 10- bis 14-Jährigen.

*Josef Thonhauser, Salzburg*

**Ben Grewing (2008): Die Mentalität des ‚neuen Bürgertums‘ im 19. Jahrhundert: Studien zur rheinischen Gymnasiallehrerschaft im Kontext bürgerlicher Aufbrüche.**

*Siegburg: Rheinlandia Verlag, 495 S., 35,00 €*

Ben Grewing untersucht Entwicklungslinien der Sozial- und Mentalitätsgeschichte rheinischer Gymnasiallehrer in Klein- bzw. Mittelstädten. Entsprechend wählt er eine Mikroperspektive mit drei Orten der preußischen Rheinprovinz mit jeweils einem Gymnasium: Bonn,

Duisburg und Neuss. Die Konstituierung der Gymnasiallehrerschaft als Teil des Bildungsbürgertums im Verlauf des 19. Jahrhunderts soll beschrieben werden. Die Selbstverortung der Arbeit wird durch das folgende Zitat deutlich: „Die Institution Gymnasium ist nicht ohne seine Lehrkräfte, die Gymnasiallehrer, zu verstehen. Die Lebensumstände der Gymnasiallehrer sind nicht zu verstehen, ohne einen Blick auf ihre Mentalität geworfen zu haben“ (S. 396).

Der Autor rezipiert zum einen Arbeiten zur historischen Bürger- und Schulforschung. Zum anderen nutzt er Datenbestände zu den drei Gymnasien. Auf einer dem Buch beigelegten CD macht er die kompletten Lehrerkollegien der untersuchten Schulen zugänglich. Er dokumentiert chronologisch Beförderungen und die detaillierte Unterrichtsverteilung nach Klassen und Fächern.

Grewing widmet sich im Hauptteil der Arbeit (S. 77-409) ergebnisorientiert den Faktoren, die die Mentalität der Gymnasiallehrer konstituierten: Herkunft, Aufstiegsorientierung und konfessionelle Bindung; Heiratsstrategien, Familienentwicklung; Bildungswege, berufliche und wissenschaftliche Werdegänge; wirtschaftliche Lage; soziale Lage und Auswege aus der Status-Krise. Diese Aufzählung wirft bereits die Frage auf, inwiefern die herangezogene Datenbasis angemessen ist, denn die Jahresberichte geben nur kontinuierlich Auskunft über Berufslaufbahn und Fachunterrichtstätigkeiten. So bleibt ein großer Anteil der Arbeit auf das Referieren von Forschungsliteratur beschränkt; die Passagen zu Gymnasiallehrern in den drei Orten sind teilweise randständig.

Ein kurzes Schlusskapitel (S. 410-424) widmet sich der Frage, ob und inwie-

fern die Gymnasiallehrerschaft als neues Bürgertum zu bezeichnen sei. Hier weist der Autor auf ein Nebeneinander von beruflicher Anerkennung und defizitärem gesellschaftlichen Ansehen.

Die Auseinandersetzung mit Arbeiten der historischen (Bildungs-)Forschung ist lückenhaft: Wehler und Kuhlehn, der ebenfalls mit dem Mentalitätsbegriff argumentiert, werden nicht rezipiert; neuere Arbeiten von Lundgreen fehlen. Die Aufarbeitung der Archivbestände folgt nur eingeschränkt einer methodisch geleiteten Dateninterpretation. Die umfangreich erhobenen Daten werden so lediglich dokumentiert oder haben illustrativen Charakter; sie sollen die bekannten Thesen der Bezugsautoren bestätigen, werden subsumtionslogisch verwendet. Es gibt nur wenige und meist kurze Fallvignetten. Eine häufig wiederkehrende Formulierung lautet: „auch in Bonn [in Köln, in Neuss] war es so“, oder: „Die Situation in Duisburg unterschied sich nicht grundsätzlich von der in Bonn und Neuss“ (S. 338). Ein Blick auf eine Eigenlogik der Entwicklung der Gymnasiallehrer in Abhängigkeit von der orts- und schulspezifischen Rahmung kann so nicht entwickelt werden.

Die Arbeit changiert zwischen Aussagen zu Gymnasiallehrern in Preußen und Gymnasiallehrern in der Rheinprovinz. So kann die spannende Frage, wie sich auf der Ebene von Einzelschulen in beruflichen und außerberuflichen Auseinandersetzungen und Praktiken ein spezifischer bürgerlich-gymnasialer Habitus entwickelt, verfestigt oder modifiziert hat, kaum beantwortet werden.

*Bernhard Stelmaszyk, Mainz*

**Bernd Janssen (2008): *Kreative Unterrichtsmethoden. Bausteine zur Methodenvielfalt – Wege zum guten Unterricht*. 3., überarbeitete und erweiterte Auflage.**

*Braunschweig: Westermann Verlag, 195 S., 17,50 €*

Die Misere der Qualität deutscher Schulen entspricht der Zahl von Veröffentlichungen zum Thema Methoden guten Unterrichts. In immer neuen Gewändern und Terminologien wird immer wieder Ähnliches neu arrangiert. Janssen beschränkt sich im Gegensatz zu vielen anderen Veröffentlichungen auf wenige Bausteine, die er nach einem selbst entwickelten Kriterienkatalog ausgewählt und getestet hat. Die Entwürfe sind immer noch so überzeugend, dass sie von Referendaren und Referendarinnen direkt in ihre schriftlichen Stundenentwürfe übernommen werden können. Aber auch ausgebildete Lehrerinnen und Lehrer können sich mit diesen Verlaufsplanungen schnell ein breiteres Methodenrepertoire verschaffen. Daher halte ich es für angemessen, auf dieses Buch hinzuweisen, auch wenn es sich um die inzwischen dritte Auflage handelt.

Es werden 19 Methodenbausteine, gegliedert nach kommunikativen, produktiven und spielerischen Methoden, vorgestellt und auf ihre Lernchancen hin untersucht. Die erläuternden Beispiele sind hilfreich und direkt aus der Unterrichtspraxis entnommen. Die Stärke des Buches liegt in den 19 exemplarischen Verlaufsplanungen für die Fächer Deutsch, Geschichte/Sozialkunde/Politik, Religion und Sachkunde, in denen ausgehend von motivierenden Texten und un-

terichtsrelevanten Problemstellungen der Klassenstufen 3 (Sachunterricht) bis 11 (Politik) die Bausteine in nachvollziehbare Stundenentwürfe umgesetzt werden.

Die Übertragung der Methodenbausteine auf die Fächer Musik/Kunst und Mathematik wirkt eher angehängt und weniger überzeugend.

Ebenso angehängt wirkt das Kapitel „Stationenlernen“, in dem am Beispiel des Themas „Gleichberechtigung“ Möglichkeiten aufgezeigt werden, die Methodenbausteine auch auf Stationen im Rahmen des Stationenlernens anzuwenden. Im letzten Kapitel gibt Janssen einige Hinweise zur Einführung der Methodenbausteine in der eigenen Schule. Neben der Möglichkeit der Einführung auf individueller Basis, durch Beschlüsse der Fachkonferenzen und durch schulinterne Lehrerfortbildungen ist der Hinweis besonders wichtig, dass schon in den beiden Phasen der Lehrerausbildung diese Bausteine gelehrt und angewendet werden müssen, um Lehrende und Studierende durch gelebte Lernpraxis von den Vorteilen dieser Methoden zu überzeugen. Was nützt eine theoretische Aneignung von schülerorientierten Methoden, wenn dies in Universität und Studienseminar vorwiegend dozierend erfolgt?

Fazit: Ein Buch, das sich von vielen anderen Methodensammlungen abhebt.

Den Leser erwarten gut ausgesuchte und in der Praxis oft anzuwendende Methodenbausteine. Die Erklärungen und Beispiele reichen aus, um diese Methoden leicht und ohne großen organisatorischen Aufwand in die eigene Unterrichtspraxis umzusetzen. Dass diese Methoden allein aber nicht ausreichen, um schon guten Unterricht zu machen, das sollte dem Leser klar sein. Janssen will in seinem Buch den

klassischen Frontalunterricht durch schüleraktivierende Methoden bereichern und möglicherweise sogar ablösen. Hier fehlt dem Buch aber eine Perspektive, die über die Methodenbausteine hinausgeht und die die Organisationsstruktur eines schülerorientierten Lernkonzeptes aufzeigt, in die dann die dargestellten Methoden eingebettet werden können.

*Wolfgang Vogelsaenger, Göttingen*

**Gabriele Lieber (Hrsg.) (2008):  
Lehren und Lernen mit Bildern.  
Ein Handbuch zur Bilddidaktik.  
Baltmannsweiler: Schneider Verlag  
Hohengehren, 313 S., 19,80 €**

„Man sieht doch, was abgebildet ist!“ Dass Bildliteralität sich jedoch nicht einfach einstellt, sondern ebenso wie ihre „Schwester“ Literalität im aktiven Umgang mit bildnerischen Techniken und Mitteln, Gesetzen und Strukturen erworben werden muss, ist der Ausgangspunkt dieses facettenreichen, interdisziplinären Buches zur Bilddidaktik. Die Herausgeberin erforscht zurzeit im Rahmen des Projektes „Bildliteralität und ästhetische Alphabetisierung“ (mit L. Duncker) den Stellenwert und die Funktion von Bildern in Lehr-Lern-Prozessen und Schulbüchern. Die bisherigen Ergebnisse zeigen deutlich, dass „neue Medien, Bilder, Bildbearbeitung und Bildkompetenzen weder in Schule noch in der universitären Lehrerausbildung einen bedeutsamen Stellenwert einnehmen“ (S. 122).

Das Buch bietet Begründungen für die dringend notwendige Veränderung dieser Situation und zahlreiche Anregungen. Es wendet sich damit gleichermaßen an

Pädagog/inn/en aller Bildungsstufen wie an Entscheidungsträger/innen in Politik und Verwaltung.

Im ersten Teil „Zum Bildungswert von Bildern“ wird deren Bedeutung u.a. für die Entwicklung des Denkens und der Persönlichkeit aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet. Der Omnipräsenz von Bildern in den modernen Medien und der enormen Geschwindigkeit ihres Erscheinens und Vergehens steht „ein zunehmender Bildalphabetismus“ gegenüber. Die Bilddidaktik hat zu klären, wie „die besonderen Eigenschaften von Bildern, ihr Wirklichkeitsverhältnis und ihr spezifischer Zeichencharakter vermittelt werden“ können (S. 64). Im Beitrag zur „Anthropologie des Sehens“ wird u.a. der aufklärerische Anspruch der Bilddidaktik fokussiert, durch bewusstes Variieren des Blickes Sehgewohnheiten aufzubrechen und zu irritieren, um neue und andere Ansichten von Wirklichkeit zu gewinnen. Einige methodische Beispiele für die Förderung von Bildkompetenz runden den ersten Teil ab.

Im zweiten Teil werden Stellenwert, Funktion und Möglichkeiten von „Bilder[n] in Schullehrwerken“ diskutiert. U.a. werden Fibeln, die oft vermeintlich „kindgemäße“, geistig flache Abbildungen einer „heilen“ oder fantastischen Welt enthalten, Bilderbüchern gegenübergestellt, die z.T. einen weitaus größeren Beitrag zur Bildliteralität leisten, etwa durch Perspektivwechsel, pluriszenische und Simultanbilder oder Verfremdungen. Weitere Beiträge behandeln u.a. Bilder in Religions-, Fremdsprachen- und Sachlehrbüchern sowie die Rolle von Lehrmittelverfassern und -verlagen bei der Auswahl von Abbildungen.

Der dritte Teil „Bilder als Unterrichtsmedien – Mit Bildern lernen – Bildungschancen von Bildern nicht länger verschenken“ befasst sich im Sinne des „pictorial turn“ (W.J.T. Mitchell) mit dem pädagogischen Mehrwert von Bildern und den Chancen eines bildgestützten Unterrichts zur Förderung aller Kinder, auch solcher mit bildungsfernem oder Migrationshintergrund. Da Bilder und nonverbale künstlerische Strategien und Kompetenzen in unserer immer noch vor allem literarisch geprägten Unterrichtskultur nicht als „gleichberechtigte Informationsmedien und heuristische Werkzeuge wertgeschätzt werden“ (S. 223), werden wichtige Entwicklungspotenziale vernachlässigt. Der Beitrag „Mit und in Bildern denken (lernen)“ stellt den Unterschied zwischen einem visuellen und einem rein sprachlichen Zugang zu Phänomenen heraus, z.B. bei der Verwendung von Fotografien im Geschichts- und Politikunterricht.

Die meisten Autor/inn/en dieses Sammelbandes, von dem nur einige Beiträge herausgegriffen werden konnten, weisen auf die wichtige Rolle der Erwachsenen beim Erwerb von Bildliteralität hin, sei es bei der „Lektüre“ komplexer Bilderbücher mit Kindern oder durch didaktische Anregungen im Unterricht. Um auch Kinder ohne entsprechende elterliche Unterstützung zu fördern, müssen alle Bildungsinstitutionen die Vermittlung des Bilderlesens von der Elementarbildung an dringend als Teil ihres Bildungsauftrages begreifen, wenn die Bildungsschere nicht auch bei der Nutzung der bildlichen Informationsflut weiter auseinander gehen soll. Verwaltungsleute und Politiker/innen sind gefragt, die Bilddidaktik in der Ausbildung von Erziehe-

r/inne/n und Lehrer/inne/n zu verankern und Bildungseinrichtungen mit entsprechenden Materialien auszustatten. Dieser Band sei ihnen ebenso wie Pädagog/inne/n und Wissenschaftler/inne/n dringend empfohlen.

*Sylvia Schütze*, Hannover

**Helga Kelle/Anja Tervooren (Hrsg.)  
(2008): Ganz normale Kinder.  
Heterogenität und Standardisierung  
kindlicher Entwicklung.**

*Weinheim/München: Juventa, 226 S.,  
21,00 €*

Eine Mutter kommt mit ihrem Jungen zum Kinderarzt, der ihn misst und der noch ganz unbekümmerten Mutter gegenüber betont: „Er ist klein.“ Mit Blick auf ein Somatogramm, eine standardisierte Wachstumskurve, setzt er nach: Der Junge befinde sich im unteren Größenbereich. In dem weiteren Gespräch erwähnt er dann noch beiläufig, später könne eine hormonelle Behandlung angedacht werden – während die Mutter, unbesorgt bis dahin, antwortet, er sei ja nie einer der Großen gewesen, und dass sie dies noch immer ganz normal finde ... (vgl. S. 207).

Spätestens nach diesem Arztbesuch ist die Mutter vermutlich beunruhigt und wird besorgt das Wachstum ihres Kindes beobachten, anstatt wie bisher seine Entwicklung vertrauensvoll und gelassen abzuwarten.

In „Ganz normale Kinder“ wird über den Verlauf der letzten Jahrhunderte gezeigt, wie die Notrufe von Kindern oder auch die hohe Sterblichkeit infolge zeitabhängiger Arbeits- und Aufwuchsbedin-

gungen zu individuellen Störungen von Kindern kategorisiert, diagnostiziert und stigmatisiert worden sind. Die gegenwärtige Tendenz, für Probleme ein pathologisierendes Etikett und möglichst auch bereits die „schnelle Pille“ vorzuhalten, reiht sich ein in eine lange Geschichte, die schon früh von statistischen Erhebungen begleitet wurde.

Mit differenzierten Ableitungen, gründlichen Recherchen und erhellenden Interpretationen erweitern die Autor/inn/en dieses Buches den Leserinnen- und Leserblick und zeigen auf, wie aus Verhaltensvielfalt Störungen werden.

Im Verlauf der Jahrhunderte verändern sich mit den wirtschaftlichen Lebensbedingungen die Untersuchungsgegenstände. So wird in Zeiten der industriellen Revolution vor allem die hohe Kindersterblichkeit als Besorgnis erregend wahrgenommen. Kindern wird erstmals überhaupt ein ‚Wert‘ beigemessen, der in ihrer Arbeitskraft besteht. Standardmaße wie Größe und Gewicht eines Kindes werden nun zu messbaren Parametern, die für Kraft und Gesundheit stehen.

Die Aufmerksamkeit ändert sich, als im Zuge eines anwachsenden „Lumpenproletariates“ dissoziale Verhaltensweisen und Kriminalität zum Störfaktor für die bürgerliche Gesellschaft werden. Kinder sollen fortan gebessert, also angepasst werden, was zur Einführung neuer Straf- und Erziehungsmethoden führt.

Erst im 20. Jahrhundert wird ein Mangel an Bildungs- und Kulturtechniken relevant. Intelligenz wird gemessen. Der Mangel wird zum Makel und dieser zur Krankheit. Aus einem „moralischen Defizit“ wird ein „Aufmerksamkeitsdefizit“. Disziplin und Berechenbarkeit werden ab jetzt von einer breiteren Mittelschicht erwartet,

die Diagnosen nehmen zu, um nur wenige Beispiele herauszugreifen.

Legasthenie, Dyskalkulie, Aufmerksamkeits-Defizit- und Hyperaktivitäts-Syndrome u.a.m. werden zu Abweichungen, deren Zahl weiter anwächst. Die Autoren belegen beispielhaft, wie die gesellschaftlichen Ansprüche an Disziplin, Gesundheit, Bildung, Erziehung und ‚Besserung‘ von Kindern sich auch in berufsständischen Kämpfen widerspiegeln. Vor allem zwischen Pädagogik und Medizin kommt es zu Auseinandersetzungen um den Anspruch auf Definitionsmacht, die bis in die Gegenwart reichen.

Behutsam weisen die Autoren auf die komplexen Gemengelage hin, die ohne den politischen Willen zur Steuerung nicht zu besseren Lebensbedingungen, pädagogischen und sozialen Konzepten und/oder Hilfsangeboten für Kinder und Familien, sondern vielmehr zur Selektion beitragen. Wo verbesserte Bemühungen um Integration angezeigt wären, werden die zunehmenden Abweichungen von einer imaginären Norm oftmals als Bedrohung für das gesellschaftliche „Humankapital“ interpretiert.

Das Buch sei all jenen empfohlen, die mit Kindern leben oder arbeiten. Die Lektüre ist geeignet, aktuelle Tendenzen der Krankheitszuschreibungen bei Kindern besser einordnen zu können.

*Charlotte Köttgen, Hamburg*

**Katrin Höhmann/Rainer Kopp/Heidemarie Schäfers/Marianne Demmer (Hrsg.) (2009): Lernen über Grenzen. Auf dem Weg zu einer Lernkultur, die vom Individuum ausgeht.**

*Opladen: Budrich, 250 S., 24,90 €*

Was haben die nordischen Länder im Hinblick auf den Umgang mit Heterogenität Deutschland voraus, und wie können deutsche Schulen davon lernen? – Der Band geht dieser Frage nach, indem er die Ergebnisse des Projekts „European Mixed Ability and Individualised Learning“ (EU-MAIL) aus deutscher Perspektive aufgreift. Die vom Comenius-Programm geförderte Studie wurde 2004/2005 an Schulen in England, Finnland, Norwegen, Schweden und NRW durchgeführt. International zusammengesetzte Expertenteams erhoben Daten mit Hilfe von Unterrichtsbeobachtungen, Filmaufzeichnungen und Interviews.

Die Autor/inn/en räumen im 1. Kapitel mit der Vorstellung auf, dass es einen Königsweg im Umgang mit Heterogenität gebe. Ausgehend von der Darstellung des Konstruktes ‚Heterogenität‘ werden Erfahrungen mit Individualisierung aus der Studie mit der möglichen Entwicklung einer veränderten Lernkultur in Deutschland in Verbindung gesetzt. Dabei wird verdeutlicht, dass Individualisierung weniger eine Frage der Methode ist, sondern dass sie in erster Linie mit pädagogischen Zielvorstellungen zusammenhängt und einem von Vertrauen und Respekt geprägten Menschenbild.

Darauf aufbauend werden im 2. Kapitel die Ergebnisse der Untersuchung vorgestellt, die einen Beitrag zur Klärung der Gelingensbedingungen für individualisierendes Lernen zu leisten suchte. Welche



Stärken und Schwächen weisen andere Länder im Umgang mit Heterogenität auf? Norwegen etwa fördert und integriert seine Migrantenkinder erfolgreich und hat die europaweit vorbildlichste Schulpolitik auf dem Gebiet der Inklusion; England exponiert sich mit einem besonderen, auf Gemeinschaftsstiftung basierenden Schulethos.

Das 3. Kapitel leistet eine Bestandsaufnahme von Ansätzen zur Herstellung von Chancengleichheit durch einen differenzierenden Umgang mit Schüler/innen in den beteiligten Ländern. Es greift die Schlüsselthemen heraus, anhand derer sich einige Länder im Umgang mit Heterogenität profiliert haben, und verwendet sie als allgemeine Kriterien, an denen die unterschiedlichen europäischen Schulrealitäten gemessen werden. Insgesamt bekommen die Länder mit integrierten Schulsystemen einen Erfahrungsvorsprung im Umgang mit Heterogenität zugesprochen.

Neben der Bewertung der deutschen Schulpraxis bietet dieses Kapitel Hinweise für die Gestaltung des pädagogischen Alltags in praxisnaher Perspektive. Fallbeispiele führen anschaulich die in den nordischen Ländern charakteristische pädagogische Haltung vor Augen. Demnach sind Vertrauen, Respekt, Übertragung von Verantwortung, Schülerzentriertheit und die spezifische Gestaltung von Lernumgebungen zentrale Prinzipien pädagogischen Handelns. In diesem Kapitel liegt sicher der besondere Wert des Buches.

Die Autor/inn/en stellen selbst heraus, dass es ihnen nicht darum geht, neue Forschungsergebnisse zu liefern. Sie appellieren an Lehrende, Forschungsbefunde und Erfahrungen aus anderen Ländern wahrzunehmen sowie eigene Einstellungen

und Haltungen zu verändern. Dabei berücksichtigen sie die unterschiedlichen nationalen Rahmenbedingungen und greifen so dem möglichen Vorwurf einer unreflektierten Übertragung auf die deutsche Situation vor.

Als Erfahrungsbericht über ein Projekt und dessen Verwertbarkeit für die Praxis in Deutschland kommt „Lernen über Grenzen“ ohne theoretische Grundlegung aus, die die Autor/inn/en sich auch nicht zum Ziel gesetzt haben. Mit seiner Kritik an der aktuellen Gestaltung des deutschen Bildungswesens reiht sich der Band ein in die Post-PISA-Publikationen – mit gelegentlich süffisanten Ton. Er bietet einen gut leserlichen Überblick über die aktuelle Debatte um ‚Heterogenität‘ und eine ‚Pädagogik der Vielfalt‘. Die Fülle an Informationen zum praktischen Umgang mit Individualisierung, Best-Practice-Beispiele aus anderen Ländern, konkreten Handreichungen und Hinweisen auf Filmmaterial und auf Webseiten mit Fortbildungs-Bausteinen machen das Buch sowohl für Lehrkräfte als auch für die Lehreraus- und -fortbildung lesenswert.

*Yalız Akbaba, Mainz*