

2. System- und steuerungstheoretische Verortung

Im folgenden Kapitel wird eine systemtheoretische Sichtweise auf das Bildungssystem und die Schule im Einzelnen entwickelt (2.1). Anschließend wird dargestellt, was unter Steuerung zu verstehen ist und welche geschichtlichen Phasen der Schulsteuerung unterschieden werden können (2.2). Es wird geklärt, warum zentrale Prüfungen als Steuerungselement verstanden werden können (van Ackeren, 2002, S. 61), welche Steuerungsfunktion sie übernehmen und ob zentrale Abiturprüfungen an das gegebene System anschlussfähig sind (Fend, 2005, S. 17). Dies kann nur geschehen, wenn historisch rekonstruiert wird, wie das Bildungssystem an sich funktioniert und welche spezifischen Problem- und Schwachstellen bestehen. Zuletzt wird das Konzept der Schulsteuerung durch wesentliche Aspekte der *Governance*-Perspektive ergänzt (2.3). Sie soll als Analysesichtweise verstanden werden, aus der sich ableiten lässt, welche Aspekte und Prozesse bei der Umsetzung von Steuerungsmaßnahmen besonders untersucht werden müssen.

2.1 Systemtheorie und Schule

Zu Beginn dieser Arbeit wird eine theoretische Beschreibung von „Schule“ vorgenommen, die sich auf die von Fend (2006) entwickelte „Neue Theorie der Schule“ bezieht. Zum besseren Verständnis dieser Theorie werden zunächst systemtheoretische Grundlagen nach Luhmann (1984, 2002) vorgestellt. Dieser Diskurs ist notwendig, um die anschließende Diskussion zur bildungspolitischen Steuerung besser auf die Institution Schule übertragen und auf die Perspektive der *Educational Governance* erweitern zu können.

2.1.1 Systemtheoretische Grundlagen

Luhmann (2002, S. 13f.) beschreibt die Gesellschaft als soziales System, das durch funktionale Differenzierung in Subsysteme gegliedert ist. Das Bildungssystem ist eines dieser funktional differenzierten Systeme. Nach Luhmann (1984, S. 192) ist das, was *soziale Systeme* definiert, die Tatsache, dass sie miteinander kommuni-

zieren. Soziale Systeme operieren durch Kommunikation und folgen dabei zwei Leitprinzipien: der System/Umwelt-Differenz und der Autopoiesis.³

Die *System/Umwelt-Differenz* weist darauf hin, dass Systeme operativ geschlossen sind und nur das aufnehmen und verarbeiten, was den eigenen Strukturen entspricht. Das aber, was nicht den eigenen Strukturen entspricht, wird zur Umwelt des Systems. Die Umwelt ist einfach „alles andere“ (Luhmann, 1984, S. 249). Ein System konstituiert sich insbesondere durch die Abgrenzung zu seiner Umwelt. Neben der System/Umwelt-Differenz zeichnet sich jedes System durch seinen *autopoietischen* Charakter aus. „Systeme, die sich auf diesem Evolutionsniveau etablieren, können sich nur aus eigenen Produkten reproduzieren“ (Luhmann, 2002, S. 22f.). Systeme produzieren und reproduzieren sich selbst aus den Elementen, aus denen sie bestehen. Dazu müssen Systeme selbstreferentiell sein, das heißt, sie müssen die Fähigkeit besitzen, einen Bezug zu sich selbst in Abgrenzung zu ihrer Umwelt herstellen zu können (Luhmann, 1984, S. 31). Auch wenn Systeme operativ geschlossen sind und sich aus ihren eigenen Strukturen reproduzieren, sind sie doch auch offen gegenüber ihrer Umwelt und stehen in Austausch mit ihr, denn Systeme „könnten ohne ihre Umwelt gar nicht existieren“ (ebd., S. 35). Im Austausch mit seiner Umwelt muss jedes System anschlussfähig bleiben, d.h. Systeme operieren so, dass sie immer weiter operieren können. Hören Systeme auf zu operieren, existieren sie nicht mehr (Luhmann, 1984, S. 28). Wenn soziale Systeme über Kommunikation operieren, dann wird diese so ausgestaltet, dass sie weiterhin möglich sein wird. Hier kommt der Begriff der „doppelten Kontingenz“ zur Sprache. Diese drückt aus, dass jedes System sein Verhalten erst festlegen kann, wenn es weiß, wie das andere sein Verhalten festlegt und umgekehrt (Luhmann, 2002, S. 31f.). Aber kein System weiß, wie das andere System operieren wird, denn alles ist so, aber „auch anders möglich“ (Luhmann, 1984, S. 217). Damit entsteht eine zirkuläre Abhängigkeit, da die Systeme ihr Handeln aufeinander abstimmen. Wie lassen sich diese Überlegungen auf das System *Schule* übertragen?

2.1.2 Schule aus systemtheoretischer Sicht

Das Bildungssystem ist ein funktional differenziertes Subsystem der Gesellschaft (Luhmann, 2002, S. 13f.) und kann ebenso systemisch verstanden werden. Es operiert in Differenz zu seiner Umwelt und kann „als komplexe Organisation betrach-

3 „autopoietisch“ setzt sich aus „auto“ = „selbst“ und „poiein“ oder „producere“ = „schaffen, organisieren“ zusammen.

tet werden, in der viele System-Umwelt-Verschachtelungen zu beobachten sind“ (Fend, 2006, S. 129). Auch die Schule ist operativ geschlossen im Bereich des Unterrichts und der Erziehung, aber zugleich offen gegenüber ihrer Umwelt – z.B. der Schulaufsicht (Rolff, 1998, S. 307). Das Bildungssystem besitzt autopoietischen Charakter und kann nur pädagogisch relevante Operationen verwenden, um sich zu reproduzieren (Luhmann, 2002, S. 114).

Fend (2006, S. 129) betont außerdem die Selbstreferentialität des Bildungswesens und führt an, dass es – aufgrund der Selbstreferentialität – keine Kausalitäten zwischen System und Umwelt geben kann, sondern nur Austauschprozesse. Dadurch aber sind Erziehungssysteme von außen nur schwer steuerbar (ebd., S. 133), denn das System Schule passt die Vorgaben der Umwelt so auf seine Strukturen an, dass es sich selbst reproduzieren und stabilisieren kann und somit anschlussfähig an seine Umwelt bleibt. Umgekehrt müssen aber auch Reformen anschlussfähig an das System Schule sein, wenn sie wirksam sein wollen (Fend, 2005, S. 17). Hierin zeigt sich die doppelte Kontingenz.

Bevor geklärt wird, wie Schulen politische Vorgaben an ihre eigenen Strukturen anpassen, wird zunächst Fends Forderung nach einer akteurs- und handlungsorientierten Sichtweise nachgegangen. Mit diesen beiden Aspekten trägt Fend der Kritik an der Systemtheorie Rechnung, dass diese nur Systeme an sich betrachtet, nicht aber die in ihnen handelnden Akteure. So schreibt Luhmann (1984, S. 67f.): „Der Mensch mag für sich selbst und für Beobachter als Einheit erscheinen, aber er ist kein System. Erst recht kann aus einer Mehrheit von Menschen kein System gebildet werden“. Eine Theorie der Schule sei aber auf einen „*akteurtheoretisch relevanten Institutionsbegriff*“ angewiesen (Fend, 2006, S. 137). Fend greift hier auf Weber (1922/1988; 1956) zurück, der sagt, dass nur Individuen handeln. Dieses Handeln wird durch Regelungen vergesellschaftet, die als soziale Ordnungen bezeichnet werden können und vorgeben, wie in bestimmten Situationen gehandelt werden soll (Fend, 2006, S. 140).

Fend geht weiter der Frage nach, wie die Ebene des individuellen Handelns verlassen und das Handeln des Bildungswesens beschrieben werden kann, ohne dieses als überindividuelles Subjekt zu verstehen (ebd., S. 142). Hier setzt Fends handlungstheoretische Sichtweise ein. Fend bezeichnet das Bildungssystem als institutionellen Akteur, der das „Insgesamt des Gesellschaftshandelns im Rahmen einer umschriebenen sozialen Ordnung“ (ebd.) repräsentiert. Das Handeln des institutionellen Akteurs ist auf eine „Gesamtwirkung“ (ebd.) ausgerichtet, das durch normatives Handeln der individuellen Akteure erreicht werden kann. So handeln institutionelle Akteure zwar als Individuen, aber eben nicht nach ihren persönlichen individuellen Zielen und Bedürfnissen. Sie handeln vielmehr nach

den Zielen und Bedürfnissen des institutionellen Akteurs, die im Regelwerk der Institution festgehalten sind. Somit kann das Handeln institutioneller Akteure als „normativ strukturiertes Zusammenhandeln“ (Fend, 2006, S. 153) definiert werden. „Es handeln danach nur individuelle Akteure. Sie tun dies aber im Rahmen der sozialen Ordnung, die Regeln des Handelns enthält“ (ebd.).

Dieses aufeinander abgestimmte Handeln ist allerdings nur normativ festgelegt und nicht mechanisch deterministisch (Fend, 2006, S. 142). Daher handeln die Akteure individuell, wenngleich im Sinne der Gesamtwirkung. Dieses individuelle Handeln wird durch die Reinterpretation und Adaption der normativen Vorgaben bestimmt. Im Rahmen dieser Reinterpretation und Adaption passen die Schulen und die in ihr handelnden Akteure die Vorgaben ihren Strukturen an, was Fend als „Rekontextualisierung“ bezeichnet (ebd., S. 166, S. 174f.). Diese versteht er als „Handeln im Rahmen von Ordnungen des Zusammenhandelns angesichts gegebener Umwelten, vermittelt durch Selbstreferenz, die Interessen und Ressourcen der Handelnden“ (ebd., S. 181). Es kommt zum Ausdruck, dass bildungspolitische Entscheidungen in Schulen aufgrund der Autopoiesis nicht linear umgesetzt werden, sondern „auf die Besonderheiten der Schule als pädagogische ‚Gemeinschaft‘ und auf deren lokale Besonderheiten hin umgesetzt“ werden müssen (ebd., S. 167). Dies geschieht so, dass das System Schule sich selbst stabilisiert und weiterhin anschlussfähig an seine Umwelt bleibt.

Aufgrund dieser individuellen Reinterpretation und Adaption gibt es beim Handeln der Lehrpersonen in Schulen (und auch in anderen Systemen) keine Kausalitäten darüber, wie die Akteure im Sinne der Zielerreichungen agieren. Bei der Umsetzung von Vorgaben hat man es daher mit einem „komplexen mehrstufigen Prozess von bildungspolitischen Zielvorstellungen bis hin zu ihrer überprüften Verwirklichung zu tun“ (Fend, 2006, S. 166). So schreibt auch Maritzen (1998, S. 613), dass „Schulen nicht selten über erstaunliche Absorptionsfähigkeiten verfügen für Veränderungsimpulse von außen, die im Innern der Schule oft bis zur Unkenntlichkeit verdaut oder dem immer schon Dagewesenen angepasst werden“.

2.2 Schulsteuerung

Im vorangegangenen Kapitel wurde erläutert, dass Schulen nur schwer zu steuern sind. Die individuellen Akteure handeln zwar im Sinne der Gesamtwirkung, aber ihr Handeln ist nur normativ bestimmt. Daher werden Reformvorhaben rekontextualisiert, d.h. durch Reinterpretation und Adaption an die eigene Umwelt

angepasst. Ungeklärt bleibt in diesem Kontext, was unter Steuerung zu verstehen ist. Dieser Frage wird im ersten Teil des folgenden Kapitels nachgegangen. Es wird aufgezeigt, wie sich die Steuerung des Bildungssystems im Laufe der Zeit ausgestaltet und verändert hat, um daraus abzuleiten, welche Erfahrungen zu der Entscheidung führten, zentrale Prüfungen einzuführen.

2.2.1 Steuerung – Begriffliche Klärung

Nach Altrichter und Heinrich (2005, S. 126) meint Steuern „Handlungen zu setzen und Entscheidungen zu treffen, die weitere Handlungen und Entscheidungen relevanter Akteure in bestimmter Richtung beeinflussen“. Dabei fokussiert das Steuern nicht nur die gezielte Beeinflussung in eine bestimmte Richtung, sondern nach Mayntz (1987, S. 93) auch „ein System von einem Ort oder Zustand zu einem bestimmten anderen zu bringen“. Um Systeme steuern bzw. beeinflussen zu können, braucht es laut von Recum (2003, S. 103) ein Steuerungssubjekt als Akteur, ein Steuerungsobjekt und ein Steuerungsziel. Dabei ist das Steuerungsziel als die Zustandsänderung des Steuerungsobjektes zu verstehen. Als Steuerungssubjekte können Regierungen, Verwaltungen und Parlamente angesehen werden, als Steuerungsobjekte gesellschaftliche Teilsysteme, wie z.B. das Bildungs- und Erziehungssystem (ebd.).

Mit der Aufgabe der Steuerung geht ein Gestaltungs- und Steuerungsanspruch der Steuerungssubjekte einher, der nur wirksam wird, wenn bei den Steuerungssubjekten ein Gestaltungswille vorhanden ist (von Recum, 2003, S. 102). Für erfolgreiches Steuerungshandeln bedarf es zudem langfristiger Steuerungsmaßnahmen und spezifischer Steuerungsinstrumente, die dem Steuerungsobjekt angemessen sind. Die Langfristigkeit des Steuerungshandelns ist bedeutsam, da das Steuerungsobjekt eine „autonome Existenz besitzt“ (Mayntz, 1987, S. 93) und sich „in Abwesenheit des Steuerungseingriffs selbsttätig weiterentwickeln würde“ (ebd.). Diese Eigendynamik soll durch das Steuerungshandeln gezielt geändert werden, wobei die „Möglichkeiten innovativer Veränderungen des Steuerungsobjekts“ (von Recum, 2003, S. 103) begrenzt sind, da das Steuerungsobjekt nur die Veränderungen annimmt, durch die es sich selbst und seine autonome Existenz stabilisieren kann.

Dies führt uns zurück auf das vorangegangene Kapitel. Dort konnte ebenfalls auf eine Begrenztheit der Steuerung geschlossen werden, da Systeme nur die Steuerungsmaßnahmen in ihr System integrieren, die den systemeigenen Strukturen angepasst sind und Systeme das Steuerungsvorgaben andernfalls nicht 1:1 umset-

zen, sondern rekontextualisieren. Daher kann es zu großen Differenzen zwischen dem beabsichtigten und dem erreichten Ziel kommen. Auch von Recum (2003, S. 103) betont, dass sich die einzelnen Systeme gegen Steuerungseingriffe abschotten können, was insbesondere bei hoher Selbstreferentialität geschlossener Systeme auftritt. Um das Steuerungsziel zu erreichen, muss das Steuerungssubjekt daher spezifische Ressourcen mobilisieren, wie beispielsweise Geld, politische Macht, aber auch steuerungspolitisches Wissen und Zeit (von Recum, 2003, S. 104).

In Bezug auf die Schule definiert von Recum Steuerung als „gezielte und dauerhafte Intervention staatlicher Politik in die Strukturen, Prozesse und Inhalte von Bildungs- und Wissenschaftssystemen zum Zwecke bildungs-, wissenschafts- und gesellschaftspolitischer, pädagogischer Gestaltung“ (von Recum, 2003, S. 105). Dabei bedient sich die Steuerungspolitik der „Planung, Lenkung, Organisation, Koordination, Administration und Kontrolle, zunehmend auch wettbewerbs- und marktorientierter Steuerungsinstrumente“ (ebd.). Ziel ist es dabei, die Entwicklungen im Bildungsbereich „in absichtsvoll gestaltete und gelenkte Prozesse zu transformieren und deren Kurs dauerhaft zu bestimmen“ (ebd.). Allerdings ist der Spielraum der Schulsteuerung sehr begrenzt, was im schlimmsten Fall zu gravierenden Beeinträchtigungen des Steuerungshandelns oder gar zum Scheitern der Steuerung führt. Die Gefahr des Scheiterns ist in Bildungsinstitutionen gerade deswegen groß, weil diese „hochkomplexe Organisationen mit häufig unscharfen und divergierenden Zielen und Strukturen“ (ebd.) sind. In der Geschichte der deutschen Schulsteuerung, wie sie im kommenden Abschnitt beschrieben wird, zeichnet sich die Problematik des begrenzten Handlungsspielraums und der schweren Steuerbarkeit von Bildungssystemen deutlich ab.

2.2.2 Phasen der Schulsteuerung

Nach der begrifflichen Klärung wird nun auf die historische Entwicklung der Schulsteuerung eingegangen. Zunächst wird die Ausgangssituation der Schulsteuerung genauer dargestellt. Anschließend werden in Anlehnung an Altrichter und Heinrich (2005, S. 125) drei Phasen der Schulsteuerung unterschieden und ausführlich vorgestellt. Im Rahmen dieser Darstellungen werden zentrale Prüfungen und ihre Funktion innerhalb der Schulsteuerung erläutert. Es soll verdeutlicht werden, in welchem Zusammenhang zentrale Prüfungen mit den spezifischen Entwicklungen in der Schulsteuerung stehen und inwiefern zentrale Prüfungen eine Steuerungsfunktion innehaben.

Die Ausgangssituation: Bürokratisches Steuerungsmodell

In den 1970er Jahren wurde das Bildungssystem als Gesamtsystem unter soziologischer und ökonomischer Weise betrachtet. Durch einen „bildungsreformerischen Aufbruch“ (Rolff, 1991, S. 866) sollte die Schule als Gesamtsystem umgestaltet werden. Reformmaßnahmen fanden auf der Ebene des Gesamtsystems statt und das Augenmerk lag auf dem Input der Schule. Die schulpolitische Steuerung fokussierte daher vorrangig die Vorgabe von materiellen, personellen und finanziellen Ressourcen, bspw. die Festlegung von Lehrplänen und Schulbuchzulassungen. Hinter dieser Steuerung stand die Annahme, dass gezielte *Inputs* auf Seiten der Schulpolitik die Qualität der Schulen erhöhen würden. Der Blick der Politik war von oben auf die Schulen (*Top-down*) gerichtet, innerschulische Prozesse blieben außer Acht. Es wurde angenommen, dass es gelingt, schulische Probleme ohne Einbezug der einzelnen Schule lösen zu können. Die Schulen würden über die Steuerung des Gesamtsystems „mitgesteuert“ (Koch & Gräsel, 2004, S. 10). Das Steuerungshandeln stützte sich auf das staatlich administrative Ordnen, Regulieren und Kontrollieren (von Recum, 2003, S. 106).

Die Sichtweise – Fokussierung auf das Gesamtsystem, nicht aber auf die Einzelschule – führte zu einer „Krise der Außensteuerung“ (Rolff, 1998, S. 297), in der die bürokratische Steuerung der Schulen zunehmend in Kritik geriet und als ineffizient beschrieben wurde, da die Schulen in ihrem Handeln zu stark determiniert waren. Beanstandet wurde vor allem die „mangelnde pädagogische Qualität einer bürokratischen Schule“ (Steffens, 2007, S. 22). Neben der Überregulierung des Bildungssystems wurde ebenfalls die verzögerte Anpassung des Bildungswesens an neue Situationen und Bedürfnisse kritisiert (von Recum, 2003, S. 106). Es stellte sich heraus, dass Schulen nur schwer zu steuern sind und die Steuerung umso schwieriger ist, „je größer aufgrund bürokratischer Formalisierung und hierarchischer Entscheidungsprozesse der Abstand der externen Steuerungsakteure vom Steuerungsobjekt ist und je weniger sie infolgedessen mit dem dortigen Geschehen vertraut sind“ (ebd., S. 105f.).

Die Erkenntnis, dass Schulen von außen schwer steuerbar sind und dass es aufgrund der Vielfalt und Differenziertheit der Schullandschaft an Steuerungswissen mangelt, führte zur Verschiebung des steuerungspolitischen Blickwinkels. Dieser richtete sich mehr auf die Einzelschule. Zur Verschiebung des Blickwinkels trugen auch Forschungsergebnisse (Rutter, Maughan, Mortimore & Ouston, 1979; Fend, 1986) bei, die die einzelne Schule in den Fokus rückten und erkannten, dass sich die jeweiligen Schulen innerhalb derselben Schulform stärker unterscheiden als von anderen Schulformen. Aus dieser Erkenntnis wurde abgeleitet, dass der Fokus

auf die einzelne Schule als pädagogische Handlungseinheit zu richten ist und nicht auf das Gesamtsystem Schule (Fend, 1986). Diese Erkenntnis und das Scheitern der Reformen, die versuchten, das gesamte Schulsystem umzustrukturieren, ließen erkennen, dass es nicht primär von den Reformprogrammen abhängt, ob sich Schulen zu guten Schulen entwickeln, sondern von der einzelnen Schule selbst (Rolff, 1991, S. 866; Klafki, 2002, S. 164). Die zentrale Frage der Schulsteuerung, wie das gesamte Schulsystem umgestaltet werden kann, änderte sich zur Frage, was die Qualität der Einzelschule und der „guten“ Schulen ausmacht (Rolff, 1991, S. 877). Es begann eine Diskussion um neue Steuerungsmöglichkeiten, die insbesondere bedachten, dass Steuerung besser gelingt, wenn der Abstand zwischen Steuerungsakteur und Steuerungsobjekt geringer ist und die Entscheidungsprozesse weniger bürokratisch und hierarchisch ablaufen. Eine Option wurde in der Ermöglichung von mehr Gestaltungsspielräumen für die Schule gesehen.

Phase I: Ermöglichung von Gestaltungsspielräumen

Die obigen Ausführungen lassen verschiedene Gründe dafür erkennen, warum den Schulen in einer ersten Phase der neuen Steuerung mehr Gestaltungsspielräume ermöglicht wurden. Eine erste Erklärung ist die Erkenntnis, dass es trotz einheitlicher Rahmenbedingungen und ähnlicher Zusammensetzung der Schüler/-innen unterschiedliche Schulgestalten gab. Ein zweiter Grund verdeutlicht, dass die Schule zwar von Gesetzen und Erlassen vorstrukturiert wird, sie ihre besondere Gestalt jedoch durch die in ihr handelnden Personen bekommt (Steffens, 2007, S. 28f.). Zum Dritten zeigt sich, dass Schulsteuerung nur schwer gelingt, wenn die Entscheidungsprozesse bürokratisch und hierarchisch organisiert sind (von Recum, 2003, S. 105f.).

In einer komplexer werdenden Gesellschaft konnten die unterschiedlichen Alltagssituationen nicht mehr zentral gesteuert werden. Die vorherrschende Schulsteuerung stand (und steht auch heute noch) unter dem dauerhaften Einfluss wandelnder, gesellschaftlicher Bedingungen (von Recum, 2003, S. 108). Daher sollte es den Schulen ermöglicht werden, raschere und rationalere Entwicklungsentscheidungen treffen zu können, angesichts spezifischer lokaler Ansprüche und Ressourcen (Altrichter & Heinrich, 2005, S. 125). Hierzu war es unabdingbar, den Schulen einen größeren Handlungsspielraum zu eröffnen. Das schulische Handeln sollte flexibler und weniger determiniert sein. Eine zentrale Steuerung, wie sie bis dahin vorherrschte, stand diesem Anliegen entgegen; insbesondere da man erkannt hatte, dass auch die fundiertesten Reformvorhaben gegenteilige Effekte

hervorbrachten, wenn die Prozesse in den Schulen nicht mitbedacht worden waren (Steffens, 2007, S. 29).

Ziel dieser Phase war es, die staatliche Überregulierung abzubauen. Schulen sollten weniger als bisher von außen gesteuert werden, sondern als zentraler Ort der Entwicklungsarbeit angesehen (Fend 2005, S. 15) und von der Basis aus verbessert werden (*Bottom-up*). Somit rückten die Akteure der Schule in den Vordergrund, die zum „Motor der Schulentwicklung“ (Dalin & Rolff, 1990, S. 34) werden sollten. Dahinter stand die Einsicht, dass die Entwicklung der Einzelschulen Vorrang gegenüber der Entwicklung des gesamten Schulsystems hat (Rolff, 2010, S. 29). Die zentrale Steuerung über für alle Schulen einheitliche *Inputs* sollte verringert werden und stattdessen innerschulische Prozesse in den Fokus rücken, beispielsweise die Zielgerichtetheit und Strukturierung der Gestaltung und Führung der Schule, die Prozesse der Zusammenarbeit im Schulalltag, aber auch die Lehr- und Lernprozesse (Steffens, 2007, S. 29). Kennzeichnend für diese Phase war, dass den Schulen zwar Gestaltungsspielräume ermöglicht wurden, diese aber nicht genutzt werden mussten, wenn die Schulen keinen Bedarf sahen oder keine Bereitschaft zeigten (Altrichter & Heinrich, 2005, S. 125). Es entstand somit eine unverbindliche Option auf Mitgestaltung für die Schulen.

Phase II: Interne Schulentwicklungsprozesse und Selbstevaluation

Nachdem den Schulen zu Beginn freigestellt war, ob sie die Option der Mitgestaltung nutzen wollten, galt es in der zweiten Phase, die erweiterte Selbstständigkeit verbindlich zu gestalten. „Die Frage der Systemsteuerung von autonomer agierenden Einzelschulen [wurde] häufiger und expliziter thematisiert“ (Altrichter & Heinrich, 2005, S. 125). Maßnahmen in dieser Phase waren die Formulierung verbindlicher Schulprogramme, die Implementierung von Selbst- und Fremdevaluation sowie neue Formen der Schulaufsicht und Schulleitung. Zudem wurde der Einsatz von Vergleichsarbeiten zur Koordinierung der Unterrichtsarbeit diskutiert (ebd.).

Umsetzung fand die neue Sichtweise auf die Einzelschule in Reformen, die sich an das *New Public Management* aus der Organisations- und Verwaltungsmodernisierung anlehnten. Dabei sollten den Schulen zwar weiterhin die zu erreichenden Ziele vorgegeben werden, es wurde aber ihnen überlassen, auf welche Art sie diese Ziele erreichen. Den Schulen wurden somit spezifische Entscheidungsbefugnisse zugesprochen und die schulische Steuerung weiter dezentralisiert. Dem „Leitbild der bürokratischen und zentralistischen Steuerung [...] wurde das neue Leitbild einer ergebnisorientierten, transparenten und dezentralen Steu-

erung entgegengesetzt“ (Jann & Wegrich, 2004, S. 200). Es trat ein „steuerungsstrategischer Paradigmenwechsel“ (von Recum, 2003, S. 107) ein, der markt- und wettbewerbsorientierte Steuerungsprozesse in den Vordergrund rückte und zur Flexibilisierung, Modernisierung und Effizienz- und Qualitätssteigerung des Bildungssystems beitragen sollte.

Die Verantwortung für die Schulen wurde allerdings nicht vollständig an sie selbst übertragen. Die übergeordneten Behörden hatten weiterhin gewisse Verantwortungsbereiche inne. Sie mussten dafür sorgen, dass den Schulen Rahmenbedingungen und Instrumente bereitstanden, damit diese die eigene Entwicklungsarbeit vorantreiben konnten (Klieme, 2005, S. 40). Die Schulen wurden angehalten, verbindliche Schulprofile zu entwickeln. Des Weiteren wurden Modelle einer neuen Schulaufsicht erprobt und die Selbst- und Fremdevaluation der Schulen verstärkt implementiert. Da sich die interne Evaluationskultur in den Schulen aber nicht ausreichend entwickelte, wurden die Stimmen nach externen Vorgaben und externen Evaluationen lauter.

Phase III: Schulübergreifende, outputorientierte Systemsteuerung

Der Ruf nach externen Vorgaben und Evaluationen wurde zudem durch das verheerende Ergebnis der PISA-Studie (vgl. Deutsches PISA-Konsortium, 2001) für Deutschland verstärkt. Hier zeigte sich, dass die Leistungen der Schüler/-innen nicht den Anforderungen entsprachen und über die Bundesländer hinweg, aber auch zwischen Schulformen eines Bundeslandes, nicht vergleichbar waren. Zwar wurde bei der Rezeption der Ergebnisse keineswegs darüber diskutiert, die neu geschaffene Autonomie der Schulen wieder rückgängig zu machen, dennoch sollten die Schulen wieder staatliche Vorgaben erhalten, die sich allerdings konkret auf die Leistung der Schüler/-innen beziehen sollten. Aufgaben des Staates waren daher „das budgetierte Bereitstellen von Ressourcen, die Vorgabe zu erreichender Ziele sowie die Kontrolle der Zielerreichung“ (Bellenberg, Bötcher & Klemm, 2001, S. 5).

In diesem Kontext entwickelte sich die Diskussion um Bildungsstandards und deren externe Überprüfung. Im Fokus stand eine schulübergreifende, *Output*-orientierte Steuerung, in der dem Blick auf die Systemebene wieder ein fester Stellenwert zugewiesen wurde (Steffens, 2007, S. 43f.). Die Blickweise unterschied sich aber stark von der *Input*-orientierten Schulsteuerung der 70er Jahre. Wesentlich war gerade „die Abkehr von Input-Steuerung und Selbstreferentialität zugunsten einer stärkeren Betonung der Wirkungen, also der Qualität schulischer Arbeit und insbesondere der Lernergebnisse, die auch von außen bewertet wer-

den“ (Klieme, Döbert et al., 2003, S. 20). Bildungsreformen dieser Zeit beruhten auf der Einführung von Standards sowie deren Überprüfung, die als Maßnahmen der externen Kontrolle verstanden wurden. Ziel dieser Einführung war es zum einen, die schulische Qualität zu steigern, die sich in besseren Leistungen der Schüler/-innen zeigen sollte. Zum anderen sollten Abschlüsse und Berechtigungen vereinheitlicht und vergleichbar gemacht werden. Dies erschien insbesondere im Zuge der erhöhten Autonomie der Einzelschulen vorrangig, da die Gefahr gesehen wurde, dass sich die Schulen, und damit die Leistungen der Schüler/-innen, noch weiter auseinander entwickeln. Bildungsstandards, die vorgeben, was Schüler/-innen zu einem bestimmten Zeitpunkt können sollen (Klieme, Avenarius et al., 2003), sollten eine Orientierung für den Unterricht darstellen. Mit Hilfe von Testaufgaben sollten die Bildungsstandards operationalisiert werden und die Basis für einen kompetenzorientierten Unterricht bilden (van Ackeren & Klemm, 2009, S. 158). Über die Normierung und Standardisierung wurde versucht, die Leistung der Schüler/-innen zu steigern, indem die Schüler/-innen vorgegebene Lernziele und Kompetenzen erreichen mussten. Dies wiederum sollte durch externe Evaluationsverfahren überprüft werden. Die zentralen Abiturprüfungen, die in nahezu allen Bundesländern eingeführt wurden, stellen ein solches externes Evaluationsverfahren dar. Es entwickelte sich in dieser Phase ein Zusammenspiel aus Dezentralisierungs- (Autonomie) und Zentralisierungsmaßnahmen, die sich aber keinesfalls gegenseitig ausschlossen. „Dezentralisierung [...] und externe Evaluation bilden nicht [...] Gegensätze, sondern werden bei der Steuerung des Schulsystems verknüpft“ (Klieme, Döbert et al., 2003, S. 20). Die Verleihung größerer Gestaltungsfreiheit für die einzelnen Schulen verlangte geradezu nach einer systematischen Überwachung der Zielerreichung (Hillbrandt & Sintzen-Königsfeld, 2009, S. 15). So lassen sich aktuell in den meisten Bundesländern Entwicklungsvorhaben erkennen, die Steffens (2007, S. 43) als „Doppelstrategie“ bezeichnet und die versuchen, schulinterne (Schulprogramme, schulinterne Evaluation) und schulexterne Maßnahmen (standardisierte Lernstandserhebungen, zentrale Prüfungen, Schulinspektionen) zu kombinieren. Zugleich wurde die Qualitätsentwicklung der Einzelschule wieder mehr in Verbindung mit der Gesamtsystementwicklung gesehen (van Ackeren & Klemm, 2009, S. 119) und „das Beziehungsgefüge zwischen dezentraler Steuerung (Schulebene) und zentraler Steuerung (Systemebene) neu justiert“ (Steffens, 2007, S. 43f.).



<http://www.springer.com/978-3-531-19724-1>

Leistungsbeurteilung im Zentralabitur

Holmeier, M.

2013, XII, 407 S. 26 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-531-19724-1