
Output- und Wettbewerbssteuerung im Schulsystem

Konzeptionelle Grundlagen und empirische Befunde

Johannes Bellmann

Zusammenfassung

Um zu erkennen, was das Neue an der Neuen Steuerung im Schulsystem ist, vergleicht der Beitrag dieses Steuerungsmodell mit einem bis in die 1990er Jahre verbreiteten Vorgängermodell, das unter der Überschrift Schulentwicklung als Organisationsentwicklung firmierte. Auch dieses Vorgängermodell ist eine Form des Qualitätsmanagements, das nicht für Schulen entwickelt, sondern erst nachträglich auf den Schulbereich übertragen wurde. Der Vergleich zeigt neben gewissen Gemeinsamkeiten interessante Unterschiede hinsichtlich der Konstitution des zu steuernden Gegenstands und der schulischen Akteuren unterstellten Verhaltensprämissen. Die Kompatibilität beider Strategien der Qualitätsentwicklung wird sodann unter empirischen und theoretischen Pers-

Der Beitrag entspricht in Teilen einem Vortragsmanuskript mit dem Titel „Vom Taylorismus über Organisationsentwicklung zum New Public Management und darüber hinaus. Zur Rezeptionsgeschichte ökonomischen Qualitätsmanagements im pädagogischen Feld“. Der Vortrag wurde auf dem Forum „Qualität und Qualitätsmessung für das Bildungswesen“ der Zeitschrift für Erziehungswissenschaft am 7. Dezember 2012 in Hamburg gehalten. Die Beiträge des Forums sind Ende 2014 in einem von Ingrid Gogolin und Dieter Lenzen herausgegebenen Sonderheft der Zeitschrift für Erziehungswissenschaft mit dem Titel „Qualität im Bildungs- und Wissenschaftssystem“ erschienen.

J. Bellmann (✉)
Münster, Deutschland
E-Mail: Johannes.Bellmann@uni-muenster.de

pektiven erörtert, bevor abschließend mögliche Anschlusszenarien zur Diskussion gestellt werden, die skizzieren, wie es weiter gehen könnte mit der Neuen Steuerung im Schulsystem.

Mit der Einführung von neuen Steuerungsinstrumenten ist häufig die stillschweigende Annahme verbunden, dass durch diese Instrumente das, was bislang unter dem zu steuernden Gegenstand verstanden wurde, zum Beispiel schulische Bildung, nun auf effektivere und effizientere Weise erreicht wird. Übersehen wird dabei, dass man auch im Bereich von Steuerung mit einer Interdependenz von Zielen und Mitteln rechnen muss. Mit der Wahl der Steuerungsmittel kann es zu einer Umdefinition der Ziele kommen, so dass sich der zu steuernde Gegenstand nicht nur der Quantität nach, sondern auch der Qualität nach ändert, was die Möglichkeit einer rationalen Evaluation von Reformpolitik nicht unerheblich erschwert.

Wer Reformen im Qualitätsmanagement jedenfalls unter rein technologischen Aspekten betrachtet, dem entgehen die tieferliegenden kulturellen Effekte, die ein neues Verständnis des zu steuernden Gegenstandes und ein neues Selbstverständnis pädagogischer Akteure und ihrer Tätigkeit hervorbringen. Möglicherweise ist aber die sog. „Neue Steuerung“ auf dieser kulturellen Ebene weit erfolgreicher, als auf der in der öffentlichen und zum Teil auch wissenschaftlichen Wahrnehmung im Mittelpunkt stehenden technologischen Ebene.

Um zu erkennen, was das Neue an der Neuen Steuerung im Schulsystem ist, soll dieses Steuerungsmodell im Folgenden mit einem bis in die 1990er Jahre verbreiteten Vorgängermodell verglichen werden, das unter der Überschrift Schulentwicklung als Organisationsentwicklung firmierte. Auch dieses Vorgängermodell ist eine Form des Qualitätsmanagements, das nicht für Schulen entwickelt, sondern erst nachträglich auf den Schulbereich übertragen wurde. Der Vergleich zeigt neben gewissen Gemeinsamkeiten interessante Unterschiede hinsichtlich der Konstitution des zu steuernden Gegenstands und der schulischen Akteuren unterstellten Verhaltensprämissen. Die Kompatibilität beider Strategien der Qualitätsentwicklung wird sodann unter empirischen und theoretischen Perspektiven erörtert, bevor abschließend mögliche Anschlusszenarien zur Diskussion gestellt werden, die skizzieren, wie es weiter gehen könnte mit der Neuen Steuerung im Schulsystem.

1 Schulentwicklung als Organisationsentwicklung

Das Neue an der Neuen Steuerung wird im Vergleich mit der Zeit vor der Neuen Steuerung deutlich. Auch vor der Neuen Steuerung gab es Versuche, Formen des Qualitätsmanagements, wie sie in Unternehmen bzw. im Wirtschaftssystem ver-

breitet waren, auf das Feld der Schule zu übertragen. In den 1970er, 80er und 90er Jahren erlangten hierbei Konzepte von Organisationsentwicklung eine besondere Bedeutung als Reform- und Innovationsstrategie im Schulsystem. Besonders einflussreich im deutschsprachigen Raum waren diesbezüglich die Arbeiten von Hans-Günter Rolff und sein Konzept von „Schulentwicklung als Organisationsentwicklung“. In einem rückblickenden Aufsatz von 2004, also nach dem Siegeszug der Neuen Steuerung, spricht Rolff von „zwei Linien der Steuerung“, wobei er bemüht ist zu zeigen, dass die erste Linie, also „Schulentwicklung als Organisationsentwicklung“, mit der zweiten Linie, nämlich dem Aufbau eines zentralen Qualitätsmanagements, versöhnt werden kann. Ich werde auf diese Einschätzung zurückkommen.

Doch zunächst zur ersten Linie der Steuerung, die mit dem Stichwort Organisationsentwicklung (OD) verbunden ist. Auch wenn das Stichwort sehr heterogene Strömungen der Organisationstheorie und Managementlehre umfasst, kann OD zusammenfassend als Antwort auf die Folgeprobleme tayloristischer Steuerung angesehen werden (vgl. Grieves 2000; Wenzel 1991). Spätestens nach dem Zweiten Weltkrieg wurde offenbar, dass die strikte Trennung von Management und Belegschaft die in einem Unternehmen vorhandenen motivationalen und intellektuellen Ressourcen zur Selbstveränderung – gelinde gesagt – nicht ausschöpft. Tayloristische Steuerungsregime erzeugen eine Entfremdung von Management und Belegschaft, die verhindert, dass alle Organisationsmitglieder sich dem entscheidenden übergeordneten Ziel verpflichten: der Entwicklung der eigenen Organisation. Entfremdung und die mangelnde Identifikation mit den Organisationszielen wurden auf einmal als Modernisierungshindernisse angesehen. Entgegen dem rationalistischen Ansatz tayloristischer Betriebsführung sollten im Rahmen von OD plötzlich weiche Faktoren eine stärkere Rolle spielen: In Unternehmen wurden T-Groups (training groups) etabliert, in denen die Teilnehmer ihre Entfremdungserfahrungen am Arbeitsplatz austauschten, wobei Rollenspiele und Feedbacks eine zentrale Rolle spielten. Man erwartete nicht nur die ständige Anpassung der Handlungsstrategien und -routinen an gegebene Ziele, sondern auch die kritische Hinterfragung und Weiterentwicklung von Zielen. Man stellte fest, dass diejenigen Arbeitsgruppen, die solche Reflexionsprozesse durchlaufen, am Ende auch die besseren Ergebnisse erzielen, womit klar wird, dass in den Konzepten von OD humanistische und manageriale Motive untrennbar miteinander verflochten sind. OD beanspruchte, Organisationen gleichzeitig zu humanisieren und ihre Effizienz zu steigern. Zumindest in der Rhetorik der OD erscheint die Trennung von Management und Belegschaft aufgehoben; alle sind Lernende innerhalb einer lernenden Organisation. Diese wird nicht mehr in Metaphern einer großen Maschine beschrieben, sondern als großer sich entwickelnder Organismus, dessen Funktionen überwacht werden

müssen und auf dessen Signale man aufmerksam hören muss. Eine Intervention im Dienste der Organisationsentwicklung hat deshalb auch nahezu gruppentherapeutische Züge: Gefragt wird, wo es weh tut, welche Bedürfnisse nach Veränderung bestehen und wie man die Hindernisse hierfür aus dem Weg räumen kann.

Es kann nicht verwundern, dass es nicht lange dauerte, bis OD auch als neue Strategie der Qualitätsentwicklung für Schulen entdeckt wurde. Mit der Metapher der lernenden Organisation rannte OD in Schulen offene Türen ein. Waren Schulen nicht geradezu Paradebeispiele für lernende Organisationen? Die humanistisch gestimmte Ernsthaftigkeit, mit der Probleme der Organisationsentwicklung in Gruppen reflektiert und thematisiert wurden, war darüber hinaus bestens anschlussfähig an die in pädagogischen Settings eingeübten Formen der ständigen öffentlichen Kommunikation von Lernen. Auch die Methoden, mit denen man Gruppendynamiken mit Lerndynamiken zu verknüpfen sucht, man denke an Rollenspiel und Feedback, waren in pädagogischen Settings gut bekannt. Schließlich scheinen Pädagogen und Organisationsentwickler auch eine Betriebsprämisse uneingeschränkt zu teilen, dass nämlich Selbstveränderung und Umlernen grundsätzlich positiv zu bewerten sind.

Ungeachtet dieser Affinitäten ist an der Übertragung von OD auf Schulen schon früh Kritik geäußert worden. Bezweifelt wurde, ob das für das Management von Unternehmen entwickelte Konzept ohne weiteres auch in Schulen funktionieren kann. Schulen seien Organisationen besonderer Art, die sich in entscheidenden Aspekten von Unternehmen unterscheiden. Schon im Jahre 1976 erschien hierzu ein bemerkenswerter Aufsatz des Managementtheoretikers Brooklyn Derr mit dem Titel „OD‘ Won’t Work in Schools“ (Derr 1976). Seine leitende These ist, dass bestimmte Voraussetzungen für OD in Schulen nicht gegeben sind. Drei dieser fehlenden Voraussetzungen für OD seien hier besonders hervorgehoben:

1. Das Fehlen allgemeiner Leistungsindikatoren: Während Unternehmen über allgemeine Leistungsindikatoren wie die Unternehmensbilanz verfügen, haben Schulen keinen vergleichbaren allgemeinen Indikator für Erfolg oder Misserfolg. Im Fall von Schulen gebe es viele Indikatoren, die für die Leistungsmessung herangezogen werden, ohne dass man diese miteinander verrechnen und in einen Gesamtindikator zusammenführen kann. Wo aber ein solcher Indikator fehlt, fehle auch ein wichtiger Anstoß zur Selbstveränderung. Was die OD „readiness for improvement“ nennt, sei in Schulen nicht gegeben.
2. Fehlender Wettbewerb: Während Unternehmen in einem Wettbewerb stehen und somit ständig externe Anreize zur Selbstveränderung haben, sind Schulen eher monopolistische Organisationen. Das gilt insbesondere für öffentliche Schulen. Ihr Überleben ist garantiert, solange sie die Unterstützung der Öffent-

lichkeit nicht verlieren. Dies führt dazu, dass im Fall von Schulen nicht so sehr das Motiv der Selbstveränderung im Mittelpunkt steht, sondern das Motiv, einen guten Eindruck in der Öffentlichkeit zu machen.

3. Fehlende Kooperationsorientierung von Lehrern: Lehrer seien Individualisten mit einem hohen Grad an Autonomie der dezentralen Aufgabenerfüllung im Klassenraum. Ein Großteil ihrer Arbeitszufriedenheit beruhe sogar auf dieser Eigenverantwortung. Es gebe somit in Schulen eine grundsätzliche Skepsis gegen stärkere Lehrerkooperation, die wiederum eine Grundbedingung erfolgreicher Organisationsentwicklung sei.

Bilanzen der Erfahrungen mit OD in Schulen stellen also immer wieder eine gewisse Inkompatibilität fest. OD passe eher zu outputorientierten Organisationen wie Unternehmen als zu inputorientierten Organisationen wie Schulen (vgl. Fullan et al. u. a. 1980, S. 13). Hieraus wurde aber keineswegs der Schluss gezogen, dass OD für Schulen grundsätzlich ungeeignet sei. Vielmehr boten sich zwei Optionen: Zum einen die Anpassung von OD an die Bedingungen von Schulen als „besondere Organisationen“; zum anderen der Versuch, Schulen und ihr Umfeld an die Erfolgsbedingungen von OD anzupassen. Die erste Option wurde insbesondere in der deutschen Rezeption von OD der 1990er Jahre verfochten. Sie ist spätestens seit PISA auch in Deutschland von der in Gang gekommenen Reformdynamik überholt worden. Durchgesetzt hat sich damit vorläufig die zweite Option: Schulen und ihr Umfeld wurden an die Erfolgsbedingungen von OD angepasst, indem ein zentrales Qualitätsmanagement und Elemente der Wettbewerbssteuerung eingeführt wurden.

Doch die Geschichte von OD im deutschen Schulsystem ist interessanter, wenn man sie nicht vom Ende, sondern vom Anfang her erzählt. In Deutschland kam das neue Leitbild der Schule als lernender Organisation verspätet an. Um für diese Reformstrategie eine Rezeptionsbereitschaft zu schaffen, musste zunächst das Ausgangsproblem so definiert werden, dass man OD glaubhaft als geeignete Antwort auf dieses Problem darstellen konnte. Auffällig ist freilich, dass OD in den USA und in Deutschland jeweils auf völlig unterschiedliche Ausgangsprobleme reagierte.

Als Strategie der Qualitätsentwicklung passt OD gut zu einem dezentralen Schulsystem wie dem der USA. Bildungsreform wird hier traditionell stärker als Managementproblem von Einzelschulen und Schuldistrikten wahrgenommen, denn als eine Gesamtsystem-Strategie (vgl. Wenzel 1991, S. 252), weshalb auch Managementkonzepte und -moden immer wieder sehr schnell im Schulbereich Aufnahme finden (vgl. Peck und Reitzug 2012).

Als etwa um 1990 in Deutschland Schulentwicklung als Organisationsentwicklung propagiert wurde, sollte hiermit ein geradezu konträr gelagertes Ausgangsproblem bearbeitet werden. Hans-Günter Rolff, der wichtigste deutsche Protagonist von Schulentwicklung als Organisationsentwicklung, konstatierte ein „Scheitern der bis dato vorherrschenden zentralen Bildungsplanung“ (Rolff 2004, S. 99). In den 1980er und 90er Jahren habe sich die Einsicht durchgesetzt, „dass Qualität schulischer Arbeit und Ergebnisse nicht zentral erwirkt bzw. angeordnet werden kann, sondern sich nur entwickelt, wenn die Akteure innerhalb einer Schule dies wollen und sie dabei unterstützt werden“ (ebd.). Die Einzelschule wurde in der Forschung nun als „pädagogische Handlungseinheit“ (Fend 1986) und „Motor der Entwicklung“ (Dalin und Rolff 1990) entdeckt. Forschungen zu „Merkmale guter Schulen“ stützten die im Rahmen von OD generell betonte Bedeutung weicher Faktoren wie Schulklima und Kommunikations- und Kooperationsstrukturen (vgl. Wenzel 1991, S. 252). Die Erweiterung von Schulautonomie wurde konsequenterweise zum zentralen Reforminstrument.

Das Konzept von Schulentwicklung als Organisationsentwicklung wurde in Deutschland also als Umstellung von bürokratischem Zentralismus auf dezentrales Organisationslernen eingeführt, was im pädagogischen Feld häufig willkommen geheißen wurde. Mit ihrem Gegenbild der Bürokratie konnte die neue Strategie der Qualitätsentwicklung an eine längere Tradition pädagogischer Bürokratiekritik anknüpfen, die besonders im Lager der Reformpädagogik kultiviert wurde (vgl. Tacke 2005, S. 184; Herrmann 2009). Endlich sah man das ersehnte Ende der „verwalteten Schule“ gekommen. Exemplarisch kann man in der Denkschrift der Bildungskommission NRW „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft“ von 1995 besichtigen, wie Reformpädagogik und die neue Strategie der Qualitätsentwicklung zwanglos und harmonisch zueinander finden. Das „Haus des Lernens“ ist zugleich die „teilautonome Schule“.

Wir befinden uns freilich noch in einer aus heutiger Sicht fast idyllisch anmutenden Zeit vor PISA, und es ist interessant zu sehen, was im deutschen Diskurs um „Schulentwicklung als Entwicklung von Einzelschulen“ (Rolff 1991) in den 1990er Jahre noch weitgehend abwesend war: Schulentwicklung glaubte auszu kommen ohne ein zentrales Qualitätsmanagement, und auch Wettbewerbselemente spielten als Anreize zur Selbstveränderung von Schulen noch keine zentrale Rolle. Schulentwicklung wird als innengeleiteter Prozess vorgestellt, der keine externen Anreize durch Standards und Wettbewerb benötigt. Das „höchste Stadium des Schulentwicklungsprozesses“ ist die „Problemlöseschule“:

Dieses ist die voll entwickelte Schule, die ihre Entwicklungsprobleme selber lösen kann. Es handelt sich sozusagen um die Sich-selbst-erneuernde Schule, die souverän mit der prinzipiellen Begrenztheit der Unterrichtstechnologie umgeht, die den

Mitgliedern Gelegenheit zu professioneller Personalentwicklung gibt, die immanente Kontrollunsicherheit durch professionelle Selbstkontrolle produktiv macht, die teamartige Kooperationen auf allen Ebenen praktiziert und die vor dem Hintergrund gemeinsamer Diagnosen regelmäßig Ziele klärt, vereinbart und in Handlungsprogramme umsetzt. (ebd., S. 882)

Auffällig ist, dass nicht konkrete Qualitätsindikatoren vorgeschlagen werden, sondern lediglich ein „Metaindikator“: „Nicht bestimmte und bestimmbare Ziele oder Qualitätskriterien bezeichnen dann die Lösung des Problems, sondern die Problemlösungskapazität der Schule selbst“ (ebd., S. 881). Man fühlt sich hier an Deweys Bildungstheorie erinnert: „[E]ducation is all one with growing; it has no end beyond itself“ (1916/1985, S. 58). Die selbstreferentielle Struktur eines Bildungsprozesses wird gewissermaßen auf den Prozess der Schulentwicklung übertragen, so dass man sagen könnte: Schulentwicklung hat kein Ziel außerhalb ihrer selbst. Sie hat das Ziel, weitere Schulentwicklung zu ermöglichen. Das den Schulen angesonnene Lernen wird nicht als bloße Anpassung an externe Vorgaben verstanden, sondern als ein Bildungsprozess, in dem Ziele und Mittel gleichzeitig definiert werden.

Interessant an diesem Entwurf ist auch die Begründung für Lehrerkooperation. Die mit dem Technologiedefizit der Pädagogik grundsätzlich gegebene Kontrollunsicherheit soll nicht durch Expertenwissen, sondern durch „professionelle Selbstkontrolle“ (Rolff 1991, S. 882; vgl. auch S. 874) bearbeitet werden. Das ist der Grund, warum eine stärkere Lehrerkooperation und eine Relativierung der „zellularen Struktur“ der Schule erforderlich seien. Lehrerkooperation dient also nicht in erster Linie der effektiveren und effizienteren Anpassung der Schule an äußere Vorgaben.

Die zentrale Ebene hat in diesem Konzept vor allem die Aufgabe, ein „Unterstützungssystem“ für Schulentwicklung aufzubauen. Zwar soll die zentrale Ebene die Gleichheit der Lernbedingungen in öffentlichen Schulen verbürgen (vgl. S. 873), aber ein zentrales Qualitätsmanagement wird zurückgewiesen: „Administrative Kontrolle und externe Evaluation von Erziehungshandeln sind aufgrund der besonderen Handlungslogik unerwünscht und auch nur begrenzt realisierbar“ (Rolff 1991, S. 873; vgl. auch Dalin 1998, S. 5). Externe Zielvorgaben führen höchstens „zu Verdinglichung von Zielen und/oder zur ‚inneren Kündigung‘ der Kollegien, die die Zielvorgaben auf der Oberfläche bejahen (‚Leerformeln‘), im praktischen Handeln jedoch negieren“ (Rolff 1991, S. 879). Die notwendige Autonomie professionellen Handelns soll nicht durch externe Kontrolle, sondern durch ein entsprechendes „Berufsethos“ vor Missbrauch geschützt werden (vgl. ebd.).

Grundsätzlich kritisch beurteilt werden auch Instrumente der Wettbewerbssteuerung. Durch sie werde versucht, die Schulen über die freie Wahl der Kunden unter

Druck zu setzen. Dabei gingen diese Instrumente von der pessimistischen Annahme aus, dass schulische Akteure ohne Wettbewerbsdruck keine Anreize hätten, sich zu verbessern oder für Schüler attraktiver zu werden (Dalin 1996, S. 108 f.).

Soweit zu dem aus der fernen Zeit vor PISA stammenden Versuch, das Konzept von Organisationsentwicklung den besonderen Bedingungen von Schulen anzupassen. Nach PISA setzte sich bekanntlich eine andere Strategie durch, die mit Namen wie „New Public Management“, „Neue Steuerung“ oder „New Educational Governance“ bezeichnet wird.

2 Neue Steuerung

Charakteristisch für die Neue Steuerung ist die Einführung von Instrumenten der Output- und Wettbewerbssteuerung. Betrachtet man dies aus der Perspektive der frühen Kritiker von OD an Schulen, so werden mit der Neuen Steuerung endlich die notwendigen Komplementärstücke zur Schulentwicklung als Organisationsentwicklung ins Spiel gebracht. So wie OD in Unternehmen an bestimmte Erfolgsbedingungen geknüpft ist, so sollen nun auch Schulen und ihr Umfeld an diese Erfolgsbedingungen von OD angepasst werden. Standards sowie zentrale Tests und Prüfungen sollen nun allgemeine Leistungsindikatoren für den Erfolg und Misserfolg von Schulen liefern. Auf dieser Grundlage sollen Schulen in die Lage versetzt werden, Defizite und Fortschritte zu identifizieren und diese Informationen für die Schulentwicklung zu nutzen. Hinzu kommen Wettbewerbselemente wie erweiterte Schulautonomie, erweiterte Schulwahlmöglichkeiten von Eltern und ein Ausbau des Privatschulangebots, wodurch Schulen stärker unter externen Veränderungsdruck gesetzt werden. Damit sind zwei Bedingungen erfüllt, die der Theorie nach Voraussetzungen eines erfolgreichen Einsatzes von OD darstellen.

Die Einführung von Bildungsstandards und zentralen Leistungstests stellt im Kern ein „Management by Objectives“ dar, wobei der zentralen Ebene die Standardsetzung und Kontrolle zufällt, während das Wie der Aufgabenerfüllung in die Autonomie der Schulen gelegt wird (vgl. Klieme et al. u. a. 2003). Mit dieser für das New Public Management charakteristischen Aufteilung von Zielen und Mitteln auf Prinzipale und Agenten werden bedeutsame Differenzen zum Vorgängermodell deutlich: Im Modell der Schulentwicklung als Organisationsentwicklung wurde von einer Interdependenz von Zielen und Mitteln ausgegangen, die es unmöglich macht, die Ziele den Prinzipalen und die Mittel den Agenten zu überlassen. Vor diesem Hintergrund wird auch deutlich, dass die im Rahmen Neuer Steuerung gepriesene Schulautonomie eine andere ist, als diejenige, die im Schulentwicklungsmodell gemeint war. Autonomie meint jetzt vor allem die Freiheit und zugleich die

Verantwortung hinsichtlich des Wie der Erfüllung extern gesetzter Ergebnisstandards (vgl. Heid 2003; Helsper 2006).

Eine der interessantesten Fragen der derzeitigen Reformdebatte ist aus meiner Sicht die nach dem Verhältnis zentraler Steuerung und dezentraler Schulentwicklung. Überwiegend geht man heute von einem harmonischen Verhältnis aus: das zentrale Qualitätsmanagement ermöglicht und stützt dezentrale Schulentwicklung. Die empirischen Befunde hierfür scheinen nicht eindeutig zu sein. Die Programmatik jedenfalls steht fest: Schulen sollen lernen, Rückmeldungen durch Schulinspektionen und zentrale Tests für eigene Schulentwicklungsprozesse zu nutzen.

Nachdem nun mit der Etablierung der Neuen Steuerung vollendete Tatsachen geschaffen wurden, scheinen auch die ursprünglichen Verfechter von Schulentwicklung als Organisationsentwicklung die Lage anders einzuschätzen: Hans-Günther Rolff spricht 2004, wie erwähnt, von „zwei Linien der Steuerung“, die „nicht unvereinbar“ (S. 117) seien. Bottom up-Ansätze (Schulentwicklung) und top down-Ansätze (Steuerung) ließen sich – trotz gewisser Bedenken – unter bestimmten Bedingungen (Unterstützungssysteme) zu einem „integrierten Qualitätsmanagement“ zusammenführen. Bislang jedoch spricht vieles dafür, dass die von Rolff rückblickend vorgenommene Versöhnung beider Linien der Steuerung eher Programmatik geblieben ist. Empirisch zeigen sich doch erhebliche Probleme bei der Etablierung eines solchen integrierten Qualitätsmanagements, was wiederum theoretische Fragen nach einer Erklärung für das notorische Auftreten dieser Probleme aufwirft.

3 Zur Kompatibilität von Neuer Steuerung und Schulentwicklung

Ich will die Frage nach der Kompatibilität beider Linien der Steuerung deshalb aus zwei Perspektiven beleuchten:

Zum einen möchte ich mit Blick auf empirische Befunde erste Ergebnisse eines von mir geleiteten Forschungsprojekts über „Nicht-intendierte Effekte Neuer Steuerung im Schulsystem“ vorstellen. Das Projekt mit dem Kürzel „Nefo“ (für „Nebenfolgen“) kann die Erwartung einer harmonischen Ergänzung von Schulentwicklung und Steuerung nicht bestätigen. Es finden sich vielmehr Belege für eine ganze Bandbreite von Nebenfolgen, die mit den neuen Steuerungsinstrumenten im Zusammenhang stehen. Zum anderen möchte ich in theoretischer Perspektive fragen, ob Schulentwicklung und Steuerung von ihren Prämissen her tatsächlich kompatibel sind oder ob man bei dem Versuch ihrer Zusammenführung nicht auch mit grundsätzlichen Spannungen zwischen beiden Ansätzen rechnen muss.

ad 1: Empirische Befunde aus dem „Nefo“-Projekt

Das „Nefo“-Projekt hat sich u. a. zum Ziel gesetzt, eine insbesondere in der deutschsprachigen Literatur verbreitete These zu überprüfen, der zufolge Nebenfolgen Neuer Steuerung nur oder vor allem unter Bedingungen von „high-stakes accountability“ zu beobachten seien. Da in Deutschland bislang keine vergleichbaren „high-stakes“-Bedingungen existieren, d. h. Ergebnisse zentraler Leistungstests nicht mit ernsthaften Konsequenzen für Schulen und Lehrer verbunden werden, sind dieser These zufolge auch keine nennenswerten Nebenfolgen zu erwarten.

Nach unserer qualitativen Erhebung mit gut 100 Interviews mit Schulleitern und Lehrern in vier Bundesländern (Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Thüringen) gibt es eine Fülle empirischer Hinweise, die Anlass geben, die o. g. These in Frage zu stellen (vgl. Bellmann et al. 2016). Auch unter Bedingungen von „no stakes“ bzw. „low stakes“ berichten SchulleiterInnen und LehrerInnen über ein breites Spektrum von Nebenfolgen. Nahezu alle Nebenfolgen, die im Vorfeld aus der internationalen Literatur zu den „unintended consequences“ der Neuen Steuerung herausgearbeitet wurden, werden auch von den interviewten Akteuren in den Schulsystemen der untersuchten Bundesländer beobachtet. Innerhalb dieses Spektrums von Nebenfolgen zeigen sich Schwerpunkte, die in den Interviews einen besonderen Raum einnehmen.

Oft wird berichtet, dass im Unterricht z. T. über Wochen auf Aufgaben und Aufgabenformate von VERA vorbereitet wird, sei es mit Hilfe alter Testhefte oder mit Hilfe von Übungsbüchern, die diverse Schulbuchverlage inzwischen auf den Markt gebracht haben. Nur bei einem Teil der Akteure zeigt sich ein Problembewusstsein für die Ambivalenz von Testvorbereitung.

Einige Akteure berichten von einer Ressourcenverlagerung innerhalb von Leistungsdomänen zugunsten von Schwerpunktsetzungen, wie sie von VERA vorgenommen werden. So beobachten Akteure, dass beispielsweise im Deutschunterricht ein stärkerer Fokus auf das Leseverständnis gelegt wird, während komplexere Anforderungen wie „Erklären“ und „Bewerten“, die in VERA seltener vorkommen, auch im Unterricht zurücktreten.

Vor und während Schulinspektionen finden einigen Interviews zufolge unterschiedliche Formen des Windowdressing statt: der Alltag, der in der Inspektion gezeigt wird, entspricht in diesem Fall nicht dem Alltag von Schule und Unterricht. Berichtet wird etwa, dass der in Schulinspektionen gezeigte Unterricht durch größere Methodenvielfalt und Binnendifferenzierung gekennzeichnet ist und insgesamt besser vorbereitet wird. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass eine bei einer Schulinspektion in diesen Merkmalen gut abschneidende Schule also nicht notwendigerweise als Paradebeispiel für eine pädagogisch-didaktisch herausragende Schule gelten muss.

Ambivalenzen des Ökonomischen
Analysen zur „Neuen Steuerung“ im Bildungssystem
Heinrich, M.; Kohlstock, B. (Hrsg.)
2016, XIV, 283 S. 5 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-658-10083-4