

2 Steuerung als Element von Schulentwicklung

Die Begriffe Schulentwicklung und Steuerung sind miteinander verbunden, da unter dem Begriff Schulentwicklung in einem engen Begriffsverständnis zunächst nur die Entwicklung und Planung des Gesamtsystems Schule verstanden wurde und somit vor allem die Steuerung durch übergeordnete Instanzen in den Fokus genommen wurde. Erst im Laufe der 1990er Jahre kam es zu einem Paradigmenwechsel, der den Fokus vom Gesamtsystem auf die Einzelschule lenkte und somit Entwicklungen auch innerhalb der Schule in den Vordergrund rückte. Diese Entwicklungen führten – im Zuge verschiedener Steuerungsdiskurse – dazu, dass den Schulen eine erweiterte Selbstständigkeit zugesprochen wurde (vgl. Rolff 2007, S. 21f.). Im folgenden Kapitel werden daher zunächst verschiedene Steuerungsdiskurse und deren Auswirkungen auf – durch Schulentwicklungsreformen forcierte – Schulentwicklungsprozesse dargestellt (vgl. Kapitel 2.1). Im Zusammenhang mit der Analyse von Steuerungssystemen wird die Schule als Teil eines Mehrebenensystems betrachtet, welches sich aus den unterschiedlichen Ebenen des Schulsystems, wie beispielsweise Ministerien, Schulträgern etc. zusammensetzt. Daher wird im Anschluss daran, mit der Governance-Analyse, eine Forschungsperspektive eingeführt, die dazu beitragen kann, Steuerungs- und Schulentwicklungsprozesse in einem Mehrebenensystem zu rekonstruieren (vgl. Kapitel 2.2).

2.1 Steuerungsdiskurse

Der Diskurs über Schulentwicklungsprozesse im Rahmen einer erweiterten Schulautonomie lässt sich, wie oben bereits angedeutet, nicht ohne

einen Blick auf den dahinterliegenden Steuerungsdiskurs betrachten. Dederling (2012) begründet dies damit, dass Steuerung eine „zentrale Dimension von Schulentwicklung“ (ebd., 2012, S. 47) sei, da Entwicklungen in den Einzelschulen in einen übergeordneten (bildungspolitischen) Kontext eingebettet sind. Dieser initiiert und beeinflusst die einzelschulischen Schulentwicklungsprozesse. Auch im Hinblick auf die in dieser Arbeit untersuchten leitenden Forschungsfragen, stellt eine bildungspolitische Reform den Ausgangspunkt für Schulentwicklungsprozesse dar (vgl. ebd., S. 47f.). Hinsichtlich der Frage nach einer erweiterten Schulautonomie lassen sich auf der Makroebene – der Bildungspolitik – laut Diemer (2013) drei unterschiedliche Phasen oder auch Steuerungsdiskurse unterteilen, denen er jeweils einen eigenen Entstehungskontext und Entstehungszeitpunkt zuordnet und die er in chronologischer Reihenfolge darstellt (vgl. ebd., S. 18ff.):

1. Von der Gesamtsteuerung zur Einzelschule
2. New Public Management und Autonomie
3. Output-Orientierung und Standards

(vgl. Diemer 2013, S. 18f.).

Allerdings ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die Grenzen und Übergänge der einzelnen Diskurse fließend sind, die Argumentationslinien ineinandergreifen, im sich anschließenden Diskurs zum Teil weiterentwickeln und einzelne Aspekte revidiert oder neu bewertet werden. Je nach Wissenschaftsdisziplin werden dabei divergierende Reflexionsfolien herangezogen und zum Teil andere Ebenen des Bildungssystems in den Blick genommen. Dennoch stellen die Diskurse einen ersten strukturierenden Rahmen für die vorliegende Arbeit dar, da sich innerhalb dieser Diskurse auch die funktionalen Begründungen für schulische Autonomie widerspiegeln. Diese bilden wiederum die Basis für die Rekontextualisierungen der Akteure in den Schulen der vorliegenden Studie. Die folgende Darstellung der Steuerungsdiskurse orientiert sich deshalb an der Strukturierung von Diemer (2013). Innerhalb der Steuerungsdiskurse kommen

darüber hinaus unterschiedliche Steuerungsverständnisse zum Tragen, die den Diskurs beeinflusst haben und daher an den entsprechenden Stellen kurz dargestellt werden.

Von der Gesamtsteuerung zur Einzelsteuerung

In dem Diskurs, der sich von der Gesamtsteuerung des Schulsystems auf die Einzelsteuerung der Schulen bezieht, ist das klassische oder auch traditionelle Steuerungsverständnis ein relevanter Aspekt für steuerungstheoretische Überlegungen. Im traditionellen Steuerungsverständnis wird laut Dederling (2012) davon ausgegangen, dass „die Möglichkeiten der Einflussnahme staatlichen Handelns in einem bestimmten gesellschaftlichen Feld“ (ebd., S. 49) möglich sei. Dabei ist die Steuerung intentional und verfolgt ein bestimmtes Ziel. Folgt man einem klassischen Steuerungsverständnis gibt es einen Akteur, der die Steuerung übernimmt (Steuerungssubjekt) sowie einen Akteur, der gesteuert wird (Steuerungsobjekt) und somit von einem Ist-Zustand zu einem anvisierten Soll-Zustand gelenkt wird. Dem Steuerungssubjekt wird neben der Kompetenz auch die Legitimation zur Steuerung zugesprochen. Übertragen auf das Schulsystem kommt somit den Regierungsorganen die Rolle des Steuerungssubjekts und dem Schulsystem – und den darin verorteten Einzelschulen – die Rolle des Steuerungsobjekts zu. Die Steuerung erfolgt daher auf der Makroebene, d.h. die Steuerungsmaßnahmen betreffen das Gesamtsystem (vgl. Dederling 2012, S. 49ff.). Als theoretische Grundlage dieses Steuerungsverständnisses dient auch die Bürokratietheorie von Max Weber.¹ Schulentwicklung wurde in einem solchen Steuerungsverständnis nach Rolff (2007) als

„Schulentwicklungsplanung, also die Planung der sogenannten äußeren Schulentwicklungsangelegenheiten wie Standort, Raumkapazität und Gebäude, sowie Maßnahmen der Schulreform, vor allem der sogenannten äußeren Schulreform“ (Rolff 2007, S. 21)

¹ Derlien, Böhme und Heindl (2011) bezeichnen die Bürokratietheorie von Max Weber auch als Organisationstheorie, da im Sprachgebrauch die Begriffe Bürokratie und Organisation häufig synonym verwendet werden und viele Merkmale Webers als Definitionsmerkmale von Organisationen angesehen werden (vgl. ebd., S. 201ff.).

angesehen. Im Fokus von Schulentwicklungsmaßnahmen und Steuerung standen somit das Gesamtsystem Schule und weniger die einzelnen Schulen und/oder die beteiligten Akteure. Alle Schulentwicklungsmaßnahmen wurden zentral geplant und sollten dann in allen entsprechenden Schulen umgesetzt werden (vgl. Rolff 2007, S. 21ff.).²

Terhart (2000) konstatiert, dass die Diskussion um mehr schulische (Gestaltungs-)Autonomie durch geplante und ungeplante Effekte staatlicher Bildungsreformen der 1965er und 1975er Jahre ausgelöst wurde. Zu diesem Zeitpunkt fiel in internationalen Vergleichen auf, dass Deutschland wirtschaftlich weit fortgeschritten war, die Bildung jedoch vernachlässigt wurde. Aus diesem Anlass wurde eine Bildungsreform ausgelöst, die zu einer Erhöhung des Anteils höherer Bildungsabschlüsse und der Steigerung der Qualität von Bildung führen sollte. Folge hiervon war ein „masterplan“ (ebd., S. 124, Hervorhebungen im Original), der einen Ausbau des Elementarbereichs, eine inhaltliche Umstrukturierung des Primarbereichs, den Ausbau des Sekundarbereichs sowie die Modernisierung und Umgestaltung des Aus-, Fort- und Weiterbildungssektors beinhaltete. Deutlich wird dabei jedoch, dass die umfassenden Reformen am Gesamtsystem ansetzten und die Veränderungen zentral – also Top-Down – gesteuert wurden (vgl. Terhart 2000, S. 123ff.; Rolff 2007). Terhart (2000) weist jedoch darauf hin, dass diese Reformen größtenteils nicht so umgesetzt worden seien wie intendiert und die „Teilstücke wiederum [...] von neuen gesellschaftlich-kulturellen Entwicklungen überrollt bzw. neu kontextualisiert“ (ebd., S. 125) wurden – mit teilweise diametralen Effekten. Als Gründe hierfür benennt er das Zerschneiden des politischen Konsenses, die Grenzen des Wachstums und der Finanzierung, fehlendes Planungs- und Steuerungswissen sowie die durch den Kulturföderalismus ausgelöste Diversifizierung der Systeme in den einzelnen Bundesländern. Insbesondere letzteres verhindere eine zentrale und einheitliche Steuerung (vgl. ebd., S. 125). Obgleich die Bilanzierung zur oben ge-

² Theoretisch verortet wurden diese Diskurse der Schulentwicklungsforschung in der Schultheorie. Bezugstheorien waren die Curriculums-, Sozialisationstheorie und die Institutionenanalyse (vgl. Rolff 2007, S. 22).

nannten Bildungsreform – je nach Standpunkt des Akteurs – divergierend sei, hält er sie für teilweise gescheitert.

Rolff (2007) konstatiert, dass es aufgrund des Scheiterns der oben genannten Bildungsreformen Anfang der 1990er Jahre zu einem Paradigmenwechsel – „von der Perspektive zentralistischer Schulplanung“ (ebd., S. 22) zur Fokussierung auf die Einzelschule gekommen sei (vgl. ebd., S. 21f.). Das Scheitern der Bildungsreformen habe zu diesem Zeitpunkt laut Altrichter und Rürup (2010) *„eine Stagnation auf bildungspolitischer Ebene“* (ebd., S. 113, Hervorhebungen im Original) nach sich gezogen. Als Konsequenz daraus wurden nur vereinzelt gesamtsystemische Reformbestrebungen initiiert. Stattdessen nutzten die Akteure der Einzelschulen, im Rahmen der von Heinrich (2007) sogenannten „Grauzonenautonomie“ (ebd., S. 59), eigene Spielräume der pädagogischen Freiheit, um Entwicklungsprojekte voranzutreiben (vgl. Altrichter/Rürup 2010, S. 113).

Aus diesem Grund sieht Rolff (2007) für das Umdenken hinsichtlich der Steuerung des Schulsystems zwei Begründungen: Zum einen die Erkenntnis, dass die ursprüngliche Vorstellung einer zentralistischen Schulplanung, bei der Maßnahmen für alle Schulen zentral gesteuert werden, in die Krise geraten ist. Damit sei deutlich geworden, dass die Vielfalt der Schulen von außen schwierig zu steuern sei. Zum anderen sieht er die Begründung in der Systemtheorie verankert. Diese besage, dass die Schulen bei Steuerungsmaßnahmen, die Top-Down eingeführt werden, in der Regel selbst entscheiden würden, ob und wie sie diese Interventionen umsetzen (vgl. ebd., S. 21f.; vgl. hierzu auch Kapitel 2.2).

Durch die oben dargestellten Entwicklungen richtete sich der Blick der Schulentwicklungsforscher*innen und Bildungspolitiker*innen immer mehr auf die Einzelschulen (vgl. Rolff 2007, S. 21f.). Gleichzeitig wurden diese seit 1990 als „pädagogische Handlungseinheit“ (Fend 1986, S. 275) und „Motor der Schulentwicklung“ (Dalin/Rolff 1990 zitiert nach Rolff 2007, S. 22) erkannt. Dies führte insbesondere in der Schuleffektivitätsforschung zu der Ansicht, dass Schulentwicklung in der Einzelschule beginnen und nicht vom Gesamtsystem generiert werden solle (vgl. Rolff 2007, S. 22f.). Neben dieser Entwicklung sieht Diemer (2013) einen weiteren elementa-

ren Strukturmoment, den er in der Schulentwicklungsforschung verortet: „eine Ausrichtung auf die Bedeutung der Akteure und Beteiligten in der Einzelschule als konstitutiven Handlungs- und Entscheidungsträgern“ (ebd., S. 20). Dieser Hinwendung zur Bedeutung der Akteure im Schulentwicklungsprozess kommt in der Governance-Perspektive eine besondere Bedeutung zu (vgl. Kapitel 2.2).

New Public Management und Autonomie

Die oben dargestellte Veränderung des Steuerungssubjekts – weg vom Gesamtsystem hin zur Einzelschule – mündet in der Entwicklung anderer Steuerungsmodelle, denen ein verändertes Steuerungsverständnis zu Grunde liegt. Dederling (2012) ordnet dieses zwar auch einem traditionellen Steuerungsverständnis zu, fasst es jedoch weiter als das Konzept der Bürokratietheorie. In diesem Sinne erfolge die Steuerung weiterhin von einem Steuerungssubjekt, allerdings nicht mehr über genaue Maßnahmen, sondern vielmehr über Zielvorgaben und „(weitmaschige) Rahmenbedingungen“ (Dederling 2012, S. 56). Die Lenkungsabsicht ist damit deutlich geringer, als beim klassischen Steuerungsverständnis der Bürokratietheorie (vgl. ebd., S. 48ff.). In diesem Zusammenhang wird in der Forschungsliteratur auch vom Konzept der Neuen Steuerung gesprochen. Diemer (2013) weist jedoch darauf hin, dass der Begriff der Neuen Steuerung in terminologischer Vielfalt verwendet werde und u.a. als „Paradigmenwechsel“, „neues Steuerungsparadigma“, „Neue Steuerung“, „neues Steuerungsmodell“, „neues Steuerungsverständnis“ (ebd., S. 15) bezeichnet wird. Hinter der Begriffsheterogenität würden sich divergierende Strukturen verbergen und genauere Definitionen dessen, was unter Neuer Steuerung zu verstehen sei (vgl. ebd., S. 17). Laut Dederling (2012) ist beispielsweise

„mit neuer Steuerung [ist] ein Konzept gemeint, das Merkmale beinhaltet, die in der Literatur im Zuge des Konzepts der kontextuellen Steuerung [...] bzw. Steuerung auf Distanz [...], der Mikrosteuerung [...] und der Outputsteuerung [...] Erwähnung finden“ (Dederling 2012, S. 56).

Uhl (2012) weist darauf hin, dass die Überlegungen im Rahmen einer Neuen Steuerung der Schule auf alle allgemeinen organisations- und

verwaltungstheoretischen Überlegungen, die im Rahmen von Verwaltungskrisen und Reformen zum Tragen kommen, zurückzuführen seien (Uhl 2012, S.18)..³ Die Neue Steuerung basiert laut Diemer (2013) dabei auf den Konzepten des New Public Management (NPM) (vgl. ebd., S. 29):

„Unter dem Ausdruck NPM, der vieles an vorausgegangenen Reformideen beinhaltet, wird grundsätzlich die Anwendung von Instrumenten und Prinzipien verstanden, welche ihren Ursprung in den Wirtschaftswissenschaften haben, und auf den öffentlichen Sektor übertragen werden“ (Brückner/Tarazona 2010, S. 83).

Unter NPM kann demnach laut Brückner und Tarazona (2010) kein eigenes, einheitliches Konzept verstanden werden, sondern vielmehr ein Konglomerat aus unterschiedlichen Komponenten, deren Bestandteile sich aus divergierenden theoretischen Ansätzen ableiten lassen würden. Hierzu zählen die Autorinnen unter anderem Organisations- und Motivationstheorien sowie Ansätze der Institutionsökonomie (vgl. ebd., S. 83). Gemeinsam ist allen Elementen des NPM, dass sie durch die Kombination mit Ansätzen der Betriebswirtschaft „einen leistungsfähigen, wirtschaftlichen, ergebnisorientierten öffentlichen Sektor“ (Brückner/Tarazona 2010, S. 83) gestalten sollen (vgl. hierzu auch Uhl 2012, S. 18).

Die Überlegungen des New Public Managements sind demnach nicht primär auf das Schulsystem ausgelegt, sondern umfassen zunächst alle öffentlichen Verwaltungseinrichtungen und werden auch auf das Schulsystem übertragen (vgl. Uhl 2012, S. 18). Im Hinblick auf das Schulsystem weist Uhl unter Einbezug von Noe u.a. darauf hin, dass auch die Autonomie der Schule als eine Maßnahme im Rahmen einer „Neuen Verwaltungssteuerung“ (Uhl 2012, S. 18) gesehen werden könne (vgl. Uhl 2012, S. 18). Die Steuerung sei dabei an den Ergebnissen (accountability) orientiert, wobei die Verantwortung für den Output den Schulen übertragen werde. Die Übernahme der Verantwortung kann jedoch – nach Brückner und Tarazona (2010) – nur dann zielführend übertragen

³ Richter (1994) ordnet die folgenden Argumente zur funktionalen Begründung von mehr schulischer Autonomie auch der Organisationssoziologie zu (vgl. ebd., S. 9f.).

werden, wenn die Schulen auch die für die Ergebnisse verantwortlichen Prozesse und Abläufe selbst organisieren können (vgl. ebd., S. 83f.; vgl. Richter 1994, S. 8ff.; vgl. Becker 1954/62, S. 147ff.). Nach Terhart (2000) beschreiben moderne Organisationstheorien, dass „Bildungssysteme insgesamt wie auch einzelne Schulen in der Tat eigentlich gar nicht mehr [...] steuerbar [sind] – jedenfalls nicht punktgenau und kontrolliert“ (ebd., S. 129; vgl. hierzu auch Richter 1994, S. 8ff.; Weishaupt/Weiß 1997, S. 29). Terhart (2000) sieht jedoch aufgrund der Krisen im Bildungssystem und trotz der guten Argumente gegen Steuerung aus der System- und Organisationsforschung eine Notwendigkeit und zugespitzt eine Verpflichtung zur Steuerung. Er kommt zu dem Schluss, dass sich vor diesem Hintergrund ein neues Steuerungsmodell gebildet habe, welches sich aus drei zentralen Säulen zusammensetze: Dezentralisierung, Endstandardisierung und erweiterte Verantwortung der Schulen (vgl. ebd., S. 129ff.; Rolff 2007; Brückner/Tarazona 2010, S. 84).

Eine ausführliche Darstellung des Diskurses um mehr Schulautonomie, der die Grundlage für Schulreformen bildet, die in den einzelnen Bundesländern initiiert wurden und werden, erfolgt in Kapitel 3.

Output-Orientierung und Standards

Den dritten Diskurs, der sich aus und parallel zu den beiden vorangegangenen Diskursen entwickelt hat, sieht Diemer (2013) in der Hinwendung von einer Input- zu einer Output-Orientierung und zu allgemeingültigen Standards (vgl. ebd., S. 37). Er weist darauf hin, dass in den Verwaltungsreformen neben der Autonomie auch zwei weitere Prinzipien verankert seien: die Ergebnis- und die Wettbewerbsorientierung. Diese beiden Elemente seien seiner Ansicht nach im Schulautonomiediskurs – im Gegensatz zu den Dezentalisierungsmaßnahmen – nicht so stark in den Vordergrund getreten. Es haben sich vielmehr auf Basis des Autonomiediskurses eigene Überlegungen entwickelt, deren Auslöser er in der Veröffentlichung der Ergebnisse internationaler Vergleichsstudien sieht. Als Konsequenz für das schlechte Abschneiden der deutschen Schüler*innen seien einerseits nationale Bildungsstandards und andererseits

Instrumente für ein umfassendes Bildungsmonitoring eingeführt worden (vgl. Diemer 2013, S. 37).

Fend (2014) sieht in diesen Maßnahmen eine Ausweitung der externen Kontrolle, bei gleichzeitiger erweiterter Autonomie der Einzelschulen. Beide Instrumente verortet er im Rahmen einer „evidence-based“ (ebd., S. 27) Steuerung – also der Einführung von Maßnahmen, die nachweislich positive Konsequenzen für die Lern- und Leistungsergebnisse der Schüler*innen haben (vgl. ebd., S. 27f.; vgl. hierzu auch Bellmann/Müller 2011).

Insgesamt lassen sich im Kontext Neuer Steuerung laut Bellmann et al. (2014) zwei unterschiedliche Reformstränge ausmachen, die divergierende Instrumente bzw. Maßnahmen der Steuerung beinhalten:

1. Instrumente der Wettbewerbssteuerung:

Hierzu zählen die Autor*innen Maßnahmen, die den Wettbewerb zwischen den Einzelschulen erhöhen, wie zum Beispiel die freie Schulwahl sowie die Einführung von Privatschulen und Maßnahmen, die zu einer erweiterten Schulautonomie führen würden. Solche Instrumente führen nach Ansicht der Verfasser*innen dazu, dass die Schulen angehalten sind, für Akteure wie beispielsweise Eltern und Schüler*innen ein ansprechendes Konzept zu entwickeln (vgl. Bellmann et al 2014, S. 56).

2. Instrumente der Ergebnissteuerung:

Der zweite Reformstrang umfasst dagegen Maßnahmen, die sich auf den Output und die Standardisierung – nach Diemer (2013) den dritten Steuerungsdiskurs – beziehen. Hierzu gehören die Einführung von Bildungsstandards, Vergleichsarbeiten sowie externe Evaluationsverfahren (vgl. Bellmann et al 2014, S. 56).

Auch wenn sich mit der Entwicklung des dritten von Diemer (2013) beschriebenen Diskurses der Fokus wissenschaftlicher und bildungspolitischer Überlegungen verlagert hat, werden Maßnahmen zu mehr schulischer Autonomie weiterhin mitgedacht und in einigen Bundesländern (Modell-)Projekte eingeführt, um den Schulen mehr Autonomie zuzusprechen. Beispiele hierfür sind das 2012 in Hessen eingeführte Projekt

„Selbstständige Schule“ (vgl. Hessisches Kultusministerium 2012a+b) und der 2015 in Rheinland-Pfalz initiierte Schulversuch „Mehr Selbstverantwortung für rheinland-pfälzische Schulen“ (vgl. Pädagogisches Landesinstitut Rheinland-Pfalz 2017).

Für die vorliegende Arbeit bedeutet das, dass die Instrumente beider Reformstränge in der Regel auch einen Einfluss auf initiierte Reformen im Zusammenhang mit der Selbstständigen Schule haben und somit die Zielsetzungen bereits in den Überlegungen der Bildungspolitik doppeldeutig sind und im Widerspruch zueinander stehen können (vgl. Altrichter 2015, S. 39). Während die Maßnahmen des ersten Reformstrangs den Schulen mehr Autonomie und somit Eigenverantwortlichkeit zusprechen, wird mit den Instrumenten des zweiten Reformstrangs eine erhöhte Standardisierung und Kontrolle eingeführt. Darüber hinaus zeigen die Instrumente das Spannungsfeld in dem sich Schulen generell befinden. Auf der einen Seite werden mit den Maßnahmen des ersten Reformstrangs pädagogische und inhaltliche Anforderungen gemäß den Bedürfnissen der regionalen Zielgruppe in den Vordergrund gerückt. Auf der anderen Seite werden mit dem zweiten Reformstrang zentrale Vorgaben, die sich am Output orientieren und somit pädagogischen Zielen diametral gegenüberstehen können, in den Fokus genommen (vgl. Rahm 2008, S. 20). Es gilt daher mit der forschungsleitenden Frage zu rekonstruieren, ob und wenn ja, wie die Akteure der untersuchten Einzelschulen diese Spannungsfelder aufgreifen und aushandeln.

Betrachtet man die oben dargestellten Reformmaßnahmen, stellt sich jedoch auch die Frage, wie die Reformen in den Schulen tatsächlich umgesetzt werden und wie eine Steuerung durch übergeordnete Instanzen dabei stattfindet. Altrichter und Maag Merki (2010) gehen hinsichtlich einer Steuerung des Bildungssystems von einem erweiterten Steuerungsverständnis aus. Ihrer Ansicht nach, muss „ein sozialwissenschaftlich begründeter Begriff von ‚Steuerung‘ insbesondere ein Bewusstsein der Grenzen direkter Steuerbarkeit zum Ausdruck bringen“ (ebd., S. 17). Im Folgenden wird diesem Aspekt nachgegangen und die Governance-Perspektive als Möglichkeit eingeführt, um Steuerungsvorgänge in komplexen Mehrebenenmodellen zu analysieren.

2.2 Governance als Forschungsperspektive auf Steuerungsprozesse

Die oben dargestellten Steuerungsdiskurse haben gezeigt, dass im Zusammenhang mit Schulentwicklungsprozessen verschiedenste Akteure auf divergierenden Ebenen beteiligt sind. Im Fachdiskurs wird daher davon ausgegangen, dass die Einzelschulen Teil eines Mehrebenensystems sind (vgl. u.a. Esslinger-Hinz/Sliwka 2011; Kussau/Brüsemeister 2007; Fend 2008b). Im Folgenden werden daher zunächst Mehrebenensysteme definiert und die Bedeutung für den schulischen Kontext aufgezeigt. Im Anschluss daran wird der Wert der Governance-Perspektive für die Analyse von Steuerungsvorgängen herausgestellt.

Mehrebenensysteme

Als Mehrebenensystem definiert Benz (2004b) ein System, bei dem „[...] zwar die Zuständigkeiten nach Ebenen aufgeteilt, jedoch die Aufgaben interdependent sind, wenn also Entscheidungen zwischen Ebenen koordiniert werden müssen“ (ebd., S. 127). Dabei folgen die Akteure der einzelnen Ebenen unterschiedlichen Regelsystemen, die eine jeweils eigene Handlungslogik prägen (vgl. Altrichter 2015, S. 28f.; Kussau/Brüsemeister 2007, S. 31f.; Brüsemeister 2007, S. 70). Kussau und Brüsemeister (2007) kommen daher zu dem Schluss:

„Das Konzept des Mehrebenensystems ist als begriffliche Zuspitzung und zusammenfassender analytischer Bezugspunkt institutionalisierter Interdependenzbeziehungen zwischen Akteuren zu verstehen“ (ebd., S. 31, Hervorhebungen im Original).

Im Mehrebenensystem Schule verorten Esslinger-Hinz und Sliwka (2011) u.a. die Akteure der Bildungsverwaltung und der Bildungspolitik. Darüber hinaus sehen sie weitere Systeme, wie beispielsweise die Wirtschaft, zu der ebenfalls Interdependenzen bestehen würden (vgl. ebd., S. 82).

Anknüpfend an das Konzept des Mehrebenensystems sowie das in Kapitel 2.1 dargestellte Steuerungsverständnis, die den Maßnahmen des New Public Managements zu Grunde liegen, erweitern Altrichter und Maag-

Merki (2010) das Steuerungsverständnis daher um vier für sie relevante Faktoren:

1. Im Vordergrund eines erweiterten Steuerungsverständnisses stehen die unterschiedlichen Akteure, die einen Entwicklungsprozess – unabhängig von ihrem Status innerhalb der Hierarchie – explizit oder implizit beeinflussen und darüber hinaus nicht nur aus einem staatlichen, sondern auch aus einem gesellschaftlichen Zusammenhang und der Privatwirtschaft kommen. Die Steuerung der Prozesse ergibt sich demnach aus dem Zusammenspiel der verschiedenen Akteure, die sich mit ihren oft divergierenden Interessen und Vorstellungen an den Entwicklungsprozessen beteiligen (vgl. ebd., S. 17; Altrichter 2009, S. 242; Dederling 2012, S. 49).

2. Der Entwicklungsprozess wird darüber hinaus auch durch die Eigenlogik der Akteure geprägt und durch die Eigendynamik, die die Systeme innerhalb des Entwicklungsprozesses entwickeln. Die Reformvorstellungen werden dadurch nicht eins zu eins umgesetzt, sondern innerhalb des Prozesses transformiert und in veränderter Weise realisiert (vgl. Altrichter/Maag Merki 2010., S. 17f.; Altrichter 2009, S. 242; Kussau/Brüsemeister 2007, S. 25). Steuerung kann damit nur noch als indirekte Steuerung angesehen werden und eine intentionale Steuerung ist nur noch in begrenztem Maße möglich (vgl. Dederling 2012, S. 49f.).

3. Als dritten Punkt sehen Altrichter und Maag Merki (2010) die „Verselbständigung und Verschränkung“ (ebd., S. 18). Hierbei rekurren sie auf systemtheoretische Überlegungen von Luhmann sowie strukturalistische Annahmen von Giddens und nehmen das Zusammenspiel zwischen System und Umwelt in den Blick. System und Umwelt sind demnach nicht autark, sondern miteinander verbunden. Luhmann (1997) fasst das auch unter dem Konzept der „strukturellen Koppelung“ (ebd., S. 92) zusammen. Jedes System bezieht dabei Informationen aus der Umwelt und/oder wird durch sie irritiert. Dabei werden die Informationen und Irritationen durch das System jedoch nicht vollständig und von allen Akteuren in gleicher Weise verarbeitet, sondern „entsprechend ihrer internen

Logiken“ (Altrichter/Maag Merki 2010, S. 18) selektiert (vgl. ebd., S. 18f.; Altrichter 2009, S. 242; Luhmann 1997, S. 92ff.). Die Irritationen des Systems kommen dabei laut Luhmann (1997) immer „aus einem internen Vergleich von (zunächst unspezifischen) Ereignissen mit eigenen Möglichkeiten, vor allem mit etablierten Strukturen, mit Erwartungen“ (ebd., S. 18) zustande. „Was dann als externe Irritation oder Anforderung wahrgenommen wird, erfordert aktive Wahrnehmungs-, Verarbeitungs- und Übersetzungsleistungen des Systems“ (Altrichter/Maag Merki 2010, S. 19). Diesen Vorgang beschreibt Fend (2008a/b) mit dem Konzept der Rekontextualisierungen (vgl. Fend 2008a S. 174ff.; Fend 2008b, S. 26ff.).

4. Die Akteure im Steuerungsprozess handeln laut Altrichter und Maag Merki (2010) aus ihrer Sicht zwar intentional und rational, durch die verschiedenen Akteure treffen jedoch divergierende Absichten und Interessen aufeinander. Dadurch ist die absichtsvolle Wahl der Handlungsoptionen begrenzt und es kommt zu „transintentionalen Ergebnissen“ (ebd., S. 19). Sydow und Windeler (2000) konstatieren in diesem Zusammenhang, dass die Akteure gar nicht die Möglichkeit haben, alle Systemzusammenhänge zu erfassen (vgl. ebd., S. 9). Altrichter und Maag Merki (2010) kommen daher zu dem Schluss, dass die Konsequenz der „überlagernden und interferierenden Prozesse sowie der ‘bounded rationality‘“ (ebd., S. 20, Hervorhebungen im Original) der Handlungen der Akteure, transintentionale Resultate und Eigendynamiken sind, die ihrerseits wiederum zu (unbekannten) Konditionen des Handelns der Akteure werden (vgl. ebd., S. 19f.).

Zusammenfassend heben Altrichter und Maag Merki (2010) hervor, dass in einem erweiterten Steuerungsverständnis nicht davon ausgegangen werden könne, dass eine direkte Umsetzung von Reformideen erfolge. Stattdessen seien Entwicklungsprozesse durch die Rekontextualisierungsleistungen der Akteure und den, durch die divergierenden Intentionen ausgelösten, Eigendynamiken gekennzeichnet. Dennoch bedeute „Steuern“ in diesem Sinne, „dass intentional – begründet durch eine gewisse (Steuerungs-)Logik – oder transintentional – durch anders motivier-

te Handlungsbeiträge – die Zufälligkeit oder Beliebigkeit von Folgehandlungen eingeschränkt wird“ (Altrichter/Maag Merki 2010, S. 20).

Demnach stellen sich folgende Fragen: Wie werden die unterschiedlichen Intentionen kommuniziert und ausgehandelt? Welche Haltungen und Einstellungen prägen das Handeln der Akteure? Und wie werden Beziehungen im Mehrebenensystem gestaltet? (vgl. Berkemeyer 2010, S. 90). Ziel ist es herauszuarbeiten, „wie die *Handlungsabstimmung* in einem *Mehrebenensystem* mit zahlreichen Akteuren erfolgt“ (Kussau/Brüsemeister 2007, S. 16, Hervorhebungen im Original).

Governance

Zur Erforschung von Steuerung, im Hinblick auf die oben gestellten Fragen, ist eine governance-analytische Forschungsperspektive zielführend (vgl. Altrichter 2011, S. 128ff.) und knüpft an das oben beschriebene erweiterte Steuerungsverständnis an. Die Governance-Perspektive nimmt das Handeln und die sozialen Prozesse unterschiedlicher Akteure, die in einem Mehrebenensystem agieren, in den Blick (vgl. Berkemeyer 2010, S. 90) und „[...] wirft ihre Schlaglichter gezielt darauf, welche Logiken das unterschiedliche Steuerungs- oder Gegensteuerungshandeln verschiedener Akteure antreiben, welche Mechanismen das Zusammenwirken dieser verschiedenen Handlungslogiken regulieren [...]“ (Langer 2008, S. 8).

In Abgrenzung zu einer engen, oft normativen Begriffsauffassung, die Governance als „Variante von Steuerungshandeln“ (Dedering 2008, S. 873) und „alternative Steuerungsform zu hierarchischer Kontrolle“ (Altrichter 2015, S. 26) versteht (vgl. hierzu auch Benz 2004a; S. 17f.; Heinrich 2009, S. 6f.; Mayntz 2009, S. 46ff.), wird der Begriff Governance hierbei in einem eher weiten analytischen Verständnis genutzt. In diesem Kontext wird unter Governance sowohl eine das „Handeln regelnde Struktur“ (Mayntz 2009, S. 46) als auch der „Prozess der Regelungen“ (ebd., S. 46) verstanden. Der Begriff Governance stellt in einem analytischen Kontext „ein Hilfsmittel zur Analyse, ob in Organisationen [...] die Handlungsbeiträge verschiedener Akteure beispielsweise eher

‚hierarchisch‘, eher durch ‚einseitige Beeinflussung‘ oder ‚zweiseitige Verhandlung‘ koordiniert werden“ (Altrichter 2011, S. 128) dar. Ziel der Governance-Forschung ist es demnach, die Aushandlungsprozesse und die Handlungskoordination in einem Mehrebenensystem zu ergründen (vgl. Brüsemeister 2012, S. 30).

Für empirische Studien werden dabei verschiedene Aspekte und Überlegungen berücksichtigt (vgl. Altrichter/Maag Merki 2010, S. 22ff.; Altrichter 2011, S. 129f.; Kussau/Brüsemeister 2007, S. 26ff.; Brüsemeister 2012, S. 30ff.). Im Folgenden werden vier Kategorien, die in der empirischen Studie der vorliegenden Arbeit besonders zum Tragen kommen, näher ausgeführt:

1. Akteure und Akteurskonstellationen

Wie bereits dargestellt, wirken im Schulsystem verschiedene Akteure an Entwicklungsprozessen mit und die Akteure der Einzelschule (z.B. Schulleitung, Lehrkräfte, Eltern Schüler*innen) müssen Reformen aufgreifen und auf ihr Handeln übertragen (vgl. Altrichter/Maag Merki 2010, S. 22f.; Altrichter 2011, S. 129). Dabei stellt sich die Frage, wie die Akteure organisiert sind. Handeln sie als Individuum oder als Gruppe? Von der Vorderbühne oder der Hinterbühne aus? In welchem hierarchischen Verhältnis stehen sie? (vgl. Brüsemeister 2012, S. 31f.; Kussau/Brüsemeister 2007, S. 26f.).

2. Zusammenwirken der Akteure

In dieser Kategorie wird „die Art und Funktionalität des Zusammenwirkens der verschiedenen Akteure“ (Altrichter/Maag Merki 2010, S. 23) in den Blick genommen. Hierbei stellt sich die Frage, welche Formen der Handlungskoordination die Interaktion prägen? Einerseits kann zwischen Handeln auf der Mikro-, der Meso- und der Makroebene unterschieden werden. Andererseits lassen sich verschiedene Kategorien für die Analyse heranziehen. Fragen, die sich unter anderem für die Analyse stellen, sind: Werden die Interaktionen von bestimmten Akteuren beeinflusst? Oder wird das Handeln durch Beobachten anderer Akteure (z.B. Schulen)

angepasst? Werden einzelne Punkte verhandelt? (vgl. Altrichter/ Maag Merki 2010, S. 23f.; Altrichter 2011, S. 129).

3. Mehrebenensystem

Im Kontext der Governance-Forschung wird die Schule als Teil eines Mehrebenensystems verstanden. Das hat zur Folge, dass es unterschiedliche Akteure in unterschiedlichen Schichten des Systems gibt, die ihre jeweils eigene Handlungslogik besitzen. Dadurch können „[...] ‚Schnittstellenprobleme‘, die sich aus den unterschiedlichen Handlungslogiken, Werthierarchien, ‚Sprachen‘ und Aufmerksamkeitsprioritäten der `Ebenen` ergeben [...]“ (Altrichter 2011, S. 130, Hervorhebungen im Original) entstehen (vgl. Altrichter/Maag Merki 2010, S. S 24f.; Altrichter 2011, S. 129f.; Kussau/Brüsemeister 2007, S. 31ff.). Diese gilt es bei der Analyse zu berücksichtigen.

4. Intentionalität und Transintentionalität

Die Intentionalität besitzt laut Altrichter und Maag Merki (2010) für das Handeln der Akteure eine hohe Relevanz. Die Intentionen werden von den Akteuren in wechselseitige Beziehungen eingebracht und verhandelt. Die Autor*innen weisen jedoch darauf hin, „dass gerade im Bildungssystem die Ziele zueinander auch in einem Widerspruch stehen können und somit kaum jemals Zielklarheit für alle Akteure besteht“ (ebd., S. 26). Neben den intentionalen Folgen des Handelns kommen darüber hinaus auch Dynamiken der Interaktionen zum Tragen, die transintentionale Wirkungen entfalten können (vgl. ebd., S. 25).

Für die vorliegende Arbeit wird die Governance-Perspektive in einem analytischen Verständnis genutzt. Dabei wird an das oben beschriebene erweiterte Steuerungsverständnis angeschlossen und die oben beschriebenen vier Prämissen berücksichtigt. Der Vorteil der Governance-Perspektive für die Analyse von bildungspolitischen Reformen, wie beispielsweise die der Selbstständigen Schule, liegt laut Berkemeyer (2010) in vier Punkten begründet: die Betonung der Mehrebenenstruktur und somit die Berücksichtigung der Komplexität des Schulsystems, die Möglichkeit diese Komplexität wiederum zu reduzieren, indem sich die Analy-

se auf die Handlungskoordination bestimmter Akteure konzentriert, die „distanzierte Analysehaltung“ (ebd., S. 911) sowie die Offenheit hinsichtlich der einbezogenen Theorien. Die Schwächen der Forschungsperspektive sieht er,

„wenn sie 1. lediglich reflexiv in ihren Analysen bleibt, also auf empirische Daten verzichtet, 2. theoretische Annahmen ihrer Analyse nicht expliziert und 3. schließlich auf eine umfassende Theoriebildung, die für komplexe Forschungsdesigns orientierend wirken kann, verzichtet“ (Berkemeyer 2010, S. 91).

Werden diese Punkte jedoch berücksichtigt, stellt die Forschungsperspektive seiner Ansicht nach eine geeignete Möglichkeit dar, um die durch die Reform ausgelösten Prozesse zu analysieren, da sie sich „[...] auf Analysen von Akteurkonstellationen im Mehrebenensystem Schule und auf Rekontextualisierungsprozesse [...]“ (Berkemeyer 2010, S. 91) fokussiert.

Rekontextualisierungen

In den forschungsleitenden Fragen der empirischen Studie dieser Arbeit spiegeln sich die oben benannten Ziele der Governance-Perspektive wider. Es wird davon ausgegangen, dass die Akteure im Hinblick auf die Umsetzung der Reform der Selbstständigen Schule eigenen Logiken folgen, die es zu rekonstruieren gilt. Hierbei wird das von Fend (2008a/b) entwickelte Konzept der Rekontextualisierungen herangezogen, welches „ein einprägsames Bild für die Koordinierungsprozesse in einem Mehrebenensystem“ (Altrichter 2015, S 32) bietet und an das oben dargestellte erweiterte Steuerungsverständnis anschließt (vgl. Fend 2008a, S. 174ff.; Fend 2008b, S. 26ff./S. 235ff.).

Fend (2008a) fasst Schulen als „*pädagogische Organisationen*“ (Fend 2008a, S. 174, Hervorhebung im Original⁴), die im Auftrag der Gesellschaft die Aufgabe haben, Kinder und Jugendliche zu bilden und zu formen. Das pädagogische Handeln in diesem Sinne könne dabei nicht durch eine reine Umsetzung der von übergeordneter Ebene erlassenen

⁴ Vgl. hierzu auch Kapitel 4.

Regeln und Vorgaben erfolgen. Vielmehr komme es zu Rekontextualisierungsprozessen durch die operativ Handelnden, die Lehrkräfte (vgl. ebd. S. 174). Rekontextualisierung definiert Fend (2008a) dabei, als „Handeln im Rahmen von Ordnungen des Zusammenhandelns angesichts gegebener Umwelten, vermittelt durch die Selbstreferenz, die Interessen und Ressourcen der Handelnden“ (Fend 2008a, S. 181). In dieser Definition wird deutlich, dass das Handeln der Akteure in der Schule von zwei unterschiedlichen Säulen geprägt ist:

1. durch Regeln, Vorgaben und Gesetze, durch die die hierarchisch-bürokratische Struktur des Bildungssystems geprägt ist.
2. durch die eigene subjektive Wahrnehmung der Akteure sowie ihrer Kompetenzen.
(vgl. Fend 2008a, S. 175).

Dabei geht Fend (2008a) davon aus, dass das Bildungswesen aus mehreren Ebenen besteht, die in einem hierarchischen Verhältnis zueinanderstehen. Die einzelnen Ebenen umfassen jeweils divergierende Aufgaben und Verantwortungsbereiche und in ihnen handeln die Akteure mit unterschiedlichen Kompetenzen und Instrumenten. Rekontextualisierung bedeutet in diesem Zusammenhang die Adaptation der Vorgaben durch die übergeordnete Instanz im Hinblick auf die eigenen situativen Gegebenheiten, Kompetenzen und die Reflexion von Eigen- und Fremdwahrnehmung (vgl. Fend 2008a, S. 175). Durch Rekontextualisierungen entstehen somit „Adaptationsformen, Bewältigungsformen von situativen Bedingungen, die zusätzlich von Persönlichkeit und Kompetenz der Lehrkraft beeinflusst sind“ (Fend 2008a, S. 176). Dadurch können die Akteure auch mit schwierigen institutionellen Vorgaben, die das operative Handeln erschweren, umgehen:

„Mit dem Konzept der Rekontextualisierung wird [somit] der Mehrebenenansatz präzisiert. Das Handeln der jeweiligen Ebene impliziert immer, dass die übergeordnete Ebene für die untergeordnete Ebene als Kontext präsent ist, aber im Rahmen der ebenenspezifischen Umweltbedingungen und Handlungsressourcen reinterpretiert und handlungspraktisch transformiert wird“ (Fend 2008a, S. 181, Hervorhebung im Original).

In der vorliegenden Arbeit wird das Konzept der Rekontextualisierungen als Ausgangspunkt für die forschungsleitenden Fragen genutzt. Dabei wird der Fokus auf die Reform der Selbstständigen Schule gelegt, die – wie in Kapitel 2.1 dargestellt – ein Teilelement der Neuen Steuerung ist. Im folgenden Kapitel wird daher der Forschungsgegenstand, der im empirischen Teil aus einer governance-analytischen Forschungsperspektive mit einer Fokussierung auf die Rekontextualisierungsprozesse und die Handlungskoordination betrachtet werden soll, näher beschrieben.

Schulautonomie als Element neuer Steuerung
Rekontextualisierungen zwischen pädagogischer und
struktureller Perspektive

Miceli, N.

2018, XV, 374 S. 5 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-20493-8