

Beiträge zur Schulentwicklung

Ulrich Steffens & Hartmut Ditton (Hrsg.)

Makroorganisatorische Vorstrukturierungen der Schulgestaltung

Grundlagen der Qualität von Schule 5

Makroorganisatorische Vorstrukturierungen der Schulgestaltung

Grundlagen der Qualität von Schule 5

Ulrich Steffens und Hartmut Ditton (Hrsg.)

Beiträge zur Schulentwicklung

**herausgegeben von der Qualitäts- und UnterstützungsAgentur –
Landesinstitut für Schule des Landes Nordrhein-Westfalen**

(QUA-LiS NRW)

Ulrich Steffens und Hartmut Ditton (Hrsg.)

Makroorganisatorische Vorstrukturierungen der Schulgestaltung

Grundlagen der Qualität von Schule 5



Beiträge zur Schulentwicklung

© 2022 wbv Publikation
ein Geschäftsbereich der
wbv Media GmbH & Co. KG, Bielefeld

Gesamtherstellung:
wbv Media, Bielefeld
wbv.de

Redaktion QUA-LiS: Hermann Meuser,
Ulrich Janzen, Dr.in Veronika Manitus,
Tanja Webs

Redaktion des vorliegenden Bandes:
Sabine Schindler (Frankfurt/M.)

Umschlaggestaltung: Pleßmann Design,
Ascheberg

Bestellnummer: 6004908
ISSN: 2509-3460
ISBN (Print): 978-3-7639-6780-3
ISBN (E-Book): 978-3-7639-6781-0

Printed in Germany

Das Werk einschließlich seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Insbesondere darf kein Teil dieses Werkes ohne vorherige schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form (unter Verwendung elektronischer Systeme oder als Ausdruck, Fotokopie oder unter Nutzung eines anderen Vervielfältigungsverfahrens) über den persönlichen Gebrauch hinaus verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Für alle in diesem Werk verwendeten Warennamen sowie Firmen- und Markenbezeichnungen können Schutzrechte bestehen, auch wenn diese nicht als solche gekennzeichnet sind. Deren Verwendung in diesem Werk berechtigt nicht zu der Annahme, dass diese frei verfügbar seien.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Inhalt

Vorwort	7
<i>Ulrich Steffens & Hartmut Ditton</i>	
Makroorganisatorische Vorstrukturierungen der Schulgestaltung – Einleitung in den Band	9
Grundlagen	39
<i>Helmut Fend</i>	
Die Makrosteuerung des Bildungswesens verstehen – „gewachsene“ Bildungs- systeme und neue Instrumente der Governance	41
<i>Herbert Altrichter & Katharina Maag Merki</i>	
Wohin entwickelt sich die „Neue Steuerung“ im Bildungswesen?	63
Schulstrukturen und Schulversorgung	83
<i>Klaus-Jürgen Tillmann</i>	
Strukturen und Strukturreform im Schulsystem: Die bildungspolitische Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland (unter besonderer Berück- sichtigung der Gesamtschule)	85
<i>Kai Maaz, Jürgen Baumert & Annabell Daniel</i>	
Schulstrukturen und Schulstrukturreformen. Effekte von schulstrukturellen Veränderungen am Beispiel der Berliner Schulstrukturreform	105
<i>Wolfgang Böttcher</i>	
Was macht der Wettbewerb in der Bildung?	127
<i>Horst Weishaupt</i>	
Strukturelle Ursachen von Bildungsbenachteiligung	147
<i>Klaus Klemm</i>	
Bildungsausgaben: Woher sie kommen, wohin sie fließen, wo sie fehlen	165

Verfahrensorientierung: Schulrecht und Schulaufsicht	187
<i>Werner van den Hövel</i>	
Schulrecht als ordnender Rahmen für Reformvorhaben	189
<i>Jochen Wissinger</i>	
Schulaufsicht im Wandel schulischer Steuerung	209
Inhaltsorientierung: Lehrpläne, Lehrbücher und Prüfungssysteme	227
<i>Albrecht Wacker & Nicolas Hübner</i>	
Lehrpläne, Curricula und Bildungsstandards – Welchen Stellenwert haben sie für die Schul- und Unterrichtsentwicklung?	229
<i>Martin Wellenreuther</i>	
Mathematikschulbücher – eine Lernhilfe für Lernende und Lehrende?	249
<i>Silvia-Iris Beutel, Alexandra Marx & Hans Anand Pant</i>	
Leistungsbeurteilung im Spannungsfeld von Schulreform und Schulforschung	267
Professionalisierung	283
<i>Ewald Terhart</i>	
Die Lehrkräfte und ihre Bildung als Bedingung für Schulqualität	285
<i>Rudolf Messner & Peter Posch</i>	
Schulgestaltung, ein vernachlässigtes Thema der Lehrerbildung?	299
<i>Hagen Kunz & Siegfried Uhl</i>	
Der Vorbereitungsdienst und seine empirische Erforschung	319
<i>Hans Haenisch & Ulrich Steffens</i>	
Merkmale wirksamer Lehrerfortbildung – Wie Fortbildung gestaltet sein muss, damit sie nachhaltig die Schul- und Unterrichtsqualität verbessert	339
Bilanz	359
<i>Ulrich Steffens & Hartmut Ditton</i>	
Makroorganisatorische Vorstrukturierungen der Schulgestaltung in der Bilanz ..	361
Autorinnen und Autoren	423
Grundlagen der Qualität von Schule – Übersicht der bisherigen Bände 1 bis 4 ...	429

Vorwort

Die Qualitäts- und UnterstützungsAgentur – Landesinstitut für Schule (QUA-LiS NRW) ist die zentrale Einrichtung für pädagogische Dienstleistungen im Geschäftsbereich des Ministeriums für Schule und Bildung in Nordrhein-Westfalen. Kern der Arbeit ist es, die Schulen und Einrichtungen der gemeinwohlorientierten Weiterbildung des Landes bei der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung systematisch zu unterstützen. Dies geschieht für die Schulen des Landes u. a. durch die Entwicklung von Kernlehr- und Bildungsplänen, die Bereitstellung von Aufgaben für die zentralen Prüfungen, durch die Qualifizierung und Professionalisierung der Lehrerfortbildung und des Leitungspersonals, aber auch durch die Unterstützung in bildungspolitisch aktuellen Handlungsfeldern, wie z. B. der inklusiven Bildung in der Schule, das gemeinsame längere Lernen im Ganztag oder der interkulturellen Schulentwicklung. Bei allen Angeboten ist es der QUA-LiS NRW ein wichtiges Anliegen, den Schulen für die herausfordernden Prozesse der Schul- und Unterrichtsentwicklung die entsprechenden Unterstützungsangebote bereit zu stellen.

Einen Beitrag dazu stellt die Publikationsreihe „Beiträge zur Schulentwicklung“ dar. Dieses Publikationsformat greift zum einen aktuelle fachliche, unterrichtsfachliche und fachdidaktische Diskurse auf und stellt diese interessierten Leserinnen und Lesern für die Diskussion zur Verfügung. Zum anderen richtet sich das Publikationsformat unter dem Label „Praxis“ gezielt an die schulischen Akteure vor Ort und bietet Schülerinnen und Schülern, Lehrerinnen und Lehrern, Eltern und Erziehungsberechtigten konkrete Unterstützungsmaterialien für die Anwendung in Schule und Unterricht an.

Der vorliegende Band mit dem Titel „Makroorganisatorische Vorstrukturierungen der Schulgestaltung“ versteht sich als eine wissenschaftsnahe Publikation, die für Akteurinnen und Akteure aus Schule, Bildungsadministration, Bildungsforschung und für andere interessierte Leserinnen und Leser ein informatives Angebot zu Fragen der makroorganisatorischen Vorstrukturierung von Schulqualität bereitstellt. Während in den ersten vier Bänden dieser Reihe vor allem die qualitätsvolle Ausgestaltung von Schule und Unterricht in den Blick genommen wurde, stehen im nun hier vorliegenden fünften Band schulexterne Voraussetzungen und Bedingungen der Schulgestaltung und Schulqualität im Mittelpunkt der Beiträge. Dabei werden insbesondere rechtliche und administrative Vorgaben von Schule, die den schulischen Handlungsspielraum abstecken, näher beleuchtet.

Mit den wissenschaftsnahen Bänden der Reihe „Beiträge zur Schulentwicklung“ möchte die QUA-LiS NRW die fachlichen Debatten um aktuelle, wichtige und andauernde Themen wie die Frage nach gelingender Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung in Schule und Unterricht bereichern. Mein Dank gilt dabei allen Autorinnen

und Autoren für ihre Beiträge, die uns mit ihrer Mitwirkung am vorliegenden Band in diesem Vorhaben unterstützt haben.

Eugen L. Egyptien

Direktor der Qualitäts- und UnterstützungsAgentur –
Landesinstitut für Schule (QUA-LiS NRW)

Makroorganisatorische Vorstrukturierungen der Schulgestaltung – Einleitung in den Band

ULRICH STEFFENS & HARTMUT DITTON

1 Einleitung

Während in den bislang vorliegenden vier Bänden dieser Reihe der grundlegende Erkenntnisstand zur Schulqualität, ihrer Konzeptualisierung und theoretisch-empirischen Fundierung bilanziert wird (Bände 1 und 2) und die zentralen Qualität definierenden Gestaltungsmerkmale von Schule und Unterricht fokussiert werden (Bände 3 und 4), stehen im vorliegenden fünften Band schulexterne Voraussetzungen und Bedingungen der Schulgestaltung und Schulqualität im Mittelpunkt der Beiträge. In Referenzsystemen für Schulqualität wird darunter der gesamte schulische Kontext im Sinne eines Handlungsrahmens verstanden, der auf das schulische Geschehen einwirkt und einen erheblichen Einfluss auf die Qualität von Schule und Unterricht ausübt (vgl. dazu z. B. den nordrhein-westfälischen Referenzrahmen Schulqualität; Ministerium für Schule und Bildung 2020). Im Wesentlichen geht es dabei um zwei zentrale Einflussgebiete:

Zum einen werden solche Einflussfaktoren thematisiert, die als gesellschaftliches Umfeld Schule prägen. Maßgeblich handelt es sich um die Elternschaft, deren Kinder eine Schule besuchen, oder um das vielfältige Gemeindeleben, das die Schule nicht unbeeinflusst lässt. Darüber hinaus spielen auch zahlreiche weitere Einflussfelder des allgemeinen gesellschaftlichen Lebens eine Rolle, die oftmals nur indirekt (etwa über Parteien, Verbände und andere Interessengruppen oder über Medien) für das Bildungswesen von Bedeutung sind. Je nachdem, was unter Schulqualität im Fokus des Interesses gesehen wird, spielt das Elternhaus eine entscheidende Rolle. So sind die Leistungen der Schülerinnen und Schüler einer Schule (gemessen an Klassenarbeiten oder an standardisierte Lernstandserhebungen wie VERA 3 oder VERA 8) in erheblichem Umfang von der Schülerzusammensetzung einer Schule abhängig. Von entscheidender Bedeutung haben sich dabei der elterliche Anregungsgehalt und die sozialen Hintergrundfaktoren (Sozialschicht, Art der Erwerbstätigkeit, Höhe des Bildungsniveaus) sowie die kognitiven Grundfähigkeiten der Schülerinnen und Schüler erwiesen. Dieser Hintergrund der Schülerschaft bestimmt folglich in erheblichem Maße die Bildungs- und Erziehungserträge einer Schule.

Zum anderen geht es um sogenannte makroorganisatorische Vorstrukturierungen in Form von rechtlichen und administrativen Vorgaben von Schule, die in Gesetzen, Verordnungen und Erlassen formuliert sind; diese stecken den Handlungsspielraum von Schulen ab. Sie legen fest, unter welchen Zielvorgaben sowie administrativen und organisatorischen Bedingungen die Schulen ihren Bildungs- und Erzie-

hungsauftrag wahrzunehmen haben. Das betrifft ein ganzes Spektrum an Vorgaben, vorrangig der Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule, die zu vermittelnden Bildungsinhalte und anzustrebenden Kompetenzen (in Form von Lehrplänen und Bildungsstandards), die Bildungsgänge und entsprechenden Schulstrukturen, die Lernorganisation (wie Jahrgangsbefugung und Lerngruppierungen), das Prüfungswesen (Klassenarbeiten, Zeugnisse), die Schulorganisation und Schulverfassung sowie Verhaltensweisen des pädagogischen Personals u. a. m. Oftmals in gesonderten Regularien (z. B. in einem „Lehrerbildungsgesetz“) werden die Qualifizierungsmaßnahmen und Rekrutierungsformen des pädagogischen Personals (1. und 2. Phase der Lehrerbildung) festgelegt. Einen eigenen Stellenwert wird den Bildungsausgaben zugewiesen, wobei diese in unterschiedlichen Zuständigkeiten liegen.¹

Bei den Rahmenbedingungen von Schule und Unterricht nehmen die außerschulischen Umfeldeinflüsse, insbesondere der soziale Hintergrund und die Lernumgebung von Schülerinnen und Schülern, einen herausragenden Stellenwert ein (vgl. z. B. Ditton 2016). Die organisatorischen Voraussetzungen der Schulgestaltung in Form von rechtlichen Vorgaben geraten dabei schnell aus dem Blick – auch deshalb, weil im Diskurs um Schulqualität die Ausrichtung auf Schulgüte und Unterrichtsqualität die *inerschulischen Gestaltungsgrößen* und deren bestmögliche Realisierung im Fokus stehen (wie es auch in den Bänden 3 und 4 der Fall war). Um ihnen zu mehr Aufmerksamkeit zu verhelfen, stehen im vorliegenden fünften Band dieser Reihe die makroorganisatorischen Vorstrukturierungen von Schulqualität im Mittelpunkt.

2 Handlungsebenen der Makrosteuerung

Wie angedeutet, verstehen wir unter makroorganisatorische Vorstrukturierungen jene Voraussetzungen und Bedingungen von Schule, die durch rechtliche und administrative Maßnahmen die Vorgänge und Verhältnisse an Schulen vorzuprägen versuchen. Bereits 1971 hatte Helmut Fend dafür den Begriff der „Makroorganisation von Lernprozessen“ geprägt (Fend 1971), den er in seiner „Theorie der Schule“ von 1980 etabliert und in einem größeren Zusammenhang eingeordnet hat (Fend 1981). Makroorganisation kann für den vorliegenden Arbeitszusammenhang insofern als leitend angesehen werden, weil sie im Kontext von Lernprozessen verortet wird und von daher sowohl die Bezüge zur Schule als Organisation als auch zur Schule als Ort pädagogischer Prozesse herstellt und zugleich verbindet. Fend ergänzt die Makroorganisation um den Begriff der Mikroorganisation, bei der es sich – in Abgrenzung zur organisatorischen Globalplanung schulischer Gestaltung – um die Feinplanung von Unterricht handelt. Ohne dass dies zum damaligen Zeitpunkt erwähnt wird, ist damit bereits eine mehrbenenanalytische Perspektive der Schulgestaltung konzeptionell

¹ Für den äußeren Rahmen sind die Schulträger zuständig (Landkreise, kreisfreie Städte; in erster Linie für den Schulbau und die schulische Infrastruktur), demgegenüber sind die Bundesländer für die inneren Schulangelegenheiten verantwortlich (insbesondere die Gehälter für das Lehrpersonal).

grundgelegt, die in späteren Arbeiten von Fend explizit ausgearbeitet wurde (zunächst 1998, später systematischer 2008).

Je nach Anliegen bzw. Fragestellung macht es Sinn, zwischen drei, vier oder gar fünf Handlungsebenen zu unterscheiden: Fend fügte zunächst zwischen Makro- und Mikroebene noch eine Zwischenebene ein, die er „Mesoebene“ nennt. „Ihre Entwicklung im Rahmen neuer ordnungspolitischer Modellvorstellungen, wie sie in den Konzepten der ‚teilautonomen Schule‘ (Daschner, Rolff & Stryck 1995; Rolff 1993) bzw. des ‚New Public Management‘ (Dubs 1996; Schedler 1995) zum Ausdruck kommen, gilt heute als erste Priorität bei der inneren Schulreform.“ (Fend 1998, S. 14) An anderer Stelle unterscheidet Fend zwischen vier Ebenen: Schulsystem, Schulebene, Klassenebene und Personenebene (vgl. ebd., S. 200 ff.). Für das Anliegen der vorliegenden Veröffentlichung ist es naheliegend, auf eine weitere Ebenendifferenzierung Bezug zu nehmen, bei der auf der Makroebene nochmals eine Zweiteilung in „Handlungsebene Bildungspolitik“ und „Handlungsebene Bildungsverwaltung“ vorgenommen wird (vgl. Fend 2008, S. 36 f.).

In einem komplexen Schulsystem spielt sich Schulqualität auf diesen verschiedenen Handlungsebenen ab, die in einer hierarchischen Struktur miteinander verbunden sind, „wobei auf jeder Ebene Gestaltungsfaktoren vorgegeben werden, die für die andere Ebene Rahmenbedingungen des Handelns implizieren“ (Fend 1998, S. 200). Bereits Rebecca Barr und Robert Dreeben lieferten hierzu wichtige Hinweise. Sie befassten sich mit der Frage, welche Entscheidungen auf den einzelnen Hierarchieebenen getroffen werden und welche Auswirkungen sie nach sich ziehen. Sie führen aus, dass es bei den verschiedenen Organisationsebenen zu einer Arbeitsteilung kommt und die einzelnen Ebenen ihre jeweiligen Aufgaben haben und aufeinander bezogen sind. Es handelt sich dabei um einen „set of nested hierarchical layers“, „each having a conditional and contributory relation to events and outcomes occurring at adjacent ones“ (Barr & Dreeben 1983, S. 7). Entscheidungen auf der einen Organisationsebene strukturieren das Entscheidungsspektrum auf der nächstfolgenden Ebene vor, determinieren es jedoch nicht, wie unter Verweis auf das Bürokratie-Modell häufig angenommen wird. Das gilt insbesondere in pädagogischen Handlungszusammenhängen wie an Schulen, die von einer weichen Technologie und geringer Sichtbarkeit von Erfolgen gekennzeichnet sind (vgl. Terhart 2011) – verbunden mit einer monadenhaften, „zellulären“ beruflichen Grundstruktur, wie sie bereits Lortie (1975) in seiner organisationssoziologischen Analyse der Schule aufgezeigt hat, die in verschiedene nur lose miteinander verbundene Teilelemente aufgefächert ist („loosely coupled“; Weick 1976). In solchen Arbeitskontexten spielen die konkreten Umstände und die Ausdeutungen der Rahmenbedingungen durch die Beteiligten eine entscheidende Rolle. Das pädagogische Personal nutzt die Handlungsspielräume und gestaltet folglich Vorgaben mit Eigeninterpretationen aus. Fend hat dafür den Begriff der „Rekontextualisierung“ geprägt (Fend 2006, S. 174 ff.). Es geht dabei um „Übersetzungsleistungen von Bildungsaufträgen“ durch die Akteure auf den jeweiligen Handlungsebenen. „Diese Adaption ist neben den institutionellen Vorgaben von reflexiven Prozessen der Selbst-

und Fremdwahrnehmung, von Kompetenzen der Aufgabenerfüllung und von situativen Konstellationen beeinflusst.“ (ebd., S. 175)

3 Diskurse zur schulischen Steuerung

Wenn im Vorliegenden von Makroorganisation die Rede ist und diese mit Steuerung in Verbindung gebracht wird, dann soll damit deutlich werden, dass es sich bei den intendierten rechtlichen und administrativen Vorstrukturierungen um systematische Interventionen im Mehrebenensystem handelt. Im Zusammenhang der skizzierten Übersetzungsleistungen im Sinne von Rekontextualisierungen dürfte offensichtlich sein, dass Steuern nicht in einer direkten Weise – wie etwa beim Autofahren – zu verstehen ist, sondern als ein komplexes Zusammenspiel zwischen den Handlungsebenen und Handlungsakteuren betrachtet werden muss. Letztendlich geht es immer um ein (Aus-)Gestalten von Vorgaben auf der vorgelagerten Ebene und eine Reinterpretation von Vorgaben auf der nachgeordneten Ebene, die im Übrigen häufig Rückwirkungen für die vorgelagerte Ebene nach sich ziehen. Auch die übergeordnete Ebene wird dadurch verändert (vgl. ebd., S. 181). Gerade in schulischen Reformprozessen geht es also nicht um ein naives Befolgen von Gesetzen, Richtlinien und Erlassen, vielmehr müssen die Neuerungen auf den verschiedenen Ebenen aufgegriffen, verstanden und in Handlungen und Arbeitsstrukturen übersetzt werden (vgl. Altrichter & Maag Merki 2016, S. 5).

Auch wenn es inzwischen üblich ist, bei rechtlichen und administrativen Vorstrukturierungen von „Steuerung“ bzw. „Systemsteuerung“ zu sprechen, so ist der Begriff eher beiläufig eingeführt worden, und zwar im Zusammenhang mit den Mitte der 1990er Jahre aufkommenden Initiativen zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung der Einzelschulentwicklung. Als exemplarisch dafür ist der Beitrag von Hans-Günter Rolff im thematischen Kontext von Evaluation und Schulentwicklung anzusehen (vgl. Rolff 1995). Darin beschreibt Rolff Steuerungsstrategien von Schule in Orientierung an den Evaluationsstrategien von Daniel Stufflebeam (1972). Aufschlussreich darin ist der Begründungszusammenhang, um den Begriff Steuerung einzuführen: Rolff nimmt Bezug auf den „grundlegenden Wechsel des Steuerungsparadigmas“ (Rolff 1995, S. 295), bei dem die „Gestaltungsautonomie“ und die „Profilbildung“ der Einzelschule „negative Folgen für die Gleichversorgung“ nach sich ziehen könnten und deshalb „einen erhöhten Steuerungsbedarf der Entwicklung des gesamten Systems der Schulen eines Landes“ erforderlich machen würden. Rolff sieht dabei das Erfordernis „einer neuen Balance“ durch „Globalsteuerung“. Dazu führt er aus: „Steuerung wird dabei verstanden als zielgerechte und zielbewusste Beeinflussung, ‚auf Abstand‘ und indirekt. [...] Zentrale Steuerung erfolgt in erster Linie durch: – Bildungspolitik und – Schulaufsicht. Sie bezieht sich auf den Kontext, sofern er durch Politik zu beeinflussen ist, und nach wie vor auf den Input, allerdings deziert in Form von Rahmensetzungen und nicht in Form von Detailregelungen.“ (ebd., S. 296) In einen vergleichbaren Zusammenhang ist ein Gutachten für das österreichi-

sche Bildungsministerium für Unterricht und Kultus (BMUK) zur „Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung der Schule in der Bundesrepublik Deutschland“ von Jürgen Markstahler und Ulrich Steffens anzusiedeln. Darin befasst sich ein Kapitel mit „Steuerungsstrategien von Schule – ein Überblick über Forschungsergebnisse“ (vgl. Markstahler & Steffens 1997).

Nils Berkemeyer hat sich in einer entsprechenden Literaturrecherche der Mühe unterzogen, die Entstehung des Begriffes „Steuerung“ zu rekonstruieren (vgl. Berkemeyer 2010, S. 17 ff.). Als erste Erwähnung überhaupt identifiziert er einen Beitrag von Christoph Burkard und Hans-Günther Rolff mit dem Titel „Steuerleute auf neuem Kurs?“ (Burkard & Rolff 1994; vgl. ebd., S. 18). Bemerkenswerterweise geht es in diesem Beitrag um Rolle und Funktion einer „neuen“ Schulaufsicht. Es handelt sich bei dieser Begriffsverwendung um eine programmatische Bezeichnung. Im Anschluss an den genannten ersten Definitionsansatz von Rolff (1995) ist die von Berkemeyer erwähnte Rolff-Veröffentlichung „Zwei Linien der Steuerung der Qualität von Schule?“ bemerkenswert. Darin entwickelt Rolff zwei „idealtypische“ Steuerungskonzepte: „Eines geht von der Einzelschulentwicklung aus, die als Trias von Personal-, Organisations- und Unterrichtsentwicklung konzipiert wird, und ein zweites Steuerungsmodell nimmt eine zentral-administrative Entwicklung an, beispielsweise über die Formulierung von Standards und Kerncurricula.“ (Berkemeyer 2010, S. 18) Weitere Bezugnahmen bei seiner Literaturrecherche findet Berkemeyer im Kontext des Instituts für Schulentwicklungsforschung, und zwar in den „Jahrbüchern der Schulentwicklung“, beispielsweise den Beitrag von Klaus Klemm in Band 10 (1998) zur Frage „Steuerung der Schulentwicklung durch zentrale Leistungskontrolle?“.

Aufschlussreich ist der von Berkemeyer dargestellte ideengeschichtliche Kontext bei der Entwicklung des Steuerungsbegriffs, den er in den Anfängen der Bildungsplanung und Schulentwicklungsforschung begründet sieht. „Damit stand bereits früh (Ende der 70er Jahre) entscheidendes Reformwissen und damit eben auch Steuerungswissen zur Verfügung.“ (Berkemeyer 2010, S. 20) So stehen für ihn die Begriffe „Reform“ und „Planung“ in „unmittelbarer Nähe zum Steuerungsbegriff“ (S. 22). Er verortet den Begriff deshalb im Kontext der damals aufkommenden Schulentwicklungsforschung. Auffallend ist für ihn bei seiner Begriffsrecherche, dass es weder eine theoretische Fundierung noch eine systematische Ausarbeitung des Begriffs in der Erziehungswissenschaft gibt (S. 19); „vielmehr scheint er in einem alltagstheoretischen Bedeutungshorizont belassen zu werden“ (S. 22).

Herbert Altrichter und Katharina Maag Merki verorten „Steuerung“ im bildungspolitischen „Reformdiskurs“: „Dass Fragen der ‚Steuerung‘ der weiteren Entwicklung des Schulwesens im Zentrum bildungspolitischer Überlegungen und Innovationsankündigungen stehen, ist eindeutig ein neues Phänomen der aktuellen Reformphase.“ (Altrichter & Maag Merki 2016, S. 2) So haben die für Deutschland hochbrisanten Ergebnisse aus internationalen Vergleichsuntersuchungen – zunächst TIMSS (1997) und später (und umso nachhaltiger) PISA (2001) – zu intensiven Diskussionen geführt, die einen erheblichen Druck auf Bildungspolitik und Bildungsverwaltung nach sich gezogen hatten. „Der daraus entstandene Reformdiskurs wird mehr und mehr

als ein ‚Steuerungsdiskurs‘ geführt: Nicht nur die Frage, wie denn die Bildungsreform zu ‚steuern‘ wäre, beschäftigt die Bildungsreformer/innen. Vielmehr werden – gleichsam eine Ebene höher – die Steuerungsmodi im Bildungswesen [...] selbst in den Fokus genommen“ (ebd., S. 3).

Aufgrund der bereits skizzierten Verarbeitungsmechanismen von rechtlichen und administrativen Vorgaben („Rekontextualisierungen“) dürften die Grenzen von Steuerungsmaßnahmen offensichtlich sein. So gehen auch Altrichter und Maag Merki von einem „erweiterten Steuerungskonzept“ mit vier Eckpunkten aus, die einen „Ab-schied von ‚plandeterminierten Vorstellungen von Steuerung‘ erfordern (ebd., S. 3 ff.):

- „1. Viele Steuerungsakteure mit multiplen Interessen“,
- „2. Akteure und Systeme mit Eigenlogiken und Eigendynamiken“,
- „3. ‚Verständigung und Verschränkung‘ – keine direkte Steuerung, aber indirekte Beeinflussung durch ‚aktive Übersetzungsvorgänge‘“,
- „4. Intentionale Gestaltung mit teilweise transintentionalen Ergebnissen“.

4 Auf der Suche nach den relevanten Koordinaten der Schulsystemsteuerung

Da sich die vorliegende Arbeit mit den rechtlichen und administrativen Voraussetzungen und Bedingungen der Schulgestaltung und Schulqualität befasst, stellt sich die Frage nach den gestaltungsrelevanten Faktoren, um die entscheidenden Einflüsse auf das Schulgeschehen in Erfahrung bringen zu können. Insofern ist es für eine Identifizierung relevanter Einflussfaktoren naheliegend, auf entsprechende theoretische Ansätze oder hilfsweise zumindest auf geeignete Ordnungssysteme zurückzugreifen. Deshalb sollen im Folgenden Arbeiten in Augenschein genommen werden, die sich mit makroorganisatorischen Vorstrukturierungen von Schule und Unterricht bzw. mit der Steuerung von Schulsystemen bzw. Einzelschulen befassen.

Eine der ersten dieser Arbeiten stammt von Isabell van Ackeren, Klaus Klemm und Svenja Mareike Kühn. Es handelt sich um ein Lehrbuch zu „Entstehung, Struktur und Steuerung des deutschen Schulsystems“ (1. Auflage 2009). Zwei Anregungen darin können für den vorliegenden Fragenzusammenhang hilfreich sein: In einem Kapitel zur Schulsystemsteuerung werden „Koordinationsmechanismen“ aufgefächert, die zwar schulische Organisationen betreffen, die aber für eine Systematisierung der Makrosteuerung relevante Dimensionen beisteuern können. Es handelt sich in Anlehnung an Mintzbergs „structure of five“ um folgende fünf „fundamentale Strukturelemente“: „die wechselseitige Abstimmung, die persönliche Weisung, die Standardisierung der Arbeitsprozesse, die Standardisierung der Arbeitsprodukte und die Standardisierung der Qualifikationen von Mitarbeiter/-innen“ (van Ackeren, Klemm & Kühn 2015, S. 108 ff.). Diese fünf Elemente können zu einer Ordnungsstruktur zumindest für die arbeitsorganisatorischen Belange beitragen. Darüber hinaus wird vom Autorenteam zur Beschreibung des „Paradigmenwechsels der Schulsteuerung“ auf eine „etablierte Systematik“ zurückgegriffen, die auch für eine Ordnungsstruktur

der Makrosteuerung in Frage kommt, weil sie „die zu steuernden Teilaspekte schulischer Qualität“ zu beschreiben vermag. Es handelt sich dabei um die vier Bereiche Kontext, Input, Prozess und Wirkungen bzw. Output, die in der Arbeit anhand relevanter Gestaltungsvariablen erläutert werden (ebd., S. 116 ff.).

Bei diesen Bereichen handelt es sich um eine klassische Ordnungsstruktur, wie sie auch im Zusammenhang mit den großen internationalen und nationalen Vergleichsuntersuchungen zur Anwendung kam und in Referenzsystemen für Schulqualität (z. B. im „Hessischen Referenzrahmen Schulqualität“; vgl. Steffens, Diel, Brömer u. a. 2011) ihren Niederschlag gefunden hat. Üblicherweise wurde dabei zwischen Input, Prozess und Output unterschieden, wie etwa in der Modellierung zu den Bedingungen schulischer Leistungen im Zusammenhang des PISA-Projekts (Baumert, Klieme, Neubrandt u. a. 2001, S. 33). Als weiterführend gilt das „CIPP“-Modell von Daniel Stufflebeam, der bereits 1971 den Kontext als viertes Feld in die Ordnungsstruktur für sein Evaluationsmodell einfügt hatte (CIPP steht für Context, Input, Process, Product; Stufflebeam 1972). Dieses Modell liefert eine hilfreiche Ordnung bzw. Systematik makroorganisatorischer Vorstrukturierungen, und zwar in zweifacher Weise: Zum einen kann es den Ereignisraum kennzeichnen, in dem Handeln im Schulsystem stattfindet, nämlich im Bereich der Vorgaben (Input), der Gestaltung (Prozess) oder der Wirkungen (Output). Zum anderen lässt sich damit auch der Fokus einer bildungspolitischen oder administrativen Maßnahme lokalisieren, auf die sie abzielt.

Bei der Suche nach einer Ordnungsstruktur für makroorganisatorische Vorstrukturierungen kommt Nils Berkemeyer zu dem enttäuschenden Ergebnis, dass es ein umfassendes Gesamtkonzept nicht gibt (vgl. Berkemeyer 2010, S. 14), vielmehr kann nur auf einzelne theoretische Ansätze zurückgegriffen werden. Von daher ist es konsequent, wenn Berkemeyer die vorgefundenen „Diskurse“ zur Steuerung des Schulsystems auf ihre Tragweite hin untersucht. Seine Analyse macht deutlich, dass die verschiedenen Herangehensweisen unterschiedliche Akzente setzen, etwa organisationssoziologische und sozialisationstheoretische sowie bildungsökonomische und erste steuerungstheoretische Ansätze. Darüber hinaus berücksichtigt er aber auch entsprechende Konzeptualisierungen in der Schulentwicklungsforschung und in der Bildungsverwaltungsforschung sowie interdisziplinäre Ansätze. Für den vorliegenden Arbeitszusammenhang ist dabei die Frage von Bedeutung, welche Kategorisierungen bzw. Systematisierungen zu einer tragfähigen Ordnungsstruktur makroorganisatorischer Vorstrukturierungen beitragen können.

Ansätze für eine „Steuerungsarchitektur“

Berkemeyers Analysen theoretischer Ansätze und empirischer Untersuchungen bieten ein breites Spektrum an Anregungen für eine „Steuerungsarchitektur“ des Schulsystems. Ein Beispiel liefern die von Hans-Günther Rolff entworfenen „Koppelungs-Modelle“ zwischen den Ebenen Gesamtsystem und Einzelschule (Rolff 1998), „die sich wesentlich mit dem Raster *top-down* vs. *bottom-up* sowie dem Input-Prozess-Output-Modell beschreiben lassen“ (Berkemeyer 2010, S. 52). Eine weitere Möglichkeit zur Beschreibung von Steuerungsinstrumenten bietet die „dreifache Systematik“ von

Beate Bellenberg, Wolfgang Böttcher und Klaus Klemm (Bellenberg, Böttcher & Klemm 2001): Bei den „kontextorientierten Instrumenten“ stehen Ressourcen im Zentrum der Steuerung. Stundentafel, Fächerstruktur und Lehrpläne bestimmen die „prozessorientierten Steuerungsinstrumente“. Bei den auf Wirkung ausgerichteten Steuerungsinstrumenten geht es um Maßnahmen, die die fachlichen und überfachlichen Leistungen betreffen. Nach Berkemeyer verweist diese Systematik auf ein „top-down-Modell, das die Schulen zu Empfängern bürokratisch-administrativ verfasster Erlasse werden lässt (Input-Steuerung)“ (Berkemeyer 2010, S. 106).

Aufschlussreiche Hinweise für eine Kategorisierung von Steuerungsstrategien resümiert Berkemeyer anhand einer Analyse erfolgreicher Schulsysteme auf der Basis von PISA-Daten. Dabei haben sich folgende Merkmale herauskristallisiert: die Vorgabe von Bildungsstandards, die Erhöhung der Eigenverantwortung von Schulen, eine regelmäßige Durchführung von Evaluationen und zentralen Tests sowie eine gezielte Unterstützung der Akteure im Bildungsprozess (ebd., S. 120). Darüber hinaus nimmt Berkemeyer Bezug auf eine andere Studie zu Steuerungsprozessen im Schulsystem, in der es vorrangig um eine erweiterte Autonomie der Einzelschule geht (Zlatkin-Troitschanskaia 2006) – mit Freiräumen hinsichtlich einer pädagogischen, personellen, finanziellen und administrativen Gestaltung von Schule. Dabei zeigt sich im Übrigen der bemerkenswerte Befund, „dass die gesetzliche Regulierung von mehr Gestaltungsfreiräumen mit einer erhöhten Regelungsdichte im Vergleich zum alten Schulgesetz einhergeht“ (ebd., S. 117).

Aus einer Perspektive des „Governance“-Ansatzes beschreiben Herbert Altrichter, Thomas Brüsemeister und Martin Heinrich eine Umstellung „von vornehmlich zentraler Inputsteuerung auf Formen evaluationsbasierter Steuerung“ anhand von fünf „Governance-Mechanismen“: (1) Staatliche Input-Regulierung, (2) Selbststeuerung der Lehrerverberufung, (3) Außensteuerung substanzieller Ziele, (4) Innerschulisches Management und (5) Konkurrenzdruck und Quasi-Märkte (Altrichter, Brüsemeister & Heinrich 2005). Dieser Gliederung liegt die These zugrunde, so Berkemeyer, „dass die Mechanismen eins und zwei heruntergefahren werden, wohingegen die Mechanismen drei bis fünf hochgefahren bzw. gestärkt werden“ (ebd., S. 91). Einen ausführlicheren Bezug nimmt Berkemeyer auf das mehrerbenentheoretische „Angebot-Nutzungs-Modell“ von Helmut Fend. Mit Blick auf eine Kategorisierung der Regelungsstrukturen überrascht, dass Berkemeyer dabei vorrangig auf Fends „Neue Theorie der Schule“ (2006) Bezug nimmt, nicht aber auf die Ausdifferenzierungen der Fendschen „Educational Governance als institutionelle Ordnungspolitik“ (Fend 2008) (ebd., S. 55 f. bzw. S. 93 ff.). Darauf wird gleich noch einzugehen sein.

In einer zusammenfassenden Bewertung veranschaulicht Berkemeyer die „Gegenstandsbereiche“ einer Steuerung. Er unterscheidet dabei sieben Ebenen, „womit die Komplexität im Vergleich zu den oftmals bemühten Drei-Ebenen-Modellen gesteigert wird“ (ebd., S. 142): Neben dem gesellschaftlichen Kontext und Rahmenbedingungen des Schulsystems („z. B. Werte, Anforderungen, Erwartungen, wirtschaftliche Lage, etc.“) sind das folgende Ebenen: Bildungspolitik, Bildungsadministration, Bildungsregionen und Schulnetzwerke, Schule, Klasse sowie Ergebnisse der Schülerin-

nen und Schüler (S. 143). Berkemeyer schließt seine Bewertung mit folgender Bilanz: „Trotz der intensiver werdenden Diskussion über Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung, die immerhin erste Modelle hervorgebracht hat, ergibt sich noch längst kein auch nur ansatzweise vollständiges Bild von Steuerungsprozessen im Mehrebenensystem. Es fehlen vor allem Theorien, die stärker auf die Steuerungsakteure abheben und beispielsweise Steuerung als Handlung rekonstruieren und erklären können.“ (ebd., S. 144)

Traditionelle Steuerung

Bei einem historischen Rückblick fallen auch Ansätze auf, die derzeit weniger im Rampenlicht stehen. Das betrifft die in den 1960er Jahren aufgekommene Kritik an überkommenen Menschenbildern und an veralteter Historie in verkrusteten Lehrbüchern und den Folgen für die Heranwachsenden (vgl. z. B. Leibrand & Robisch 1969) ebenso wie eine Auseinandersetzung mit den Einstellungen von angehenden Lehrpersonen und ihren Auswirkungen auf pädagogisches Verhalten (z. B. Müller-Fohrbrod, Cloetta & Dann). Einen besonderen Stellenwert nahm die Ende der 1960er Jahre einsetzende Curriculumentwicklung ein (vgl. Robinsohn 1971). Sie hatte sowohl die Forschung (z. B. im Zusammenhang einer „Operationalisierung von Lernzielen“; vgl. z. B. Flehsig & Haller 1973) als auch die aufkommende Bildungsplanung nachhaltig beeinflusst. So waren neue Lehrpläne mit neuen Lernzielen und gesellschaftskritischen Inhalten sowie damit verbundenen neuen curricularen Arrangements jahrelang beherrschendes Thema der Bildungspolitik und Bildungsreform. Besonders umstritten verlief dabei die Einführung der „Rahmenrichtlinien“ in Hessen (Haller & Wolf 1977).

Einen eigenständigen Strang der Vorstrukturierungen bilden Programmmaßnahmen, die im zeitlichen Verlauf (nach dem 2. Weltkrieg) in unterschiedlicher Weise Konjunktur hatten. Da sind vor allem in den 1950er und 1960er Jahren ein „Ausschöpfen der Begabungsreserven“ in Folge des „Sputnik-Schocks“, die Einrichtung neuer Fächer und Fachrichtungen, aber auch erste Mitwirkungsmöglichkeiten der Schülerinnen und Schüler („Schülermitverwaltung“) oder gemeinsame Klassen für Mädchen und Jungen zu nennen. In den 1970er bis 1990er Jahren überwogen Maßnahmen im Hinblick auf bestimmte politische Ziele einerseits („kompensatorische Erziehung“, Chancengerechtigkeit) und pädagogische Ziele andererseits (soziales Lernen, Selbstständigkeitsförderung, praktisches Lernen, aber auch eine Erziehung zur Kritikfähigkeit). Mit dem Aufkommen internationaler Vergleichsuntersuchungen standen dann die Schülerleistungen im Zentrum der Betrachtungen und führten zu sogenannten strategischen Zielen wie eine Reduzierung von Jugendlichen ohne Schulabschluss, Förderprogramme für die „Risikogruppe“ besonders leistungsschwacher Heranwachsender oder Maßnahmen zur Lese- und Sprachförderung.

Bei einer Sichtung relevanter Faktoren der Makrosteuerung dürfen naheliegenderweise schulrechtliche Vorgaben (wie z. B. allgemeine Dienstordnungen) und ihre Bedeutung für das schulische Personal nicht fehlen (vgl. z. B. Füssel 2016). Andere Erkenntnisstränge bilden Ansätze aus der Schulverwaltungsforschung (insbesondere zur Funktion und Rolle der Schulaufsicht) (vgl. z. B. Gördel 2016) oder bildungsöko-

nomische Herangehensweisen beim Mitteleinsatz (Personalkosten, Schulbau und weitere finanzielle Aufwendungen) und seiner Wirkungen (vgl. z. B. Bellenberg, Böttcher & Klemm 2001) oder zu unbeabsichtigten Nebenwirkungen (vgl. z. B. Bellmann & Weiß 2009) ab.

Einen gesonderten Stellenwert nehmen Referenzsysteme für Schulqualität ein, die von dem Anliegen getragen sind, „Schulqualität zu definieren“ und den Schulen eine orientierende „Grundlage für ihre Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung“ zu bieten (Steffens, Diel, Brömer u. a. 2011, S. 3 und 5). Die dazu entwickelten Qualitätsbereiche, -dimensionen und -kriterien gehen dabei teilweise auch auf schulexterne „Voraussetzungen und Bedingungen“ der Schulgestaltung ein. Im „Referenzrahmen Schulqualität NRW“ werden im Inhaltsbereich „Rahmenbedingungen und verbindliche Vorgaben“ acht Dimensionen unterschieden. Neben den Dimensionen, die das soziale Umfeld von Schulen betreffen („soziale Kontexte“), beziehen sich die makroorganisatorischen Vorgaben auf folgende Aspekte:

- Rechtliche Grundlagen und Vorgaben,
- Finanzausstattung,
- Personal,
- räumliche und materielle Bedingungen,
- organisatorischer Rahmen (bezieht sich auf Trägerschaft und Organisationsformen von Schule) und
- regionale und überregionale Unterstützungsangebote (vgl. Ministerium für Schule und Weiterbildung NRW 2020, S. 88 ff.).

Damit wird ein Kranz schulischer Rahmenvorgaben geflochten, der eine nachvollziehbare Ordnungsstruktur relevanter Gestaltungsdimensionen in einer umfassenden Weise enthält, sodass er für die gesuchte Ordnungsstruktur makroorganisatorischer Vorstrukturierungen eine hilfreiche Systematisierung bietet.

Aktuelle „Neue“ Steuerung

Ein Blick in das von Herbert Altrichter und Katharina Maag Merki 2010 herausgegebene und 2016 überarbeitete „Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem“ bietet dazu weiterführende Erkenntnisse, zumindest hinsichtlich der neuen Steuerungsinstrumente. In ihrem eigenen einleitenden Beitrag in den Band gehen Altrichter und Maag Merki der Frage nach, „gibt es ein ‚neues Steuerungsmodell‘ im Schulwesen?“. Dabei stellen sie – zunächst rein oberflächlich betrachtet – „drei Kernbereiche“ der deutschsprachigen Schulsysteme vor, die das Neue ausmachen (Altrichter & Maag Merki 2016, S. 21):

- „Umverteilung von Entscheidungsrechten von übergeordneten Verwaltungseinheiten zu den Einzelschulen im Sinne einer Dezentralisierung von Kompetenzen“;
- „Initiativen, die die Manövrier- und Entwicklungsfähigkeit der Einzelschulen stärken sollen“;
- „evidenzbasierte Bildungspolitik und Schulentwicklung“ mit „outputorientierten Steuerungsweisen“.

Ein genauerer Blick ergibt jedoch ein differenzierteres Bild: „Die verschiedenen Einzelelemente, aus denen dieses ‚neue Steuerungsmodell‘ in den deutschsprachigen Schulsystemen aufgebaut wird, und der gewählte Reformrhythmus unterscheiden sich – trotz vergleichbarer Stoßrichtung und ähnlicher Rhetorik – im Einzelnen doch erheblich.“ (ebd., S. 21f.) Die Unterschiede sehen sie vor allem an drei Stellen, und zwar bei der

- „A. Einführung neuer, insbesondere administrierter Steuerungsinstrumente“,
- „B. Konfiguration der einzelnen Steuerungsinstrumente zu einem je spezifischen Steuerungsmodell“,
- „C. Stärkeren gesetzlichen Verankerung der einzelnen Steuerungsinstrumente“ (ebd., S. 22 f.).

Über diese Unterschiede hinaus merken sie an, dass die neuen Instrumente nicht durchgehend die alten abgelöst, sondern diese in erster Linie ergänzt haben. Von daher dürften insbesondere die Konfigurationen der Steuerung im weiterführenden Erkenntnisinteresse stehen. Dementsprechend sehen darin Altrichter und Maag Merki eine der Hauptaufgaben der weiteren Governance-Forschung (ebd., S. 23).

Grundlegende Instrumente der Makrosteuerung

In der Bilanz der bisherigen Recherchen nach geeigneten Strukturierungen einer Makrosteuerung bleibt festzuhalten, dass bislang kein ‚durchkomponiertes‘ geschlossenes Ordnungssystem vorliegt; von einem elaborierten theoretischen Gesamtkonzept ganz zu schweigen. Hilfsweise kann nur auf die vorausgehend vorgestellten Ordnungskategorien zurückgegriffen werden, insbesondere auf die des skizzierten Referenzrahmens für Schulqualität. Eine gewisse Ausnahme stellt allerdings Helmut Fend's Arbeit von 2008 dar. Darin versucht er in Ansätzen, „[...] die grundsätzlichen Möglichkeiten und Instrumente der Gestaltung schulischer Lernprozesse aufzuzeigen und ein ganzheitliches Konzept dazu zu entwickeln, wie man Bildungssysteme gestalten und die Qualität des Bildungswesens sichern kann“. Er unterstellt dabei die Möglichkeit, „einen ‚Gesamtplan‘ zu entwickeln, in dem die vernetzten Verantwortlichkeiten von Akteuren sichtbar werden“ (Fend 2008, S. 12). Fend entwickelt unter Einbeziehung des bereits erwähnten CIPP-Modells sein „Angebot-Nutzungs-Modell“ (s. Fend 2008, S. 22), das er erstmals 1982 entworfen (Fend 1982) und über die Zeit mehrfach weiterentwickelt hat (zuletzt in Fend 2019). Das Modell kann an dieser Stelle nicht näher dargestellt werden; im Hinblick auf die im Vorliegenden besonders interessierende Makrosteuerung ist die Angebotsseite auf der „Systemebene“ von entscheidender Bedeutung.² Mit dieser befasst sich Fend in seinem Kapitel „Educational Governance als institutionelle Ordnungspolitik [...]“ (Fend 2008, S. 39 ff.). Er gliedert die Instrumente der Makrosteuerung nach fünf Dimensionen:

² In seinem ersten Modell von 1982 spricht Fend von „angebotsbezogenen Stützsyste-men“; darunter subsumiert er Schulversorgung, Schulaufsicht, Lehreraus- und -fortbildung, curriculares Material, organisatorische Rahmenbedingungen und kulturelle Traditionen der Bewertung von „Leistung“ (Fend 2019, S. 94). In seinem erweiterten Modell von 2019 differenziert er auf der Systemebene zwischen Zeitgefäßen, Bildungsplänen, Verfahren der Standardsicherung, Aufsicht und Evaluation sowie Investitionen in Personen und Verfahren (Ausbildung und Weiterbildung)“ (ebd., S. 99).

(1) Steuerung durch inhaltliche Programmgestaltung (ebd., S. 40 ff.):

Für Fend steht die „Umwandlung der ‚wertvollen‘ Kultur einer Gesellschaft in ein schulisches Bildungsprogramm“ im Zentrum seines „Masterplanes“. Für ihn verkörpern Lehrpläne den „Kernbestand“ einer Kultur. Zur Lehrplanarchitektur entfaltet er ein ganzes Bündel an Maßnahmen, auf die er ausführlich eingeht, insbesondere auf „Bildungspläne als kulturelles Gedächtnis“, „zukunftssicheres Wissen und die Bildung des Fachmenschen“, „Schlüsselkompetenzen“, „Bildungsstandards als Konstruktionsprinzipien von Lehrplänen“; ferner auf den Bezug von Lehrplänen an die Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen sowie auf Gestaltungsprinzipien und Qualitätsmerkmale von Bildungsplänen (u. a. die Verbindung von Inhalten, Zielen und Standards).

(2) Institutionelle Rahmung des Bildungsplanes (ebd., S. 89 ff.):

Hier stehen für Fend die „Gefäße des Lernens“ im Mittelpunkt: Fächer, Stundentafeln, aber auch lernorganisatorische Maßnahmen (Lernzeiten und Lerngruppen, Leistungs- und Binnendifferenzierung) sowie Prüfungsregelungen und Berechtigungswesen in unterschiedlichen Ausprägungen („terminale“ und „elektive“ Formen).

(3) Politisch-administrative Makrosteuerung (ebd., S. 99 ff.):

Bei diesem Steuerungsbereich rückt Fend rechtliche und administrative Vorgaben in den Mittelpunkt der Vorstrukturierungen. Insbesondere im deutschen Bildungswesen nimmt dabei ein gleichwertiges Bildungsangebot und gleiche Schulverhältnisse („Prinzip der Gleichverteilung“) sowie damit verbundene Rechtssicherheit einen prominenten Stellenwert bei den Regelungen ein. Dazu zählt für Fend auch die positionale Ausstattung des Lehrpersonals mit einer „hierarchisch gestalteten Beamtenstruktur“, die „intern selbst verwaltet“ wird. Die Regulierungen in diesem Bereich sieht Fend im Umbruch begriffen, und zwar im Hinblick auf schulische Autonomie, Verfahren der Qualitätssicherung und aufkommende Marktmechanismen – verbunden mit einem Wettbewerb um die „guten Schüler“.

(4) Qualitätssicherung durch Wissen (ebd., S. 114 ff.):

Mit den erwähnten Elementen einer neuen Steuerung sind weitere Instrumente verbunden, mit denen nach Fend der Informationsstand über das Bildungswesen verbessert werden soll. Gerade die internationalen Vergleichsuntersuchungen haben zu Tage gefördert, dass sowohl die einzelnen Schulen als auch die Bildungsverwaltungen zu wenig über die Schwächen und Stärken sowie die Leistungsfähigkeit des Schulwesens wissen. Durch Bildungsmonitoring und evaluative Maßnahmen auf den verschiedenen Handlungsebenen wird intendiert, das Analyse- und Handlungswissen zu verbessern.

(5) Steuerung durch Ressourcen (ebd., S. 128 ff.):

Allein aufgrund der hohen Kosten spielen Ressourcen für die Steuerung eines Schulsystems eine entscheidende Rolle. Laut Fend besteht Konsens darüber, dass sowohl wirtschaftliches Wachstum als auch sozialpolitische Stabilität im Zusammenhang mit

höheren Bildungsausgaben stehen. Dementsprechend ist die Frage nach Schwerpunkten und Wirksamkeit der Investitionen von großer Bedeutung.

Die zu den fünf Dimensionen einer Systemsteuerung geschilderten Instrumente sieht Fend in allen Schulsystemen gegeben, allerdings in unterschiedlichen Konfigurationen. Die typisch „deutsche Konfiguration“ beschreibt er in sieben Aspekten (Fend 2008, S. 138 ff.):

- (1) Lehrpläne, Lehrbücher und Abschlussnormen,
- (2) curricular orientierte Prüfungssysteme (vorrangig schulklassenbezogene Vergleiche),
- (3) gegliederte Schulstruktur mit selektiven Bildungsgängen in der Sekundarstufe,
- (4) gleichwertiges Bildungsangebot und eine entsprechende Ressourcenversorgung (Lehrerzuteilung, Sachausstattung),
- (5) verfahrens- und regelorientierte Steuerung (rechtsförmige Exekutive: „Alle Vorgänge gilt es rechtlich abzusichern, sie schriftlich zu dokumentieren und damit justiziabel zu machen.“; ebd., S. 139),
- (6) Aufsicht und Kontrolle („dünne“, „nur anlassbezogene“ nur „intern regulierte“ Fachaufsicht),
- (7) vorrangiger Vormittagsbetrieb der Schulen.

Die beiden Gliederungen liefern sozusagen einen Überblick über das Fendsche Modell einer Makrosteuerung, das sich nach dem derzeitigen Erkenntnisstand für eine Ordnungsstruktur im Sinne eines „Koordinatensystems“ relevanter und zu beachtender Parameter anbietet.

5 Makroorganisatorische Vorstrukturierungen im Überblick – zu den Beiträgen in diesem Band

Dementsprechend ist es naheliegend, das Modell von Helmut Fend als Strukturierungshilfe für die Auswahl der Beiträge im vorliegenden Band heranzuziehen. Auch wenn die fünf Dimensionen des Fendschen „Masterplans“ weitaus elaborierter entfaltet wurden, wird aus pragmatischen Gründen die letztgenannte Gliederung bevorzugt, wobei sich folgende Zusammenfassungen anbieten:

- Lehrpläne, Lehrbücher und Prüfungssysteme
- Schulstrukturen und Schulversorgung
- Verfahrensorientierte Steuerung, Aufsicht und Kontrolle

Das Konfigurationssegment der Halbtagsschule (bzw. alternativ die Ganztagschule) ist nicht Thema des vorliegenden Bandes. Weitere Leerstellen sind insbesondere die Fächerstrukturierung sowie Steuerungsansätze, die sich auf pädagogische und unterrichtsfachliche Reformvorhaben beziehen (wie beispielsweise demokratische Erziehung oder Lese- und Sprachförderung). Beim Abwägen der zu behandelnden Themen wurde Beiträgen zur Lehrerbildung der Vorzug gegeben. Fend hat diese nicht

seinem institutionellen „Masterplan“ zugerechnet; vielmehr weist er ihnen einen eigenständigen Stellenwert im Kapitel „Qualitätssicherung auf der Ebene der operativen Akteure“ zu. In unserer Ordnungsstruktur sind sie für die Makrosteuerung unverzichtbar.

Anliegen der Beiträge ist es, zum jeweiligen thematischen Bereich makroorganisatorischer Vorstrukturierungen den aktuellen Erkenntnisstand aufzuzeigen und seinen Stellenwert für Schulqualität im Sinne eines „state of the art“ zu positionieren. Dem Selbstverständnis des „Arbeitskreises Qualität von Schule“ folgend, ist dabei eine empirische Ausrichtung in praxisorientierter Perspektive leitend. Nicht für alle behandelten Einflussfaktoren der Schulgestaltung ist die empirische Datengrundlage befriedigend, sodass in diesen Fällen die Autorinnen und Autoren auf die vorherrschende Lehrmeinung Bezug und aus Expertensicht Stellung nehmen. Im Folgenden sollen die Beiträge des vorliegenden Bandes kurz vorgestellt werden.

Grundlagen

Helmut Fend:

Die Makrosteuerung des Bildungswesens verstehen – „gewachsene“ Bildungssysteme und neue Instrumente der Governance

Der Beitrag von Helmut Fend versucht, eine *Ordnung des Wissens* zur Makrosteuerung im Bildungswesen zu erarbeiten. In den grundlagenorientierten Kapiteln 1 und 2 erarbeitet Fend im Anschluss an die verstehende Soziologie ein Verständnis von Makrosteuerung, das dieses als *institutionell geleitetes Handeln*, als Zusammenwirken von Akteuren in einem Regelungskontext versteht. Dabei darf Steuerung nicht mit einem technischen Eingriff gleichgesetzt werden. Vielmehr setzen die Handelnden – im Gesamtrahmen eines Makro-, Meso- und Mikrokontextes von Regelungen – die Vorgaben der jeweils höheren Ebene in *adaptiver* Weise um, indem sie diese interpretieren und an die konkreten Gegebenheiten vor Ort, z. B. an die Arbeitsbedingungen in einem Kollegium oder die Leistungsmöglichkeiten in einer Schulklasse anpassen. Fend spricht bei solchen Prozessen von „Rekontextualisierungen“ im Rahmen von Ordnungen des Zusammenhandelns.

In Kapitel 3 befasst sich Fend mit der Historie von „Instrumenten“ der Makrosteuerung. Die *klassische inhaltliche Governance* über Bildungspläne, Lehrbücher und Lehrmittel wurde in den letzten Jahrzehnten erweitert durch neue Steuerungsformen im Anschluss an PISA, die mit Ergebnissen (Standards) und *Ergebniskontrollen* arbeitet. Diese neuen Steuerungsformen trafen auf unterschiedliche, historisch gewachsene Funktionsweisen des Bildungswesens. Auf sie wird in Kapitel 4 Bezug genommen, wenn in ländervergleichender Perspektive – insbesondere durch den Vergleich deutschsprachiger und angloamerikanischer Konfigurationen – unterschiedliche „Grammatiken von Bildungssystemen“ herausgearbeitet werden. Ihr primärer Unterschied kommt einmal in der Unterscheidung zwischen *terminalen (Berechtigungssystemen)* und *elektiven Bildungsganggestaltungen (Aufnahmeverfahren)* zum Ausdruck. Zum anderen ist mit ihm auch eine unterschiedliche Einbettung des Bildungswesens in die *wohlfahrtsstaatliche Verantwortung des Staates* verbunden.

Kapitel 5 bezieht sich auf die Folgen des Aufeinandertreffens von „moderner Governance“ mit gewachsenen Formen nationaler Steuerungssysteme. Fend verweist dabei auf die Bedeutung, die der staatlich verantworteten Makrosteuerung in der Gestalt einer qualitativ hochwertigen und bildungsorientierten Angebotsseite zukommt. In der Standard- und Ergebnissicherung sieht er wichtige Instrumente zur Stärkung des öffentlichen Vertrauens in das Bildungswesen.

Herbert Altrichter & Katharina Maag Merki:

Wohin entwickelt sich die „Neue Steuerung“ im Bildungswesen?

Die internationalen Vergleichsuntersuchungen TIMSS und PISA hatten eine „empirische Wende“ ausgelöst, die zu neuen Steuerungsmodellen der Schulsysteme im deutschsprachigen Raum geführt haben. Mit diesen Ansätzen befasst sich der Beitrag von Herbert Altrichter und Katharina Maag Merki. Nach einem kurzen Überblick über diese Ansätze (Kap. 1) konzentriert sich Kapitel 2 auf eine forschungsbasierte Bilanz der entsprechenden „Neuen Steuerung“. Dabei wird deutlich, dass die bildungspolitischen Maßnahmen zu „bedeutsamen Veränderungen im Bildungssystem und im Diskurs“ geführt haben, gleichwohl fallen aber die Effekte recht bescheiden aus – bis dahin, dass negative, nicht intendierte Wirkungen auftreten. Für Altrichter und Maag Merki sprechen diese Befunde für eine erforderliche Revision des evidenzbasierten Steuerungskonzepts.

Darauf gehen sie in Kapitel 3 ein und stellen dabei fest, dass trotz der offensichtlichen Mängel derzeit eine Neukonzeptualisierung der empirisch gestützten Steuerung des Schulwesens nicht zu erkennen ist. Allerdings konstatieren sie einen „Rückbau von Elementen der evidenzbasierten Reformen“. So sind am Beispiel der Schulinspektion Entwicklungen zu beobachten, die auf eine kommunikative Ausrichtung von Maßnahmen und stärkere Entwicklungsunterstützung hindeuten, um die „grundlegenden Prozesse und Strukturen von Schulen“ besser in den Blick zu bekommen.

Vor diesem Hintergrund entwickeln Altrichter und Maag Merki in ihrem abschließenden Kapitel 4 Thesen für eine „revidierte Evidenzbasierung“. Kerngedanke darin ist die Stärkung der Entwicklungsfähigkeit der schulischen Akteure und – damit verknüpft – die „Schulentwicklungskapazität von Schulen“. Deutlich wird dabei, dass Daten und damit verknüpfte Vorgehensweisen – so evident sie auch immer sein mögen – der „intermediären Unterstützungsstrukturen“ und „sensemaking-Prozessen“ bedürfen, damit sich Steuerungsmaßnahmen entfalten können. Abschließend skizzieren sie in zehn „Eckpunkten“ Vorschläge für ein dementsprechend konzipiertes „Governance-System“.

Schulstrukturen und Schulversorgung

Klaus-Jürgen Tillmann:

Strukturen und Strukturreform im Schulsystem: Die bildungspolitische Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland (unter besonderer Berücksichtigung der Gesamtschule)

In diesem Beitrag analysiert Klaus-Jürgen Tillmann die Entwicklung der „äußeren Gliederung des Schulsystems“ in Deutschland im Zeitverlauf von über 50 Jahren. Dabei zeigt er auf, welche Wirkungen die Ende der 1960er Jahre einsetzenden Struktur-reformen nach sich gezogen hatten. Ausgangspunkt sind die Bemühungen um eine Überwindung des dreigliedrigen Schulsystems (mit Hauptschule, Realschule und Gymnasium) und um die Einführung einer gemeinsamen Schule für alle Schülerinnen und Schüler (damals als Gesamtschule bezeichnet). Auch wenn diese Entwicklung „alles andere als linear und kontinuierlich fortschreitend verlaufen ist“, so kann Tillmann fünf verschiedene Reformphasen nachzeichnen, die er in den Mittelpunkt seines Beitrages rückt.

Der Autor legt dar, dass es im Wesentlichen mehrere Gesichtspunkte waren, die in Phase 1 eine Kritik am gegliederten Schulsystem ausgelöst hatten, wobei die ökonomischen im Vordergrund standen. Es ging um besser qualifizierte Arbeitskräfte, um mehr Abiturienten und vor allem um „unausgeschöpfte Begabungspotenziale“ (das katholische Arbeitermädchen vom Lande). Dem schlossen sich weitere Phasen an: Die frühen Erfolge der Gesamtschulen (Phase 2) und eine danach einsetzende Stagnation in Verbindung mit bildungspolitischen Kontroversen (Phase 3). Bald schon zeichnete sich nach Tillmann jedoch ab, dass die Gesamtschule als Schule für alle nicht zu realisieren sein wird. Die weitere Entwicklung hin zu einer Vielfalt an Schulformen in einem zweigliedrigen Schulsystem beschreibt der Autor in den Phasen 4 und 5.

Die Bilanz der schulstrukturellen Veränderungen fällt für Tillmann zwiespältig aus: Die einen wollten die Gesamtschule für alle und nicht eine neue Schulform neben dem Gymnasium, die anderen wollten den Erhalt von Hauptschule, Realschule und Gymnasium und konnten die Gesamtschule nicht verhindern; im Endeffekt ist ein zweigliedriges Schulsystem entstanden. Zugleich hält der Autor aber auch fest, dass mit der Gesamtschul-Bewegung eine Entwicklung der Schulpädagogik vonstättenging, die zugleich auch das gegliederte Schulwesen angeregt hat.

Kai Maaz, Jürgen Baumert & Annabell Daniel:

Schulstrukturen und Schulstrukturreformen. Effekte von schulstrukturellen Veränderungen am Beispiel der Berliner Schulstrukturreform

Der Beitrag von Kai Maaz und Jürgen Baumert befasst sich mit strukturellen Entwicklungen im Sekundarschulsystem und geht insbesondere auf Ergebnisse zur Berliner Schulstrukturreform ein. In Berlin wie auch in anderen Bundesländern besteht der Trend, eigenständige Haupt- und Realschulen durch kombinierte Schulformangebote zu ersetzen und damit auch erweiterte Abschlussoptionen zu eröffnen. Wichtige Ele-

mente solcher Reformen sind auch veränderte Zugangsmöglichkeiten in die Sekundarstufe II und offenere Wege zu einem Studium.

Die Berliner Reform und die darauf bezogene BERLIN-Studie thematisieren die Umstellung von einem fünfgliedrigen auf ein zweigliedriges System, in dem neben dem Gymnasium die Integrierte Sekundarschule angeboten wird. Mit der Reform sind vielfältige curriculare, schulorganisatorische und prozessbegleitende Maßnahmen angestoßen worden und hohe Erwartungen verknüpft (u. a. positive Effekte auf die Kompetenzentwicklung; höhere Übergangsquoten in die gymnasiale Oberstufe; Reduzierung der Kopplung von sozialer Herkunft und Bildungserfolg).

Die BERLIN-Studie, als empirische Prüfung der Effekte der Reform, ist als Mehrkohortenlängsschnittuntersuchung angelegt und als Programmevaluation auf Systemebene konzipiert. Im Fokus der Studie stehen u. a. drei Fragestellungen: (1.) die Auswirkungen auf den nichtgymnasialen Schulbestand und die Zusammensetzung der Schülerschaft, (2.) die Fachleistungen vor und nach der Schulstrukturreform und (3.) die Leistungs- und Bewertungsstandards beim Erwerb der Oberstufenzugangsberechtigung.

Der Beitrag im vorliegenden Band berichtet in zusammenfassender Form über wichtige Ergebnisse der Studie und gibt einen Einblick in die zu erwartenden Möglichkeiten und Grenzen von Strukturreformen im schulischen Bereich. Verallgemeinernd lässt sich festhalten, dass mit schulischen Veränderungen Reformprozesse nicht beendet, sondern begonnen werden. Herausforderungen bezüglich der Optimierung von Entwicklungsprozessen liegen in der pädagogischen Arbeit der Schulen und in der fachlichen Qualifikation des Personals: Schulstrukturelle Maßnahmen können hierfür allerdings geeignete Rahmenbedingungen schaffen.

Wolfgang Böttcher:

Was macht der Wettbewerb in der Bildung?

Auch wenn rechtliche Vorgaben und klare Verwaltungsregularien auf Einheitlichkeit und Gleichförmigkeit ausgerichtete organisatorische Abläufe verweisen, so spielt der Wettbewerb für die Arbeitsweise und Funktionalität des deutschen Schulsystems eine nicht unerhebliche Rolle. Von einer solchen Sichtweise ausgehend befasst sich Wolfgang Böttcher in seinem Beitrag mit der Frage, was Wettbewerb in der Bildung bewirkt und wie viel Wettbewerb die Bildung vertragen kann. Antworten auf diese Frage versucht er durch eine Betrachtung von drei „Episoden“ zu finden, die einen Zeitraum von fast einem Jahrhundert umspannen, und zwar aus den 1930er Jahren (Kap. 1), den 1960er/1970er Jahren (Kap. 2) sowie aus der aktuellen Zeit der letzten 20 Jahre (Kap. 3). Daran schließt sich in Kapitel 4 eine kritische Reflexion der drei Episoden an. Das abschließende Kapitel 5 widmet sich – sozusagen in einer konstruktiven Wende vom Wettbewerb zur Kooperation – einer „alternativen Version von Schule“.

In der ersten „Episode“ befasst sich Böttcher mit einer Analyse von Bertrand Russell aus dem Jahr 1932 zu den negativen Effekten von Wettbewerb in der Schule. In der in den 1970er/1980er Jahren angesiedelten „Episode“ 2 nimmt Böttcher die Debatte um Chancengleichheit zum Anlass einer kritischen Auseinandersetzung mit dem Leistungsbegriff und seinen Implikationen für Schule. In „Episode“ 3 steht die

Dezentralisierung und Stärkung der Selbstgestaltung von Schule im Mittelpunkt, mit der „der Wettbewerb zwischen Einzelschulen als explizites Steuerungselement eingeführt (wird)“. Bei seiner Auseinandersetzung mit der Autonomiedebatte problematisiert Böttcher insbesondere ungleiche Chancen der pädagogischen Gestaltung aufgrund unterschiedlicher Schülerzusammensetzungen an Schulen und dem damit verbundenen Wettbewerb zwischen Schulen. Dabei werden auch die Gefahren von Schulvergleichen (mit Inspektionsdaten oder Testergebnissen) und ein möglicher Missbrauch aufgezeigt. In Böttchers kritischer Bilanz der drei „Episoden“ (Kap. 4) wird deutlich, dass ihn Wettbewerb nicht nur als ein Mechanismus der Systemsteuerung und Schulgestaltung interessiert, sondern viel umfassender als ein übergreifendes Prinzip im Rahmen von Bildung und Erziehung – mit all seinen Folgen für alle Beteiligten, insbesondere für die Schülerinnen und Schüler.

Der Beitrag endet mit Hinweisen auf die internationale Lernforschung, die datenbasiert die Probleme einer letztlich im Wettbewerbsdenken verhafteten summativen Leistungsbewertung kritisiert und starke Argumente für ein an Lernentwicklung ausgerichtetes formatives Assessment liefert.

Horst Weishaupt:

Strukturelle Ursachen von Bildungsbenachteiligung

Der Beitrag von Horst Weishaupt befasst sich mit strukturellen Merkmalen von Bildungseinrichtungen und des Schulsystems als Ursachen für Bildungsbenachteiligung. Dabei unterscheidet der Autor drei Dimensionen, über die sich die strukturellen Benachteiligungen im Schulwesen herausbilden: Inhalte und Organisationsformen des Schulsystems, lokale und situative Bedingungen der einzelnen Schule und des Unterrichts sowie Einstellungen und pädagogische Vorstellungen der Lehrkräfte. Nach diesen Dimensionen ist auch seine vorliegende Arbeit gegliedert, wobei im Mittelpunkt seiner Betrachtungen benachteiligende Bedingungen stehen, die erstens den Bildungszugang und den Bildungsprozess, zweitens die Unterrichtsversorgung und drittens die schulischen Selektionsmechanismen betreffen.

Dabei werden die verschiedenen Strukturmaßnahmen im Hinblick auf ihre Auswirkungen aufgezeigt, beispielsweise durch eine „extensive Genehmigung privater Grundschulen“, eine Schulstandortplanung von Schulen „nach Schulart und Sozialstruktur der Stadtteile“, in Form einer gezielten Rekrutierung bestimmter Schülergruppen durch einzelne Schulen oder durch Einstellungen von Lehrpersonen, die zur Bildungsbenachteiligung beitragen. Dabei zeigt Weishaupt auf, dass die strukturellen Benachteiligungen sich nicht nur in der Grundschule manifestieren, sondern sich auch in weiterführenden Schulen des gegliederten Systems auswirken. Besonders benachteiligend werden die einzelschulischen Bedingungen, wenn Hauptschulen in sozial schwierigen Stadtteilen gelegen sind. Deutlich wird u. a., dass durch die Art der Steuerung „differenzielle Lern- und Entwicklungsmilieus“ entstehen, „die sich sehr unterschiedlich auf die Leistungsentwicklung bei konstantem Lernausgangsniveau auswirken“. Darüber hinaus bilanziert der Autor, dass die am stärksten benachteiligten Schulen „auch die ungünstigsten Rahmenbedingungen aufweisen“.

Zum Abschluss seines Beitrages geht Weishaupt der Frage nach, inwiefern durch strukturelle Maßnahmen der Bildungspolitik die gegebenen Benachteiligungen abmildernd wirken oder gar einen verstärkenden Einfluss ausüben können.

Klaus Klemm:

Bildungsausgaben: Woher sie kommen, wohin sie fließen, wo sie fehlen

Für das Bildungswesen in Deutschland werden erhebliche Mittel investiert, die fast ein Zehntel aller erwirtschafteten Güter- und Dienstleistungen betragen. Allein schon aufgrund dieser erheblichen Kosten lohnt ein genauerer Blick auf die Bildungsausgaben, ihre Bereitstellung, Verausgabung und Wirkungen. Diesem Anliegen widmet sich der Beitrag von Klaus Klemm.

Nach einer Erläuterung grundlegender Begriffe bei der Bildungsfinanzierung und deren Dokumentation sowie einer Übersicht über die Mittelrekrutierung beschreibt Klemm in einem weiteren Kapitel, wohin die Bildungsausgaben fließen. Dabei berechnet er u. a. die Kosten, die für die Schülerinnen und Schüler der verschiedenen Schulformen aufgebracht werden und ermittelt dabei erhebliche Unterschiede. In einer gesonderten Analyse untersucht er die Kosten für unterschiedliche Ausbildungskarrieren und verdeutlicht, dass diese für einen Heranwachsenden mit Studienabschluss fast doppelt so hoch sind wie für einen Jugendlichen mit dualer Ausbildung. Aus seinen Einlassungen geht u. a. hervor, wie problematisch eine Orientierung der Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt ist.

In einem weiteren Schwerpunkt seines Beitrages geht Klemm der Frage nach, wie Bildungsausgaben nachweisbare Wirkungen erzielen können. Dazu untersucht er exemplarisch verschiedene pädagogische Aufgabenfelder, die in Deutschland eine hohe Dringlichkeit haben, und zwar die Betreuung der unter Dreijährigen, die Ganztagsbetreuung im Grundschulalter, die Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, die Digitalisierung sowie die Erzieher- und Lehrkräfteausbildung. Im Ergebnis kommt Klemm dabei zu dem Schluss, dass zusätzliche Ausgaben zu messbaren Ergebnissen führen können: „zu Ergebnissen bei der Kompetenzentwicklung, beim Abbau von Chancenungleichheit, bei der Sicherung qualifizierter Erwerbstätiger und bei der Erfüllung gesetzlich vorgegebener Aufgaben“.

Verfahrensorientierung: Schulrecht und Schulaufsicht

Werner van den Hövel:

Schulrecht als ordnender Rahmen für Reformvorhaben

Ein vorherrschendes Kennzeichen des deutschen Schulwesens ist seine institutionalisierte und verfahrensorientierte Vorgehensweise, die einer Bürokratie im Sinne von Max Weber entspricht. Von daher sind alle für wesentlich erachteten Vorgänge rechtlich abgesichert. Insofern ist davon auszugehen, dass sie maßgeblich schulisches Handeln vorstrukturieren. In welchem Ausmaß dies der Fall ist, untersucht Werner van den Hövel in seinem Beitrag an drei schulischen Reformvorhaben: die Stärkung der einzelnen Schule und die veränderte Rolle der Schulleitungen (Teil 3), schulische

Inklusion (Teil 4) und die Einführung des islamischen Religionsunterrichts (Teil 5). Dabei konzentriert er sich in seinen Beschreibungen auf Nordrhein-Westfalen, geht aber jeweils abschließend auf die Gemeinsamkeiten und Unterschiede in anderen Bundesländern ein.

In Teil 3 wird die „Schlüsselrolle“ der Schulleiterinnen und Schulleiter in der selbstständigen Schule deutlich, etwa bei der Verantwortung für die Bildungs- und Erziehungsarbeit, bei den Aufgaben als Dienstvorgesetzte und bei der Personalauswahl. In Teil 4 geht es um die UN-Behindertenrechtskonvention und ihre Transformation in nordrhein-westfälisches Schulrecht. Auch hier beschreibt van den Hövel die Auswirkungen auf den Schulalltag in seinen verschiedenen Facetten. Dabei zeigt sich in der Bilanz, „dass der von den einen geforderte, von den anderen gefürchtete Systemwechsel [...] nicht stattgefunden hat“. Ausgangspunkt von Teil 5 ist die verfassungsrechtlich verankerte Religionsfreiheit. Sie ist kein Vorrecht der großen christlichen Kirchen. Zur religiösen Vielfalt gehört deshalb auch der bekenntnisorientierte islamische Religionsunterricht. Beschrieben wird dessen beschwerlicher Weg der Einführung und die damit verbundenen Folgen an den Schulen.

Deutlich wird in der Rechtsexpertise zu den drei behandelten Reformvorhaben, in welchem Ausmaß diese durch rechtliche Regelungen geprägt werden. Wer etwas an Schule ändern will, so van den Hövel, kommt nicht umhin, sich mit rechtlichen Vorgaben zu befassen.

Jochen Wissinger:

Schulaufsicht im Wandel schulischer Steuerung

Der Schulaufsicht wird traditionell *eine* zentrale Rolle bei den makroorganisatorischen Vorstrukturierungen von Schule zugesprochen, allein schon aufgrund ihres grundgesetzlichen Auftrages. Ausgehend von diesem Auftrag befasst sich Jochen Wissinger in seinem Beitrag zunächst mit einer kurzen Erläuterung des Grundverständnisses von Schulaufsicht und ihrer grundlegenden Aufgabenstellungen (Teil 1). Dem schließt sich eine Analyse der Funktionen von Schulaufsicht im Wandel der Zeit an (Teil 2). Dabei wird deutlich, wie stark gesellschaftliche Veränderungsprozesse und Reformen im Bildungswesen – auch in einer internationalen Perspektive – die Aufgabenrollen von Schulaufsicht verändert haben – bis hin zu einer Infragestellung der „ursprünglichen Kontrollfunktion“ und der damit verbundenen „Aufgabenidentität“. Dazu haben in Verbindung mit dem Schulqualitätsansatz insbesondere Bemühungen um die Stärkung der Einzelschule als „pädagogische Handlungseinheit“ (Fend 1987) und in deren Folge die Maßnahmen für eine „selbstständige Schule“ beigetragen.

In Teil 3 befasst sich Wissinger unter Bezugnahme auf empirische Befunde der Steuerungsforschung mit der Steuerungswirkung von Schulaufsicht auf die Gestaltung und Qualität von Schule, unterschieden nach ihren verschiedenen Funktionen. Dabei wird im Blick auf die Interdependenzverhältnisse zu zwei zentralen Akteuren im Entwicklungsprozess der Neuen Steuerung, zur Schulleitung sowie zu Institutionen der Evaluation, eine noch „diffuse Rolle der Schulaufsicht in der praktischen Ausgestaltung und Abgrenzung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten“ im systemi-

schen Gesamtzusammenhang ausgemacht. So erwächst ihr im Machtgefüge der Verantwortlichen für die Qualitätssicherung und -entwicklung der Schule eine „strukturelle Konkurrenz“ insbesondere durch die Stärkung der Schulleitungsrolle. In besonderer Weise stellt sich die Ur-Frage, wie pädagogische Beratung über den bloßen Anspruch hinaus für die Lehr- und Leitungskräfte professionell gestaltet werden kann.

In seinem Fazit (Teil 4) kommt Wissinger zu dem Schluss, dass Schulaufsicht vor der zentralen Herausforderung steht, eine Fachaufsicht zu praktizieren, „die über Verordnungen und Erlasse sowie Anweisungen und Kontrollmaßnahmen hinausgeht“, vielmehr aufsichtliches Handeln als „Aushandlungsprozess“ begreift und zur Ausgestaltung der eigenverantwortlichen Schule beizutragen vermag. Dabei befindet sie sich – strukturell gesehen – in einem Prozess von der personenbezogenen zur systembezogenen Aufsicht.

Inhaltsorientierung: Lehrpläne, Lehrbücher und Prüfungssysteme

Albrecht Wacker & Nicolas Hübner:

Lehrpläne, Curricula und Bildungsstandards – Welchen Stellenwert haben sie für die Schul- und Unterrichtsentwicklung?

Gemessen an der Anzahl der Lehrpläne in Deutschland – bei der letzten Zählung waren es über 1.500 bei einer überschaubaren Anzahl an Unterrichtsfächern für das allgemeinbildende Schulwesen – kommt man wohl kaum umhin, ihnen einen zentralen Stellenwert für das unterrichtliche Handeln von Lehrpersonen beizumessen. Doch ist das so? Dieser Frage gehen Albrecht Wacker und Nicolas Hübner in ihrem Beitrag in sechs Schritten nach. Sie beginnen ihre Auseinandersetzung mit einer Darstellung der historischen Entwicklungslinien (Teil 1), befassen sich mit Funktionen und Wirkebenen von Lehrplänen (Teil 2) und referieren die zentralen Ergebnisse aus der ersten Phase der Lehrplanforschung in den 1970er und 1980er Jahren, die weitgehend in Vergessenheit geraten zu sein scheint (Teil 3). Dabei wird deutlich, dass die Steuerung über Lehrpläne („Inputsteuerung“) „nicht die gewünschten Wirkungen erreicht und dringend die Ergänzung durch eine Outputsteuerung benötigt“. Eine solche Entwicklung setzte dann im Anschluss an die Expertise zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards (2003) ein. Mit dieser Modifikation befasst sich Teil 4, in dem auch die entsprechenden Forschungsbefunde referiert werden.

Daran anschließend wird in Teil 5 der Beitrag von Lehrplänen und Bildungsstandards für die Schul- und Unterrichtsqualität untersucht. Auch wenn „Lehrpläne v. a. in der Entwicklungs- und Einführungsphase eine große Wirksamkeit entfalten“, so kommen die Autoren zu dem Schluss, dass die mit den Bildungsstandards „im Rahmen der neuen Steuerung verbundenen Wirkhoffnungen nur unzureichend eingelöst wurden“. Am ehesten lassen sich „indirekte Wirkungen“ erkennen, v. a. über Schulbücher, curriculare Materialien und Prüfungen. Im abschließenden Teil 6 wird bilanzierend die Frage diskutiert, welche Funktionen Lehrplänen bei der inhaltlichen Steuerung von Schule und Unterricht beizumessen sind. Mit Bezug auf die Lehrplanrezeptionsforschung resümieren Wacker & Hübner, dass die Wirksamkeit von Lehr-

plänen höher ist, „wenn in ihnen Inhalte und inhaltsbezogene Kompetenzen ausgewiesen werden“, weil sie für die Unterrichtsplanung eine höhere Handlungsrelevanz besitzen.

Martin Wellenreuther:

Mathematikschulbücher – eine Lernhilfe für Lernende und Lehrende?

Zur Professionalisierung der Schulbuchentwicklung

Schulbücher spielen in Lehr- und Lernprozessen eine zentrale Rolle und sind im Unterrichtsalltag nicht wegzudenken. Demgegenüber überrascht ihr geringer Stellenwert in der Forschung. Martin Wellenreuther versucht diese Lücke zu schließen und befasst sich in seinem Beitrag mit den entscheidenden Erkenntnissen der aktuellen Schulbuchforschung. Daran anknüpfend zeigt er zugleich auch praktische Perspektiven auf. Ausgangspunkt seiner Analysen in Teil 1 ist ein Blick auf ostasiatische Schulbücher und ihr Vergleich mit denen aus westlichen Staaten. Dabei zeigt er entscheidende Unterschiede auf und diskutiert die Frage, welche Rolle sie für die immer wieder festgestellten hohen Schülerleistungen in ostasiatischen Staaten spielen. Dabei geht er auf verschiedene Erklärungsansätze ein, die die Rolle der Familie, Zeit für Unterrichtsvorbereitung und „Time on task“ betreffen. Er kommt zu dem Schluss, dass Schulbuchvergleiche höchstens Anregungen geben können, welche Faktoren Schulbücher lernwirksam machen; entscheidend sind vielmehr Erkenntnisse aus der experimentellen Lehr- und Lernforschung.

Dementsprechend adaptiert Wellenreuther im zweiten Teil seines Beitrages Befunde aus der Grundlagenforschung zum Lehren und Lernen für die Schulbuchforschung und stellt die maßgeblichen Faktoren zusammen, deren Berücksichtigung wichtig ist, wenn man Schulbücher entwickeln will, die schulisches Lernen erleichtern. Bei diesem erstmals gewählten Vorgehen bei der Schulbuchforschung unterscheidet er Faktoren im Hinblick auf einen Erwerb komplexer Schemata und Prozeduren zum einen (7 Prinzipien) und einer nachhaltigen Verankerung neu erworbener Schemata zum anderen (4 Prinzipien).

Die dargestellten Prinzipien liefern für Wellenreuther auch „empirisch fundierte Gütekriterien für die Evaluation von Schulbüchern“, was er im anschließenden dritten Teil am Beispiel eines finnischen Schulbuches illustriert. In seinem abschließenden Teil 4 macht er deutlich, dass die entsprechende Forschung erst im Entstehen ist. Ferner bemängelt er u. a., dass von einer systematischen Nutzung der dargestellten „Designprinzipien“ bei der Entwicklung und Zulassung von Schulbüchern noch keine Rede sein kann.

Silvia-Iris Beutel, Alexandra Marx & Hans Anand Pant:

Leistungsbeurteilung im Spannungsfeld von Schulreform und Schulforschung

Die Leistungsbeurteilung nimmt im deutschen Schulwesen einen herausragenden Stellenwert ein: Sowohl die Lernbiografien als auch das Schulleben sind geprägt von Noten und Zeugnissen. Dementsprechend gibt es kaum andere pädagogische Maßnahmen, die dermaßen rechtlich geregelt sind wie die Erfassung und Bewertung

schulischer Leistungen. Gleichzeitig zeigt sich, dass solche summativen Formen der Leistungsbewertung in der Regel keine lernförderliche Wirkung auf Schülerinnen und Schüler haben. Vor diesem Hintergrund befassen sich Silvia-Iris Beutel, Alexandra Marx und Hans Anand Pant in ihrem Beitrag zunächst mit dem Konzept von Leistung und seinem Stellenwert beim schulischen Lernen. Dabei kommen sie zu dem Schluss, „dass ‚unterkomplexe‘ Formen der Leistungsbeurteilung, wie Ziffernzensuren, aber auch konventionelle Prüfungsformate gar nicht mehr valide greifen können“.

Auf der Suche nach alternativen Formen der Leistungsbeurteilung erkundet das Autorenteam im zweiten Teil des Beitrags Erfahrungen von Preisträgerschulen des „Deutschen Schulpreises“. Darauf aufbauend wird in Teil drei der empirische Erkenntnisstand sowohl zu alternativen Ansätzen der formativen Leistungsbewertung als auch zur vorherrschenden Notenpraxis referiert und diskutiert. Dabei bilanzieren Beutel, Marx und Pant u. a., dass sich Leistungsrückmeldungen, die Hinweise zu Lernständen mit Lernprozesse verbinden, als sehr förderlich für den Lernerfolg von Schülerinnen und Schülern erweisen. Sie gehören „in ihrer Stärke zu den größten Effekten [...], die im Bildungsbereich zu finden sind“. Ungeachtet dieser Befunde resümiert das Autorenteam, dass eine alternative Beurteilungspraxis wenig verbreitet ist und noch vielfach auf Ablehnung stößt. Deshalb positionieren sie in ihrem abschließenden vierten Teil die Leistungsbeurteilung als „eine pädagogische Professionsaufgabe der Schule in gesellschaftlicher Verantwortung“.

Professionalisierung

Ewald Terhart:

Die Lehrkräfte und ihre Bildung als Bedingung für Schulqualität

Im Mittelpunkt des Beitrages von Ewald Terhart stehen die Einflüsse und Wirkungen der Lehrerausbildung. Nach seiner Einleitung (Kap. 1) geht er dem Thema in zwei Fragerichtungen nach: Erstens befasst er sich mit den Folgen der Erstausbildung von Lehrpersonen für das spätere berufliche Handeln (Kap. 2). Zweitens widmet er sich der Frage, welche Rolle die erworbenen beruflichen Fähigkeiten für die Qualität einer Schule spielen (Kap. 3). Er beendet seinen Beitrag mit abschließenden Überlegungen (Kap. 4).

Auch wenn vom Beginn des Studiums bis zum Eintritt in den Schuldienst ein beträchtliches berufsbezogenes Wissen aufgebaut wird, so gilt nach Terhart die Frage nach den Folgen der Lehrerausbildung sowohl theoretisch-konzeptionell als auch empirisch als „ein komplexes, nur schwer aufzuklärendes Feld“. Dementsprechend sind die Wirkungen für den späteren Beruf nur wenig erforscht. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass entsprechende Untersuchungen einen Entwicklungsprozess über viele Jahre erfassen müssten, dem viele Wechselwirkungen zu eigen sind und in dem es nicht „die eine entscheidende Stellschraube“ gibt. Insofern ist im Hinblick auf eindeutige Wirkungen der Lehrerausbildung Skepsis angebracht. Allerdings macht es für Terhart durchaus Sinn, für angehende Lehrpersonen „die Gewinnung von Routine bei der Herstellung von Unterricht“ zu fokussieren.

Was die zweite Fragestellung anbelangt, so zeigt sich nach Terhart innerhalb der Lehrerschaft eine große Spannweite in der Art und Weise beruflichen Handelns. Dabei hat sich unter den administrativ gestaltbaren Einflussfaktoren die Haltung der Lehrkräfte „als eine wichtige Größe herausgestellt“. Terhart weist dabei (unter Bezugnahme auf Fends Theorie der Rekontextualisierung) darauf hin, dass Kollegien administrative Vorgaben an ihre jeweilige schulische Situation anpassen.

In seinen abschließenden Überlegungen macht Terhart deutlich, dass die vorherrschende Meinung, eine gute Lehrerbildung Sorge für gut ausgebildete Lehrpersonen und diese würden sodann Schulqualität bewirken, eher einem „idealisierten Bild“ entspricht. Dem stellt er eine andere Sichtweise gegenüber, nämlich eine „Asymmetrie zwischen der hohen Wirkkraft zahlloser, komplex verflochtener und zugleich nicht oder kaum beeinflussbarer Faktoren auf der einen Seite, und [...] der eher schwachen Wirkung des Faktors Lehrer“.

Rudolf Messner & Peter Posch:

Schulgestaltung, ein vernachlässigtes Thema der Lehrerbildung?

Die Autoren fokussieren ihren Beitrag auf eine Dimension, die bislang nicht im Zentrum der Lehrerbildung steht, nämlich auf eine Vorbereitung angehender Lehrpersonen auf Aufgabenstellungen der Schulgestaltung. Das Anliegen von Rudolf Messner und Peter Posch ist es dabei, Lehrerausbildung nicht nur auf den Kern der schulischen Tätigkeit zu beziehen, sondern neben dem Unterricht auch bereits auf das Thema Schule als Organisation bzw. pädagogische Handlungseinheit auszurichten. Um angehende Lehrpersonen für die Schulgestaltung handlungsfähig werden zu lassen, befassen sich Messner & Posch in ihrem Beitrag mit entsprechenden Lernarrangements bzw. Herangehensweisen, „mit denen versucht wird, Studierende zur Beteiligung an der Weiterentwicklung ihrer Schule zu qualifizieren“.

Bezogen auf das Anliegen des vorliegenden Bandes geht es dabei um die Herausforderung, wie Lehrerausbildung auf den späteren Beruf vorbereiten und wirksam Einfluss auf schulgestalterische Aufgaben und damit auf Schulqualität ausüben kann. Die Autoren betonen dazu, dass die Aneignung nachhaltig verfügbarer und wirksamer Schulentwicklungs Kompetenzen nur in produktiven Prozessen forschenden Lernens gelingen kann. Sie illustrieren diese Herangehensweise mit innovativen Beispielen aus der Ausbildung in Österreich und Deutschland, die vor allem durch ihre Ausrichtung auf „Aktionsforschung“ gekennzeichnet sind.

Nach einer Einleitung werden in Kapitel 2 „Anknüpfungspunkte für die Auseinandersetzung mit dem Thema Schulgestaltung“ skizziert, dem sich in Kapitel 3 eine Beschreibung möglicher Aneignungsformen für eine entsprechende Qualifizierung anschließt. Nach diesen prinzipiellen Erläuterungen werden in Kapitel 4 „Fallbeispiele aus Österreich“ vorgestellt, in denen es um Qualitätsentwicklung und Schulevaluation sowie um Veränderungen der Arbeitskultur durch „Lesson Studies“ geht. Im „Fallbeispiel aus Deutschland“ werden in Kapitel 5 entsprechende Ausbildungsmaßnahmen im Kontext der reformierten Kasseler Lehrerausbildung beschrieben. Abschließend wird in Kapitel 6 ein kurzes Fazit zur Frage wirksamer Qualifikationen gezogen.

Hagen Kunz & Siegfried Uhl:**Der Vorbereitungsdienst und seine empirische Erforschung**

Während sich die beiden vorausgegangenen Arbeiten mit der 1. Phase der Lehrerbildung an den Hochschulen befassen, widmet sich der Beitrag von Hagen Kunz und Siegfried Uhl der 2. Phase der Lehrerbildung, dem Vorbereitungsdienst, oft auch Referendariat genannt. Den Ausgangspunkt ihrer Arbeit bilden die Beschlüsse der Kultusministerkonferenz zur kompetenzorientierten Lehrerbildung, die den verbindlichen Rahmen für die Qualifizierung des angehenden Lehrpersonals festlegen, insbesondere die Standards für die Lehrerbildung und die ländergemeinsamen Anforderungen. Ob die zukünftigen Lehrpersonen das vorgesehene Wissen und Können „überhaupt in ganzer Breite erwerben können“, sei allerdings dahingestellt, so die Autoren. Eine weitere und *die* entscheidende offene Frage sei, „wie effizient die Einrichtungen der Lehrerbildung arbeiten“. Dieses Anliegen steht im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit.

Trotz des vorhandenen breiten Erkenntnisstandes auf internationaler Ebene sind die Forschungsergebnisse jedoch nur von eingeschränkter Aussagekraft, weil die Lehrerausbildung anders als in Deutschland fast überall einphasig und aufgrund der großen Ausbildungsunterschiede über die Grenzen hinweg schwer zu vergleichen sei. Deshalb konzentrieren sich Kunz & Uhl in ihrer Bilanz auf Untersuchungen an den deutschen Studienseminaren. Zunächst gehen die Autoren auf die besonderen Schwierigkeiten und Hindernisse ein, die bei der Erforschung des Vorbereitungsdienstes bestehen. Innerhalb Deutschlands gehen sie nicht zuletzt auf die von Kunz & Uhl aufgezeigten unterschiedlichen Rahmenbedingungen des Vorbereitungsdienstes in den einzelnen Bundesländern zurück. Bei den Ergebnissen fällt vor allem auf, dass sich die Befragten trotz der vielen Belastungen und der Klagen über die Mängel der 2. Phase über ihren eigenen Vorbereitungsdienst insgesamt zufrieden äußern.

Auch wenn noch viele Fragen ungeklärt sind, so kommen die Autoren in ihrer Bilanz zu dem Schluss, dass der Vorbereitungsdienst als praktische Berufseinführung eine wichtige Aufgabe innerhalb des beruflichen Werdegangs erfüllt. Gleichzeitig gilt es hervorzuheben, dass trotz der besonderen Bedeutung, die ihm für die Professionalisierung beigemessen wird, der Vorbereitungsdienst bislang noch wenig erforscht ist.

Hans Haenisch & Ulrich Steffens:**Merkmale wirksamer Lehrerfortbildung – Wie Fortbildung gestaltet sein muss, damit sie nachhaltig die Schul- und Unterrichtsqualität verbessert**

Wenn es in den fachöffentlichen Diskussionen um Lehrerbildung geht, so steht meistens die Lehrerausbildung im Fokus; die Lehrerfortbildung nimmt demgegenüber einen nachgeordneten Stellenwert ein. Diese Nachrangigkeit steht allerdings in keinem angemessenen Verhältnis zu ihrer berufslangen Bedeutung für das Lehrerhandeln und seiner professionellen Entwicklung. Umso mehr verdient die Frage nach der Qualität und Effektivität von Lehrerfortbildung entsprechende Beachtung. Ihr widmet sich der Beitrag von Hans Haenisch und Ulrich Steffens. Nach einer kurzen Erörte-

rung der aktuellen Situation zur Lehrerfortbildung in Deutschland (Teil 1) befassen sie sich mit den zentralen Befunden zu ihrer Wirksamkeit (Teil 2). Darauf aufbauend beschäftigen sie sich mit Merkmalen von Lehrerfortbildung, die nachhaltig die Schul- und Unterrichtsqualität verbessern (Teil 3). Abschließend ziehen sie eine Bilanz (Teil 4).

Im Mittelpunkt des Beitrages von Haenisch & Steffens stehen die praktischen Schlussfolgerungen aus einer Vielzahl von Forschungsarbeiten, die sie unter der Fragestellung bearbeiten, wie „gute Lehrerfortbildung“ zu gestalten sei, damit sie nachhaltig die Schul- und Unterrichtsqualität verbessert. Im Sinne einer inhaltsanalytischen Aufarbeitung stellen sie eine Reihe von Merkmalen zusammen und erläutern diese, beschreiben sie im Hinblick auf ihre entscheidenden praktischen Auswirkungen und bündeln sie zu vier zentralen Clustern: (1) „Fortbildung längerfristig und in Sequenzen angelegt“, (2) „Fachbezogene, an der Unterrichtsforschung orientierte Inhalte und Vorstellen praktischer Beispiele“, (3) „Maßnahmen und Angebote zur Stimulierung und Förderung des aktiven Lernens“ und (4) „Unterstützung während und nach der Fortbildung“. In der Bilanz halten die Autoren fest, dass viele der dargestellten Merkmale auf Maßnahmen erfolgreicher Lehrerfortbildung verweisen, wie sie auch die vieldiskutierte Hattie-Studie zu Tage gefördert hat.

Bilanz

Hartmut Ditton & Ulrich Steffens:

Makroorganisatorische Vorstrukturierungen der Schulgestaltung in der Bilanz

Makroorganisatorische Vorstrukturierungen spannen ein weites Feld mit zahlreichen, großteils interdependenten Einflussgrößen auf, zu denen vielfach nur partiell geforscht wird und daher häufig deutliche Forschungsdefizite zu konstatieren sind. Von einer systematischen und konsistenten Theorieentwicklung kann ebenfalls kaum die Rede sein, eher finden sich unterschiedliche Versuche, das Themenfeld zu strukturieren bzw. modellhaft abzubilden, eine hohe Diversität der Zugänge und wechselnde Bezugnahmen auf einzelne, plausibel erscheinende Erklärungsfacetten. Stichwortartig zusammengefasst, erscheinen Mehrebenenansicht, Prozesscharakter (Input, Prozess, Output), Steuerung bzw. Governance sowie Rekontextualisierung als die den Diskurs leitenden Zentralbegriffe. Ein verbindendes Kernthema ist hierbei das sogenannte Technologiedefizit (Luhmann & Schorr) bzw. die begrenzte Wirksamkeit und begrenzte Vorhersagbarkeit der Effekte von Faktoren bzw. Interventionen im pädagogischen Feld. Die Komplexität des Feldes in Kombination mit der hohen Diversität der Theorie- und Forschungszugänge erschwert es erheblich bzw. macht es geradezu unmöglich, einen konsistenten Gesamtüberblick zu gewinnen oder eine definitiv abschließende Gesamtbilanz geben zu können, eher werden Desiderata erkennbar.

Als Perspektive erscheint in jedem Fall ein handlungstheoretischer Zugang erforderlich, der die Handlungen und Entscheidungen der Akteure in den Mittelpunkt stellt und die Faktoren auf der Makroebene (sowie Meso- und Exoebene im Sinne von Bronfenbrenner) bezüglich ihrer Effekte für individuelles Handeln analysiert. Dabei geht es vor allem darum, theoretisch ausreichend begründet die Mechanismen aufzu-

zeigen, die im Zusammenspiel der Ebenen bedeutsam sind und für das Handeln der einzelnen Akteure wirksam werden (sogenanntes „Mikro-Makro-Modell“ in den Sozialwissenschaften). Die einzelnen Beiträge des Bandes liefern dafür umfangreiches Material zu zahlreichen Aspekten, ohne dass damit bereits eine eindeutige, geschweige denn abschließende Bilanz ermöglicht wird.

Im abschließenden Beitrag „Bilanz“ werden somit einerseits die Theoriegrundlagen aufgegriffen und mögliche Perspektiven angesprochen, andererseits bezieht sich der Beitrag auf den bisherigen Erkenntnisstand, wie er im vorliegenden Band deutlich wird. Insbesondere sollen damit erkennbare Muster zusammenfassend aufgezeigt und die Diskussion zu wirksamen Steuerungsstrategien noch einmal aufgegriffen werden. Bezug wird dabei auch auf die Forschungssynthese von John Hattie und empirischen Studien zu erfolgreichen Schulsystemen (DIPF; McKinsey-Studien) genommen.

6 Ausblick

Mit dem vorliegenden Band findet die Reihe zu den „Grundlagen der Qualität von Schule“ ihren Abschluss – und damit auch die zahlreichen Veröffentlichungen, die im Zusammenhang mit dem 1985 gegründeten „Arbeitskreis Qualität von Schule“ erschienen sind. Als Reminiszenz sei erwähnt, dass an dem vorliegenden Band noch sieben der 25 Gründungsmitglieder des Arbeitskreises mitgewirkt haben: Jürgen Baumert, Helmut Fend, Hans Haenisch, Rudolf Messner, Ulrich Steffens, Klaus-Jürgen Tillmann und Horst Weishaupt. Es wäre zu wünschen, dass die Veröffentlichungen eine Fortsetzung finden – dann aber von der nachfolgenden Generation im weitergeführten „Arbeitskreis Qualität von Schule“.³

Literatur

- Ackeren, I. van, Klemm, K. & Kühn, S. M. (2015). *Entstehung, Struktur und Steuerung des deutschen Schulsystems. Eine Einführung*. 3. überarbeitete Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- Altrichter, H., Brüsemeister, T. & Heinrich, M. (2005). Merkmale und Fragen einer Governance-Reform am Beispiel des österreichischen Schulwesens. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 30 (4), 6–28.

3 Nach dem Hessischen Institut für Bildungsplanung und Schulentwicklung (HIBS – Wiesbaden) und der Forschungsgruppe Gesellschaft und Region e. V. (Konstanz) – als die Gründungsinstitutionen – sowie dem Hessischen Landesinstitut für Pädagogik (HeLP, Frankfurt/M.) und dem Institut für Qualitätsentwicklung (IQ – Wiesbaden) wird der Arbeitskreis seit 2018 weitergeführt von der nordrhein-westfälischen Qualitätsagentur – Landesinstitut für Schule (QUA-LiS – Soest) und dem Institut für Bildungsmonitoring und Qualitätsentwicklung (IfBQ – Hamburg).

- Altrichter, H. & Maag Merki, K. (2016). Steuerung der Entwicklung des Schulwesens. In H. Altrichter & K. Maag Merki (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem* (S. 1–27). 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- Barr, R. & Dreeben, R. (1983). *How Schools Work?* Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Baumert, J., Klieme, E., Neubrand, M., Prenzel, M., Schiefele, U., Schneider, W., Stanat, P., Tillmann, K.-J. & Weiß, M. (Hrsg.). (2001). *PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Bellenberg, G., Böttcher, W. & Klemm, K. (2001). *Stärkung der Einzelschule. Neue Ansätze der Ressourcen Geld, Zeit und Personal*. Neuwied: Luchterhand.
- Bellmann, J. & Weiß, M. (2009). Risiken und Nebenwirkungen Neuer Steuerung im Schulsystem. Theoretische Konzeptualisierung und Erklärungsmodelle. *Zeitschrift für Pädagogik*, 55 (2), 286–308.
- Berkemeyer, N. (2010). *Die Steuerung des Schulsystems. Theoretische und praktische Explorations*. Wiesbaden: VS – Verlag für Sozialwissenschaften.
- Burkard, C. & Rolff, H.-G. (1994). Steuerleute auf neuem Kurs? Funktionen und Perspektiven für die Schulentwicklung. In H.-G. Rolff, K.-O. Bauer, K. Klemm, H. Pfeiffer & R. Schulz-Zander (Hrsg.), *Jahrbuch der Schulentwicklung, Band 8* (S. 205–266). Weinheim: Beltz.
- Ditton, H. (2016). Schulqualität unter der Perspektive von Systemstrukturen und Bildungsverläufen. In U. Steffens & T. Bargel (Hrsg.), *Schulqualität – Bilanz und Perspektiven. Grundlagen der Qualität von Schule 1* (S. 65–94). Münster: Waxmann.
- Fend, H. (1971). Schulorganisation als Makroorganisation von Lernprozessen. In R. Messner & H. Rumpf (Hrsg.), *Didaktische Impulse – Studentexte zur Analyse von Unterricht* (S. 197–237). Wien: Österreichischer Bundesverlag.
- Fend, H. (1981). *Theorie der Schule*. 2. durchges. Auflage. München: Urban & Schwarzenberg.
- Fend, H. (1982). *Gesamtschule im Vergleich – Bilanz der Ergebnisse des Gesamtschulversuchs*. Weinheim & Basel: Beltz.
- Fend, H. (1998). *Qualität im Bildungswesen. Schulforschung zu Systembedingungen, Schulprofilen und Lehrerleistungen*. Weinheim & München: Juventa.
- Fend, H. (2006). *Neue Theorien der Schule. Einführung in das Verstehen von Bildungssystemen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fend, H. (2008). *Schule gestalten – Systemsteuerung, Schulentwicklung und Unterrichtsqualität*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fend, H. (2019). Erklärungen von Unterrichtserträgen im Rahmen des Angebot-Nutzungs-Modells. In U. Steffens & R. Messner (Hrsg.), *Unterrichtsqualität – Konzepte und Bilanzen gelingenden Lehrens und Lernens. Grundlagen der Qualität von Schule 3* (S. 91–103). Münster: Waxmann.
- Flechsigt, K.-H. & Haller, H.-D. (1973). *Entscheidungsprozesse in der Curriculumentwicklung* (Gutachten und Studien der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates, Band 24). Stuttgart: Klett.

- Füssel, H.-P. (2016). Neue Strukturen, veränderte Handlungsweisen, geänderte Steuerungsformen, neue Praxis – und was bedeutet dies rechtlich? In B. Hermstein, N. Berkemeyer, V. Manitius (Hrsg.), *Institutioneller Wandel im Bildungswesen – Facetten, Analysen und Kritik* (S. 36–46). Weinheim: Beltz Juventa.
- Gördel, B. (2016). *Neue Steuerung im Schulsystem und ihre Konsequenzen für die Landesschulverwaltungen*. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Haller, I. & Wolf, H. (1977). *Hessische Curriculumreform 1968–1976. Begründungen, Aufgaben, Probleme* (Heft 1 der Beihefte zu „curriculum konkret“ des Modellversuchs Regionale Lehrerfortbildung). Wiesbaden: Hessisches Kultusministerium.
- Lambrecht, M. (2018). *Steuerung als pädagogisches Problem. Empirische Rekonstruktionen zur Interaktion in Schulinspektions-Interviews*. Wiesbaden: Springer VS.
- Leibbrand, F. & Robisch, U. (1969). Das Bild der Frau in Lesebüchern der Grundschule. *Die Schulfache*, 22 (1), 91–97.
- Lortie, D. C. (1975). *Schoolteacher – A Sociological Study*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Markstahler, J. & Steffens, U. (1997). Von der bürokratisch organisierten zur teilautonomen Schule – zur Qualitätsevaluation und Qualitätsentwicklung der Schule in der Bundesrepublik Deutschland. In P. Posch & H. Altrichter (Hrsg.), *Möglichkeiten und Grenzen der Qualitätsevaluation und Qualitätsentwicklung im Schulwesen* (S. 205–262). Innsbruck & Wien: StudienVerlag.
- Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.). (2020). *Referenzrahmen Schulqualität NRW*. Soest: Qualitäts- und Unterstützungsagentur – Landesinstitut für Schule (QUA-LiS).
- Müller-Fohrbrodt, G., Cloetta, B. & Dann, H.-D. (1978). *Der Praxisschock bei jungen Lehrern. Formen – Ursachen – Folgerungen*. Stuttgart: Klett.
- Robinson, S. B. (1971). *Bildungsreform als Revision des Curriculum*. 3. Auflage. Neuwied: Luchterhand.
- Rolff, H.-G. (1995). Evaluation – ein Ansatz zur Qualitätsentwicklung von Schulen? In Landesinstitut für Schule und Weiterbildung (Hrsg.), *Evaluation und Schulentwicklung. Ansätze, Beispiele und Perspektiven aus der Fortbildungsmaßnahme Schulentwicklung und Schulaufsicht* (S. 293–310). Soest: Landesinstitut für Schule und Weiterbildung.
- Steffens, U., Diel, E., Brömer, B., D. Höfer u. a. (2011). *Hessischer Referenzrahmen Schulqualität. Qualitätsbereiche, Qualitätsdimensionen und Qualitätskriterien*. Wiesbaden: Institut für Qualitätsentwicklung.
- Stufflebeam, D. L. (1972). Evaluation als Entscheidungshilfe. In C. Wulf (Hrsg.), *Evaluation, Beschreibung und Bewertung von Unterricht, Curricula und Schulversuchen* (S. 113–145). München: Piper.
- Terhart, Ewald (2011). Lehrerberuf und Professionalität. Gewandeltes Begriffsverständnis – neue Herausforderungen. In W. Helsper & R. Tippelt (Hrsg.), *Pädagogische Professionalität* (Beiheft 57 der Zeitschrift für Pädagogik) (S. 202–224). Weinheim: Beltz.
- Weick, K. E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 21, 1–19.

Im fünften Band der Reihe „Grundlagen der Qualität von Schule“ stehen schulexterne Voraussetzungen und Bedingungen der Schulgestaltung und -qualität im Mittelpunkt. Darunter wird der gesamte Kontext verstanden, der auf das schulische Geschehen einwirkt. Zu den maßgeblichen Faktoren, die als gesellschaftliches Umfeld Schule prägen, gehören die Elternschaft und das Gemeindeleben. Darüber hinaus spielen auch weitere Einflussfelder des gesellschaftlichen Lebens eine Rolle.

Zu den Kontextbedingungen gehören insbesondere auch makroorganisatorische Vorstrukturierungen, die den Handlungsspielraum von Schulen abstecken. Sie beinhalten Zielvorgaben sowie die administrativen und organisatorischen Bedingungen, insbesondere: Bildungsausgaben, Schulstrukturen und Schulversorgung, Schulrecht und Schulaufsicht, Lehrpläne, Lehrbücher und Prüfungssysteme sowie insbesondere die Qualifizierung und Kompetenzentwicklung des pädagogischen Personals. Diesen grundlegenden Aspekten der Schulqualität soll der Band zu mehr Aufmerksamkeit verhelfen.

Die Qualitäts- und Unterstützungsagentur – Landesinstitut für Schule (QUA-LiS NRW) bietet mit den „Beiträgen zur Schulentwicklung“ ein Angebot zur Unterstützung für die Schul- und Unterrichtspraxis. Zum einen werden wissenschaftsnahe Bände veröffentlicht, die für interessierte Leserinnen und Leser aus dem Bildungsbereich den aktuellen Fachdiskurs zu verschiedenen schulrelevanten Themen aufgreifen. Die mit dem Label „PRAXIS“ versehenen Bände enthalten zum anderen konkrete Handreichungen und Materialien für Schule und Unterricht.

ISSN 2509-3460
ISBN 978-3-7639-6780-3



ISBN: 978-3-7639-6780-3