

# **Autonomie und Verantwortung: Governance in Schule und Hochschule**

Workshop der „ARGE Bildung und Ausbildung“ der  
Österreichischen Forschungsgemeinschaft  
26. - 27. 4. 2010

## **Governance als politische Aufgabe: Governance im Schulbereich**

Thomas Brüsemeister

*Univ.Prof. Dr. Thomas Brüsemeister  
Professur für Soziologie mit Schwerpunkt Sozialisation und Bildung  
Institut für Soziologie  
Justus-Liebig Universität Gießen  
Karl-Glöckner-Straße. 21 E, D 35394 Gießen  
Thomas.Bruesemeister@sowi.uni-giessen.de*

# Übersicht

Einige Grundbegriffe der Educational-Governanceforschung

1. Ausgangslage
2. Vorteile evaluationsbasierter Steuerung
3. Nachteile evaluationsbasierter Steuerung
  4. Prinzipal-Agent bleibt bestehen
  5. Arbeitsorganisation bleibt unangetastet
  6. Handlungsstatus der einzelnen Schule ist zu schwach
  7. Die Qualitätsbürokratie
8. Alternativen
9. Fragen von Dr. Ulrike Greiner

## Einige Grundbegriffe der Educational-Governanceforschung

Auf *Akteure* und ihre leitenden Interessen achten.

Auch Akteure an der Peripherie steuern.

Governance behandelt einen *Mix von Steuerung*, den Akteure aus Staat, Markt und Zivilgesellschaft konstituieren.

*In staatsnahen Sektoren* wie dem Bildungssektor bleibt der Staat als nach wie vor zentraler Akteur berücksichtigt; teilweise gibt es sogar Tendenzen der Re-Zentralisierung.

Dennoch gilt das *analytische Primat der Akteurkonstellation*: Nicht der einzelne (Staat), sondern die Konstellation handelt.

## Einige Grundbegriffe der Educational-Governanceforschung

*Akteure konstituieren Mehrebenensysteme*: Sie errichten Grenzen mittels Normen, Ressourcen, Ideen – und wollen Grenzen im Zuge einer verbesserten Problemlösung wieder überwinden.

Statt Zuständigkeiten müssen Zustände geändert werden.

In welchen Formen – wie *Beobachtung, Beeinflussung, Verhandlung; Markt, Hierarchie, Gemeinschaft, Netzwerk* – werden ohnehin bestehende Interdependenzen zwischen Akteuren gemanagt? Wie ermöglicht/verhindert dies kollektive Leistungen?

*Intentionalität/Transintentionalität*: Welche absichtsvollen Strukturen und welche unbeabsichtigten Nebenfolgen stellen sich ein?

# 1. Ausgangslage für eine veränderte Governance

## Makroebene der Gesellschaft:

- Hochkostensituation für die Bildungspolitik: das bisherige Größen- und Leistungswachstum, d.h. immer mehr und bessere Leistungsangebote für SchülerInnen (StudentInnen) soll fortgesetzt werden
- gleichzeitig besteht das Chancengleichheitsgebot weiter
- plus Druck zur Haushaltskonsolidierung, d.h. die Qualität scheint nicht durch mehr Ressourcen, sondern nur durch „Hebung des verborgenen Schatzes“ – Qualitätsmaßnahmen in den einzelnen Schulen und in der Verwaltung – erhöht werden zu können
- partiell fehlendes öffentliches Vertrauen in die bisherigen Systeme, bei Schulen insb. durch den „Pisa-Schock“
- erhebliche Defizite schulischer Leistungen: ein Viertel der 15jährigen hat keine Lesekompetenzen auf dem Niveau der 4. Klasse Grundschule.

## 1. Ausgangslage

Die Hochkostensituation nach Pisa besteht in drohenden Legitimationseinbrüchen der Bildungspolitik, wenn nicht reagiert worden wäre:

Reagiert wird auf der Mesoebene mit dem Umbau von Bildungsorganisationen.

Im Schulwesen kommt es zum Aufbau evaluationsbasierter Steuerungssysteme (Altrichter/Heinrich 2006), d.h.

Übernahmeversuchen des internationalen Mainstreams:

- Bildungsstandards als Kalibrierungssystem
- für darauf folgende regelmäßige Schülerleistungstests
- Einführung externer Evaluation via Schulinspektion
- Umbau der Schulaufsicht (in Richtung Beratung)
- erhöhte Rechenschaftspflicht der einzelnen Schule

> Gleichzeitige Zentralisierung und De-Zentralisierung

## 2. Vorteile evaluationsbasierter Steuerung

Positive Aspekte der evaluationsbasierten Steuerung sind:

- öffentlich werden enorme Aktivitäten demonstriert
- Bildungssysteme werden erstmals wieder intensiver beobachtet
- die Legitimation der Bildungspolitik wird gesichert
- Legitimation ist eine hohe Leistung organisierter demokratischer (staatlicher) Systeme, die in vielen nicht-westlichen Staaten nur unter großen Problemen oder so gut wie nicht erbracht wird

Was leistet die Legitimation der Bildungspolitik:

- es werden Entscheidungen festgelegt, an die sich weitere Entscheidungen anschließen können
- es wird ein Erwartungshorizont geschaffen, auf den sich Politik, Öffentlichkeit und Beschäftigte im Bildungssystem einstellen können.

## 3. Nachteile evaluationsbasierter Steuerung

Nachteile der evaluationsbasierten Steuerung sind:

- es wird stärker als je zuvor auf wissenschaftsbasierte Daten gesetzt
- wissenschaftsbasierte Daten werden jedoch nicht von allen Akteuren im Schulsystem verstanden
- es sind zusätzliche „Übersetzungssysteme“ (Rückkoppelungssysteme) notwendig
- Lösungen für Qualitätsmängel werden an immer neue Expertensysteme externalisiert, und nicht – wie bei Toyota am Fließband – sofort dort gelöst, wo sie anfallen, nämlich in den Schulen; d.h. Probleme werden nicht „internalisiert“ behandelt

### 3. Nachteile evaluationsbasierter Steuerung

– Es gibt eine erhöhte Angewiesenheit auf wissenschaftliche Experten. Die Legitimation der Bildungspolitik wird an das Wissenschaftssystem gekoppelt.

Bildungspolitik funktioniert jedoch nach eigenen Entscheidungsregeln, insbesondere die Suche nach politischen Gelegenheitssituationen, um Programme innerhalb einer Wahlperiode umzusetzen.

Das bedeutet, externe Meinungen werden sowieso im eigenen Haus übersetzt; das wiederum bedeutet, dass die Expertensysteme im Grunde keine Hilfe sind für die Problemlösung; aber sie helfen, die Politik zu legitimieren. Deshalb werden weiter Experten aufgesucht, man kann provokant sagen: *weil* ihre Vorschläge auf anderen Ebenen liegen.

### 3. Nachteile evaluationsbasierter Steuerung

Nachteile der evaluationsbasierten Steuerung sind:

– die einmal „herbeigerufenen Geister“ evaluationsbasierter Daten wird man nur schwer wieder los

Evaluationssysteme haben eine öffentlich sichtbare Qualität, was auf die Bildungspolitik zurückfällt und sie verstärkt überprüfbar macht (Lassnigg 2006)

– durch den nie abreißenden Datenstrom entsteht eine permanent drohende „Legitimationsfalle“ der Bildungspolitik; durch Daten sinkt die Legitimation potentiell (!), sie erhöht sich nicht automatisch

– darauf muss mit weiteren Reformen reagiert werden

– es entsteht die Gefahr sich überlagernder Reformen, die zum Selbstzweck werden

### 3. Nachteile evaluationsbasierter Steuerung

Nachteile der evaluationsbasierten Steuerung sind:

– Wirkungs- und Effizienznachweise für einzelne evaluationsbasierte Reformelemente sind nur schwer zu erbringen

z.B. weiß man, *dass* die Schulinspektion „wirkt“, aber man weiß nicht warum (van Bruggen 2006); weil nämlich multiaktorielle Geschehnisse vorliegen, man kann sagen: Akteurkonstellationen, in denen sich die Handlungsbeiträge vieler Akteure kleinteilig verschränken

– Öffentlichkeit urteilt „nach einfacheren“, nicht wissenschaftsbasierten Mustern

z.B. will die „weiße Mittelschicht“ „ihr Gymnasium“ erhalten; Eltern beraten die Wahl der Schulform mit Nachbarn

### 3. Nachteile evaluationsbasierter Steuerung

Nachteile evaluationsbasierter Steuerung:

Sie unterbricht Reformbemühungen vergangener Jahrzehnte (Altrichter/Heinrich 2007):

– von heute aus wird die freiwillige Schulentwicklung in den 80er Jahren als nicht stringent genug eingeschätzt

– der Mix von freiwilliger Schulentwicklung und ersten Rufen nach mehr externer Evaluation in den 90er Jahren ebenfalls

– beides wird nach dem Pisa-Schock 2000 durch den massiven Ausbau externer Evaluation ersetzt.

Folge: Schulentwicklung – *das* Paradigma der vergangenen Jahrzehnte – kommt nur noch *innerhalb* externer Evaluation, als sog. „dateninduzierte Schulentwicklung“ vor.

Reformerfahrungen vergangener Jahrzehnte finden keinen Anschluss.

### 3. Nachteile evaluationsbasierter Steuerung

„Dateninduzierte Schulentwicklung“ und wissenschaftsbasierte Qualitätskriterien erfordern, dass sie in speziellen Verwaltungsabteilungen behandelt werden, die untereinander kaum Kontakt haben.

Folge: Bildungsverwaltungen spezialisieren sich aus, werden „dünner“ besetzt: der „Draht“ zu den Schulen geht verloren.

In Schweizer Kantonen der 90er Jahre galten einzelne Abteilungsvorstände noch kantonsweit als verlässliche Ansprechpartner für Schulen und waren fortlaufend erreichbar.

Das vorherige Erfahrungswissen und Kontakthalten zu einzelnen Schulen, die Kenntnis der Belange einzelner Schulen innerhalb der Schulaufsicht („Man kennt seine Pappenheimer“) droht in der Ausdifferenzierung der Verwaltung verloren zu gehen.

13

### 4. Prinzipal-Agent bleibt bestehen

Nachteile evaluationsbasierter Steuerung sind weiter, dass sie nichts an der bestehenden Prinzipal-Agenten Struktur zwischen Bildungspolitik und Einzelschulen ändern!

Der Staat (Prinzipal) beauftragt Lehrkräfte (Agents), hat jedoch ein massives Kontrollproblem, das die formale Unterordnung der Lehrkräfte faktisch in eine funktionale Gleichrangigkeit verwandelt.

Da jeder Akteur Kooperation gut findet, jedoch am liebsten den anderen die Kosten von Kooperation in die Schuhe schieben will, ist ein Prinzipal-Agent-Schema ein „idealer“ Verhinderer, dass Evaluationsmaßnahmen nur bedingt in Einzelschulen hineingelangen.

14

## 4. Prinzipal-Agent bleibt bestehen

Die Politik überspringt – spieltheoretisch gesehen – nicht die „Kostengrenze“, geht nicht in Vorleistung, um mit Schulen dichtere Verhandlungen über Qualitätsmaßnahmen zu führen.

Ihr Legitimationsgewinn aus Evaluation ist auch so schon hoch genug.

Der Staat zieht sich zu sehr auf eine Prinzipal-Funktion zurück, und delegiert Kooperation an die Schulen: *Den Schulen* wird die Aufgabe gegeben, in einer Bringschuld „Rechenschaft“ abzulegen.

Kurz: Es sind immer die anderen, die etwas tun müssen.

Staatliche Akteure müssen jedoch – wenn sie sich öffentlich verantwortlich fühlen – das Prinzipal-Agenten Schema verlassen, und verbindlichere Verhandlungen mit den Schulen führen – und sie nicht nur mittels Evaluation von Dritten beobachten lassen!

## 5. Arbeitsorganisation bleibt unangetastet

Nachteil von externer Evaluation ist, dass sie auf das bestehende Prinzipal-Agenten Schema aufgesattelt wird, ohne dass der Staat in die Arbeitsorganisation und in das Dienstrecht interveniert und direkte Verhandlungen mit Lehrkräften über die schulische Qualität aufnimmt.

Stattdessen werden Dritte – Schulinspektoren – entsendet, nach dem Rechten zu sehen.

Diese kommen jedoch nur alle 4 Jahre.

Schulinspektion in der jetzigen Form *ist zu wenig an Intervention*, wirft aber schon genügend Legitimationsgewinn ab; deshalb wird über diese schwache Form hinaus wenig getan.

## 5. Arbeitsorganisation bleibt unangetastet

Die Autonomie, die die Einzelschule haben soll, und aus der heraus sie rechenschaftspflichtig sein soll, ist arbeits- und dienstrechtlich nicht vorhanden; der Staat ist für die Lehrer eine Arbeitsorganisation, in der jeder Lehrer *individuell* seine Leistung gegen Lohn tauscht.

Der Staat hat von daher einen direkten Zugriff auf Leistungskennzahlen der Lehrer.

Diese werden jedoch nicht reformuliert, vermutlich aus Angst vor zu starken Lehrerverbänden und öffentlicher Aufruhr.

Statt direkter Verhandlungen wird mit externer Evaluation eine viel schwächere Form der seitwärtigen Beeinflussung gewählt.

## 6. Handlungsstatus der einzelnen Schule ist zu schwach

Gleichzeitig wird nichts getan, die Handlungsfähigkeit der Einzelschule zu erhöhen, und ihr einen Akteurstatus zu geben – den gibt es wegen der individuellen Arbeitsverhältnisse der Einzelnen kaum.

Trotzdem wird behauptet, eine Schule könne rechenschaftspflichtig sein, was jedoch nur mit einer kollektiven Organisation der Schule gelänge.

Eben deshalb ist es fatal, dass die eigenen motivationalen Impulse der Schulen seit den 80er Jahren, eben diese eigene Handlungsfähigkeit und einen Akteurstatus aufzubauen, politisch abgebrochen wurden.

Dabei zeigen Erfahrungen aus anderen Ländern, dass die Hebung des Akteurstatus der Einzelschule, dass Organisationsentwicklung mindestens eine Dekade an Aufbauarbeit erfordert. Wann soll diese abgebrochene Arbeit in evaluationsbasierten Systemen nachgeholt werden?

## 7. Die Qualitätsbürokratie

Statt über den Akteurstatus der einzelnen Schule differenzierter nachzudenken – als nur zu sagen „Sie muss Rechenschaft geben“ –, werden Schulen nicht nur für handlungsfähig erklärt,

sondern auch in einer speziellen Weise für handlungsfähig erklärt, nämlich mit wissenschaftlichen Daten umzugehen, wozu Lehrkräfte jedoch nicht ausgebildet wurden.

Es entsteht eine Art Parallelwelt, eine „Qualitätsbürokratie“ (Hill 2008), die in Planungseuphorie zentralen Berichtssystemen immer größere Erkenntnisleistungen unterstellt.

In den Aufbau von Berichtssystemen wird viel Energie gesteckt. Weitaus weniger Energie wird in Entscheidungen gesteckt, die aus den Daten folgen. Der Grund ist wiederum, dass der Aufbau der Berichtssysteme schon genug Legitimation abwirft. Was folgt jedoch aus all den angesammelten Daten?

## 7. Die Qualitätsbürokratie

Die „Qualitätsbürokratie“ (Hill 2008) arbeitet ähnlich erfolgreich schematisch, wie es die klassische Bürokratie mit Akten tut, nur dass nun statt der Akten an Daten geglaubt wird.

Nach Hill steckt dahinter

- der Glaube an Messbarkeit,
- die Vereinfachung von Realität,
- Vergangenheitsorientierung hinsichtlich best-practice-Kriterien,
- Schematismus durch vorab festgelegte Setzungen.

## 7. Die Qualitätsbürokratie

Die Qualitätsbürokratie beinhaltet weiter:

1. die Steuerungstillusion, dass von außen gelenkte Interventionen das Innere eines Systems verändern
2. die Vollständigkeitsillusion bezüglich geschlossener Katalogisierung von Messkriterien
3. die Rationalitätstillusion des klassischen Managementsansatzes („you can only manage, what you can measure“)
4. die Sicherheitstillusion, es gebe „well-performing organizations“
5. und die Illusion, dass Katalogisierungen automatisch Engagement, Anreiz und Motivation bei anderen Akteuren entfalten.

## 7. Die Qualitätsbürokratie

In der klassischen Schulentwicklung gibt es eine Multiperspektivität, insofern verschiedene Problemsichten und Akteure miteinander ringen. Dies erhöht paradoxerweise soziale Verbindlichkeiten, weil verschiedene Wissens- und Erfahrungsbereiche nebeneinander stehen und auch in Konkurrenz sind, was Korrekturen erleichtert.

Im Vergleich dazu ist evaluationsbasierte Steuerung im sozialen Sinne, für die Gesellschaft, deutlich riskanter:

weil sie sich auf einen einzigen Wissenstypus richtet,  
nämlich wissenschaftliches Wissen

weil es sich als alternativlos darstellt

weil Korrekturen nur noch innerhalb evaluativer Systeme als denkbar erscheinen

weil alternative Pfade kaum noch gedacht werden.

## 8. Alternativen

Was wären Alternativen? Zum Beispiel: Autonomie der Schulen differenzierter kommunizieren:

In allen deutschen Bundesländern gibt es Referenzrahmen für die Schulqualität, an der sich die gesamte Schulentwicklungspolitik eines Landes orientiert, auch die Schulinspektion.

In Hessen gibt es die Besonderheit, dass es als einziges Bundesland im Referenzrahmen auch die Qualität der bildungspolitischen und rechtlichen Vorgaben mit erfasst.

Schaut man sich jedoch die entsprechenden Stellen im Qualitätsrahmen an, wird deutlich, dass die Texte unterkomplex sind, da sie nur davon sprechen, dass die bildungspolitischen und rechtlichen Vorgaben „Leitplanken“ sind, innerhalb derer sich die Schulen bewegen.

## 8. Alternativen

Prof. Dr. Peter Posch hat dagegen vorgeschlagen, zu differenzieren:

a) der Staat muss Ziele der Einzelschule angeben, die für staatliche Akteure nicht verhandelbar und gestaltbar sind – z.B. Mindeststandards, Sicherheitsnormen in der Schule –;

b) und es müssen Ziele kommuniziert werden, die von der Einzelschule und (!) der Verwaltung prozedural ausgestaltet werden können, die also als veränderbar gelten.

Erstere sind juristische Normen, auf die der Staat bestehen muss, Letztere sind prozedurale Normen, mit denen Schulen und Verwaltung Umsetzungen von Qualitätsmaßnahmen erfinden.

Die Schulverwaltung muss sich erheblich differenzieren, da die Trennung von Normen in juristische *und* prozedurale nur via Kommunikation (Interdependenzmanagement) möglich ist, d.h. wiederum nicht nur juristisch deklariert werden kann.

## 8. Alternativen

Entsprechende Organisationsabteilungen sind jedoch nicht in Sicht.

Fest steht, dass gerade zwischen Verwaltung und Schule vermittelnde, intermediäre Einrichtungen fehlen – Honig (2006) spricht von „Boundary Spanners“ –, die die ohnehin bestehenden Interdependenzen mit Schulen in Kommunikation, in Gestaltung verwandeln.

(Die Schulinspektion geht in die richtige Richtung, aber eine Einrichtung, die nur alle 4 Jahre vorbeischaute, überspringt nicht das Kontrolldilemma des Prinzipals.)

## 8. Alternativen

Neben einem nicht verhandelbaren Raum von Obligationen, die jede Schule – ohne Verhandlung – zu erfüllen hat, muss ein Raum für Gestaltung zuerkannt und kommuniziert werden.

Beides lässt sich in je-mehr-desto Beziehungen ausdrücken: Je mehr Einzelschulen von sich aus bestimmte Qualitätskriterien erfüllen, desto mehr können rechtliche und anderen Obligationen in den Hintergrund treten, ohne dass sie je gänzlich verschwinden.

Dies erfordert eine ganz neue Art der Verwaltung, die neben der Juristik *fallbezogen an Belange einzelner Schulen denkt*.

Dies erfordert wiederum Investitionen in Personal von intermediären Abteilungen.

Es ist einer der Hauptkritikpunkte an der schwachen Umsetzung von NPM im deutschsprachigen Raum, dass gerade beim Personal so gut wie nichts getan wird.

## 9. Fragen von Dr. Ulrike Greiner

(1) Gibt es Veränderungen im Verhältnis der Ebenen politischer Steuerung seit 2000: *Evaluationsbasierte Steuerung hat Beziehungen zu Einzelschulen abgebaut.*

(2) Ist überhaupt von einem Paradigmenwechsel im Politikverständnis auszugehen, der eventuell auch neue Analysekatgorien benötigt:  
*In regionalen Bildungslandschaften sucht der Staat neue Kooperation mit Wirtschaft und Zivilgesellschaft; dies wird das Thema der nächsten Jahre sein. Der Staat selbst hat sich hierbei – außer einem daraufgesattelten System der Evaluation – bislang kaum transformiert.*

(3) Gibt es internationale Vorbilder? *Nein. Jedes Land erfindet Prozesse auf eigene Weise nach.*

## 9. Fragen von Dr. Ulrike Greiner

(4) Wie verändert neue Steuerung das Autonomieverständnis von Bildungsinstitutionen: *Die Qualitätsbürokratie versucht das Autonomieverständnis – wie die konventionelle Bürokratie – juristisch zu behandeln, d.h. als Aufgabe nur den Schulen in die Schuhe zu schieben. Schon auf der Ebene seiner eigenen Ziele reagiert jedoch der Staat nicht darauf. Statt ein Austauschverhältnis mit Schulen zu organisieren wird Autonomie delegiert.*

(5) Evaluation als wesentliche Form von Steuerung stößt bei der politischen Verwendung von Daten auf gewisse Grenzen. Halten Sie die gegenwärtigen Berichtssysteme für geeignet?

(6) Welche Rolle spielen Zeit- und Kommunikationsstrukturen im Governance-Handeln im Bildungsbereich?

*Eine neue intermediäre, an Kommunikation, „boundary spanning“ orientierte Verwaltung ist notwendig, wie Schulinspektion und Steuergruppen es bereits darstellen.*