

Autonomie und Verantwortung: Governance in Schule und Hochschule

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

Governance als institutionelle Aufgabe: Governance im Schulbereich

Martin Heinrich

*Univ.Prof. Dr. Martin Heinrich
Professur für Bildungsforschung
Universität Hannover
Philosophische Fakultät
Institut für Erziehungswissenschaft
Schlosswender Straße 1, D 30159 Hannover
martin.heinrich@jew.phil.uni-hannover.de*

Fragen an den Referenten:

1. Unter welchen Bedingungen trägt Autonomie zu einer Qualitätsverbesserung von Schule bei?
2. Wie wird der mögliche Spielraum an Autonomie genutzt und gestaltet?
3. Sind die eingesetzten Accountabilitysysteme zielführend?
4. Welche Entscheidungen sollen auf welchen Ebenen von Schule angesiedelt sein?
5. Welche Kultur braucht es, um wirksame und akzeptierte Governancestrukturen zu etablieren?

“Governance”

(Analyseperspektive)

≠

“Governance”

(reale Handlungskoordination)

≠

“Good Governance”

(politisch geforderte Handlungskoordination)

Fragen an den Referenten:

1. Unter welchen Bedingungen trägt Autonomie zu einer Qualitätsverbesserung von Schule bei?
2. Wie wird der mögliche Spielraum an Autonomie genutzt und gestaltet?
3. Sind die eingesetzten Accountabilitysysteme zielführend?
4. Welche Entscheidungen sollen auf welchen Ebenen von Schule angesiedelt sein?
5. Welche Kultur braucht es, um wirksame und akzeptierte Governancestrukturen zu etablieren?

1. Unter welchen Bedingungen trägt Autonomie zu einer Qualitätsverbesserung von Schule bei?

Welche Autonomie?

- Pädagogische Autonomie (→ Profession)
 - Lehrerautonomie (→ “pädagogische Freiheit”)
 - Schulautonomie (→ Schule als Organisation)
- “Autonomie als Struktur” *oder* “Autonomie als offizialisierter Anspruch und als Programm der Steuerung” (Harney 2008)
- “Dualität von Struktur” (Giddens 1992)

Autonomie innerhalb der Good-Governance-Konzeption der Zukunftskommission

„Mehr Autonomie und mehr Selbstverantwortung – erhöhter Handlungsspielraum bei transparenter Leistung und Rechenschaftspflicht“

(Zukunftskommission 2005, S. 19)

Das Autonomie-Kontroll-Spannungsfeld

Autonomie...

... ist notwendige Voraussetzung für
Schulentwicklung im Sinne professionellen
fallbezogenen Handelns



Schulpolitik und Schulverwaltung stehen unter
Legitimationszwang, dass die Freiheiten auch
produktiv genutzt werden und fordern daher...

...Kontrolle

Evaluationsbasierte Steuerung

(nach Altrichter/Heinrich 2006)

Kombination von:

1. Gestaltungsfreiräumen durch Schulautonomie
2. Interner Organisationsentwicklung durch Qualitätsmanagement

sowie

3. Bildungsstandards und externer Tests

Wie aber sind Autonomie und Evaluationsorientierung/Rechenschaftslegung zusammen zu denken, wenn diese Vorstellungen einer *Good Governance* im österreichischen Schulwesen auf eine „*unterentwickelte Evaluationskultur treffen*“ (Zukunftskommission 2003, S. 41)?

Lücken in Steuerungsvorstellungen

1. Bsp.: Diffuse Definitionsmacht von PISA
 2. Bsp.: Evidence-based-policy & Lernstandserhebungen
- ➔ Jede Vorstellung von Steuerung ist unter einen „Naivitätsvorbehalt“ zu stellen, dessen Unbegründetheit die jeweiligen Akteure erst durch rationale Argumentation belegen müssen.
- ➔ Transfer- bzw. Implementationsvergessenheit

Lücken in Steuerungsvorstellungen

*Paradox wird innerhalb eines
auf Autonomie setzenden evaluationsbasierten
Good-Governance-Konzeptes
die Einsicht in die mangelnde Rationalität
von evaluationsbasierter Steuerung
mit ihrer flächendeckenden Einführung beantwortet...*

Fragen an den Referenten:

1. Unter welchen Bedingungen trägt Autonomie zu einer Qualitätsverbesserung von Schule bei?
2. Wie wird der mögliche Spielraum an Autonomie genutzt und gestaltet?
3. Sind die eingesetzten Accountabilitysysteme zielführend?
4. Welche Entscheidungen sollen auf welchen Ebenen von Schule angesiedelt sein?
5. Welche Kultur braucht es, um wirksame und akzeptierte Governancestrukturen zu etablieren?

Wettbewerb?

„Und insofern sind wir auch gezwungen gewesen wahrscheinlich, oder vielleicht auch nicht. Aber man hat sich gezwungen gefühlt, etwas zu machen. Es ist keine Frage, ob das eine richtige oder falsche Entscheidung war, es ist passiert.“

(Personalvertreter, zit.n. Heinrich 2009)

„Das heißt, die bloße Tatsache, man geht mit dem Kind ins Kulturgymnasium, das Kind macht so eine Art Aufnahmeprüfung, melden sich viele gar nicht und die sich melden, sind also schon weit über dem normalen Durchschnitt, und das ist ein sehr positiver Selektionseffekt des Orientierungsworkshops, wir haben schon überlegt, wenn gar nicht so viele Anfragen sind, ob man ihn sterben lässt, das werden wir nicht tun, weil das Faktum, dass es ihn gibt, uns schon ein sehr gutes Potenzial vermittelt.“

(Koordinator Kulturschwerpunkt, zit. n. Heinrich 2009)

Geringere Sensibilität gegenüber sozialer Auslese durch Wettbewerb?

„Und ich möchte, dass qualifizierte Schüler kommen. Das heißt nicht, zum Beispiel, dass ich ausländische Schüler ablehnen würde, überhaupt nicht. Wir haben sehr gute ausländische Schüler, wir haben aber auch sehr schwache ausländische Schüler. Das heißt ich möchte, dass die kommen, die qualifiziert sind. Und ich möchte, dass die kommen, die gut sind. Welcher Lehrer wünscht sich das nicht?“

(Bildungsberaterin, zit. n. Heinrich 2009)

Fragen an den Referenten:

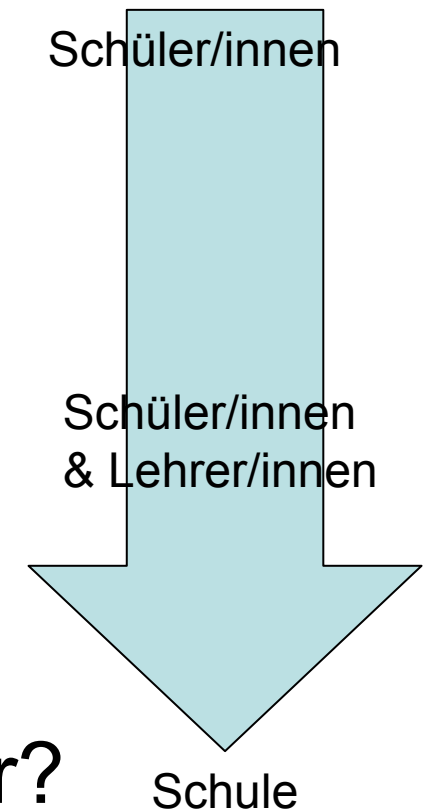
1. Unter welchen Bedingungen trägt Autonomie zu einer Qualitätsverbesserung von Schule bei?
2. Wie wird der mögliche Spielraum an Autonomie genutzt und gestaltet?
3. Sind die eingesetzten Accountabilitysysteme zielführend?
4. Welche Entscheidungen sollen auf welchen Ebenen von Schule angesiedelt sein?
5. Welche Kultur braucht es, um wirksame und akzeptierte Governancestrukturen zu etablieren?

3. Sind die eingesetzten Accountabilitysysteme zielführend?

- Bildungsstandards als
“Sicherungsmechanismus”?
- Zentrale Prüfungen als
“Autonomiereduktion”?
- Schulinspektion: Schule als Akteur?

3. Sind die eingesetzten Accountabilitysysteme zielführend?

- Bildungsstandards als
“Sicherungsmechanismus”?
- Zentrale Prüfungen als
“Autonomiereduktion”?
- Schulinspektion: Schule als Akteur?



Fragen an den Referenten:

1. Unter welchen Bedingungen trägt Autonomie zu einer Qualitätsverbesserung von Schule bei?
2. Wie wird der mögliche Spielraum an Autonomie genutzt und gestaltet?
3. Sind die eingesetzten Accountabilitysysteme zielführend?
4. Welche Entscheidungen sollen auf welchen Ebenen von Schule angesiedelt sein?
5. Welche Kultur braucht es, um wirksame und akzeptierte Governancestrukturen zu etablieren?

Schulentwicklung im Mehrebenensystem

„Mehrebenensysteme [...] entstehen, wenn zwar die Zuständigkeiten nach Ebenen aufgeteilt, jedoch die Aufgaben interdependent sind, wenn also Entscheidungen zwischen Ebenen koordiniert werden müssen.“

(Benz 2004, 127)

Akteurkonstellationen im Mehrebenensystem

„Die Konstellation, nicht der Akteur handelt.“
(Kussau/Brüsemeister 2007, S. 26)

- Bsp.: Schulentwicklungsberater/innen und Fachberater/innen für Unterrichtsqualität in Niedersachsen
- Bsp.: Lehrerverberuf & Sozialpädagogische Profession

Handlungskoordination im Mehrebenensystem

- Handlungskoordination = *Wie* Akteure durch bestimmte Handlungen oder Entscheidungen auf weitere Handlungen und Entscheidungen relevanter Akteure Einfluss nehmen (vgl. Altrichter/Heinrich 2007).
- Bsp.: Lesetests (Hargreaves/Fink 2005)
- Bsp.: Schulinspektion: „Failing School“ und Auto-Monitoring

Fragen an den Referenten:

1. Unter welchen Bedingungen trägt Autonomie zu einer Qualitätsverbesserung von Schule bei?
2. Wie wird der mögliche Spielraum an Autonomie genutzt und gestaltet?
3. Sind die eingesetzten Accountabilitysysteme zielführend?
4. Welche Entscheidungen sollen auf welchen Ebenen von Schule angesiedelt sein?
5. Welche Kultur braucht es, um wirksame und akzeptierte Governancestrukturen zu etablieren?

5. Welche Kultur braucht es, um wirksame & akzeptierte Governancessstrukturen zu etablieren?

Direktive Durchgriffssteuerung

versus

konsensorientierte Aushandlungskonzepte?

Antihierarchischer Affekt

In dem Moment, in dem eine höhere Instanz von ihrem „Verfügungsrecht zum Treffen von Entscheidungen“ (Braun 2001, 247) explizit Gebrauch macht, um eine Handlungsroutine aufzubrechen (Innovation) wird ein solches steuerndes Eingreifen als negativ konnotierte Handlungskoordination erlebt.

- Solange Hierarchie aber – gleichsam subkutan – nur in der Erscheinungsform von „Organisation“, „Struktur“ oder „Programm“ auftritt gerät ihr subordinierender Charakter den Akteuren vielfach nicht ins Bewusstsein.

I: *„Fühlen Sie sich durch Schulrat und Schulaufsicht [...] kontrolliert?“*

L: *„– Noch nicht.“*

I: *„Was heißt ‘noch’?“*

L: *„– Weil vielleicht, wenn das Schulprogramm fertig ist, das zu befürchten ist. Aber ich befürchte nicht, dass da meine pädagogische Arbeit, – äh also, dass ich die vertreten kann.“*

I: *„Aber es ist dann doch eine Überprüfung...“*

L: *„...nein, es ist keine direkte, konkrete Überprüfung, sondern eher eine Bevormundung im Kopf.“*

(Grundschullehrerin zit.n. Heinrich 2007, S. 237)

Des Kaisers neue Kleider?

- *Legitimität qua Evaluierbarkeit:*
Qualitätsentwicklung als Substitut für Aufsicht?
 - *Legitimität qua ökonomischer Rationalität:*
Effektivität und Effizienz als Substitut für
Amtsautorität?
 - *Legitimität qua Wahrheitsreferenz:* „Evidence-
based-policy“ als Substitut für Amtsautorität?
- ➔ Dialektik der Transparenz?

Fazit: Steuerung durch Akzeptanz!

Governanceorientierte Steuerungskonzepte bedürfen der Rücksichtnahme auf „*Belief Systems*“ der Akteure und deren *routinisierte Formen der Handlungskoordination*.

- ➔ Bsp.: *Individual-Disparitäten-Effekt* als systematisch angelegter unvermeidbarer „Steuerungskollateralschaden“?
- ➔ Bsp.: Mikropolitik der Makropolitik?

5. Welche Kultur braucht es, um wirksame & akzeptierte Governancessstrukturen zu etablieren?

„Im Grunde genommen muss man die Rahmenbedingungen auch reformieren, man muss selbst die Behörde, von der diese Reformwelle ausgeht, die muss sich selbst auch in Frage stellen, weil sie muss selbst zum Objekt ihrer eigenen Reform werden. Das ist meiner Meinung nach richtig. Aber das würde sehr viel, eine unheimliche Arbeit auf allen Ebenen erfordern und dadurch würde man vielleicht das wieder verlieren, wofür es geht: die Schüler.“

(Berufsschullehrer, zit. n. Heinrich 2007)

Literatur/Referenzen:

- Altrichter, H./Heinrich, M. (2006): Evaluation als Steuerungsinstrument im Rahmen eines „neuen Steuerungsmodells“ im Schulwesen. In: Böttcher, Wolfgang/Brohm, Michaela/ Holtappels, Hans-Günter (Hrsg.): Evaluation im Bildungswesen. Weinheim: Juventa, S. 51-64 .
- Altrichter, H./Heinrich, M. (2007): Kategorien der Governance-Analyse und Transformationen der Systemsteuerung in Österreich. In: Altrichter, Herbert/Brüsemeister, Thomas/Wissinger, Jochen (Hrsg.): Educational Governance – Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften 2007, S. 55-103.
- Benz, A. (2004): Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen. In: Benz, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 125-146.
- Brüsemeister, T./Kussau, J. (2007): Educational Governance: Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule. In: Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.): Educational Governance – Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 15-54.
- Braun, D. (2001): Regulierungsmodelle und Machtstrukturen an Universitäten. In: Stölting, E./Schimank, U. (Hrsg.): Die Krise der Universitäten. Leviathan Sonderheft 20. Wiesbaden, S. 243-262.
- Giddens, A. (1992): Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. Frankfurt/M.: Campus.
- Hargreaves, A./Fink, D. (2005): Nachhaltige Entwicklung durch nachhaltige Schulleitung. In: journal für Schulentwicklung, H. 2, S. 19-29.
- Harney, K. (2008): Autonomie als Struktur vs, Autonomie als Programm. Empirische Ergebnisse zum Zusammen-hang von Sozialprofil, schulischer Vorbildung und latenter Funktionalität am Beispiel von Be-rufskollegs in NRW. In: Verband der Lehrerinnen und Lehrer an Berufskollegs in Nordrhein-Westfalen e. V. (Hrsg.): Die Berufskollegs stärken heißt die berufliche Bildung zu stärken. Krefeld, S. 70-86.
- Heinrich, M. (2007): Governance in der Schulentwicklung. Von der Autonomie zur evaluationsbasierten Steuerung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heinrich, M. (2009): Schulprofilierung. Wie Wettbewerb eine Schule verändert. Opladen/ Farmington Hills: Barbara Budrich Verlag (Pädagogische Fallanthologie, Bd. 3)
- Zukunftskommission (Haider, G./Eder, F./Specht, W./Spiel, C.) (2003): Zukunft Schule. Strategien und Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung. Das Reformkonzept der Zukunftskommission. BMBWK/Wien.
- Zukunftskommission (Haider, G./Eder, F./Specht, W./Spiel, C./Wimmer, M.)(2005): Abschlussbericht der Zukunftskommission an Frau Bundesministerin Elisabeth Gehrler vom 6.4. 2005. Wien.