

Dedering, Kathrin; Kneuper, Daniel; Tillmann, Klaus-Jürgen  
**Was fangen "Steuerleute" in Schulministerien mit Leistungsvergleichsstudien an? Eine empirische Annäherung**

*Füssel, Hans-Peter [Hrsg.]; Roeder, Peter M. [Hrsg.]: Recht - Erziehung - Staat. Zur Genese einer Problemkonstellation und zur Programmatik ihrer zukünftigen Entwicklung. Weinheim : Beltz 2003, S. 156-175. - (Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft; 47)*

urn:nbn:de:0111-opus-39742

in Kooperation mit / in cooperation with:

**BELTZ**

<http://www.beltz.de>

**Nutzungsbedingungen / conditions of use**

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.  
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**Kontakt / Contact:**

**peDOCS**  
Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)  
Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
Schloßstr. 29, D-60486 Frankfurt am Main  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Zeitschrift für Pädagogik · 47. Beiheft

# **Recht – Erziehung – Staat**

Zur Genese einer Problemkonstellation  
und zur Programmatik ihrer zukünftigen Entwicklung

Herausgegeben von  
Hans-Peter Füssel und Peter M. Roeder

Beltz Verlag · Weinheim, Basel, Berlin

Die in der Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form – durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere Datenverarbeitungsanlagen, verwendbare Sprache übertragen werden. Auch die Rechte der Wiedergabe durch Vortrag, Funk- und Fernsehsendung, im Magnettonverfahren oder auf ähnlichem Wege bleiben vorbehalten. Fotokopien für den persönlichen oder sonstigen eigenen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen daraus als Einzelkopie hergestellt werden. Jede im Bereich eines gewerblichen Unternehmens hergestellte oder genutzte Kopie dient gewerblichen Zwecken gem. § 54 (2) UrhG und verpflichtet zur Gebührenzahlung an die VG Wort, Abteilung Wissenschaft, Goethestr. 49, 80336 München, von der die einzelnen Zahlungsmodalitäten zu erfragen sind.

© 2003 Beltz Verlag • Weinheim, Basel, Berlin  
Herstellung: Klaus Kaltenberg  
Satz: Druckhaus »Thomas Müntzer«, Bad Langensalza  
Druck: Druckhaus »Thomas Müntzer«, Bad Langensalza  
Printed in Germany  
ISSN 0514-2717

Bestell-Nr. 41148

# Inhaltsverzeichnis

*Hans-Peter Füssel/Peter M. Roeder*

Recht – Erziehung – Staat ..... 7

## 1. Bildungs- und Erziehungsziele in rechtlicher und pädagogischer Sicht

*Lutz R. Reuter*

Erziehungs- und Bildungsziele aus rechtlicher Sicht ..... 28

*Christine Langenfeld/Achim Leschinsky*

Religion – Recht – Schule ..... 49

*Paul Meredith*

Statutory Regulation of the Secular Curriculum in England and Consequences for Legal Liability ..... 70

*Christel Adick*

Bedeutung von Lehr- und Lernzielen in international vergleichender Perspektive ..... 86

## 2. Planvolle Entwicklung von Bildungssystemen?

### 2.1 Autonomie als Prinzip

*Heinz-Elmar Tenorth*

Autonomie und Eigenlogik von Bildungseinrichtungen – ein pädagogisches Prinzip in historischer Perspektive ..... 106

*Walter Berka*

„Autonomie“ von Bildungsinstitutionen als Prinzip in rechtlicher Perspektive ..... 120

2.2 Schulaufsicht und Verwaltung

*Hermann Lange*

Schulaufsicht zwischen normativen Anforderungen und  
faktischen Wirkungsmöglichkeiten ..... 137

*Kathrin Dederling/Daniel Kneuper/Klaus-Jürgen Tillmann*

Was fangen „Steuerleute“ in Schulministerien mit Leistungsvergleichsstudien an?  
Eine empirische Annäherung ..... 156

2.3 Standardsetzung und Sicherung von Qualität

*Helmut Heid*

Standardsetzung ..... 176

*Witlof Vollstädt*

Steuerung von Schulentwicklung und Unterrichtsqualität  
durch staatliche Lehrpläne? ..... 194

*Wolfgang Böttcher*

Kerncurricula und die Steuerung der Allgemeinbildenden Schulen ..... 215

*Hans-Jürgen Brachmann*

Auf dem Weg zur kontinuierlichen Qualitätsverbesserung ..... 234

2.4 Kontrasterfahrungen

*Sabine Hornberg*

Ausländische Erfahrungen mit Modellen output-orientierter Steuerung –  
aus pädagogischer Perspektive am Beispiel Englands und Wales ..... 245

*Brita Rang*

Der Staat als Oberlehrer? Niederländische Schulen zwischen Schulstreit  
und Schulreform, zwischen Unterrichtsfreiheit und Effizienz ..... 263

Kathrin Dederling/Daniel Kneuper/Klaus-Jürgen Tillmann

## **Was fangen „Steuerleute“ in Schulministerien mit Leistungsvergleichsstudien an?**

*Eine empirische Annäherung*

### **1. Einführung und Problemstellung**

Die Ergebnisse internationaler Leistungsvergleichsstudien bestimmen seit etwa sechs Jahren die schulpolitische Diskussion in Deutschland. Dabei sind insbesondere von den Autoren der PISA-Studie vielfältige und umfangreiche Analysen vorgelegt worden, die weit über ein schlichtes Länder-Ranking hinausgehen (vgl. Deutsches PISA-Konsortium 2001, 2002). Angesichts der Vielfalt der Befunde kommt Terhart zu der Einschätzung, dass das „Wissen über Leistungsergebnisse und Leistungsvoraussetzungen von Schulsystemen und Schulen ... schneller (wächst) als das Wissen darüber, was man mit diesem Wissen anfangen kann“ (Terhart 2002, S. 108). Diese Feststellung beziehen wir in diesem Beitrag auf die Ebene des *Schulsystems* – und damit auf die Bedeutung von Leistungsvergleichsstudien als Steuerungsinstrumente; denn diese „Large-scale-assessment“-Studien beanspruchen zuallererst „Steuerungswissen“ für die zentrale Ebene des Systems (und damit für die Ministerien) zu liefern. Dieser Anspruch, mit dem ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den Ergebnissen von Leistungsvergleichsstudien und dem Handeln der „Zentrale“ hergestellt wird, soll in diesem Beitrag zunächst kritisch analysiert und in seinen theoretischen Kontext gestellt werden. Danach präsentieren wir einen ersten empirischen Zugang zum Problem, indem wir die Ergebnisse einer Pilotstudie darstellen: In explorativer Absicht haben wir mit leitenden Ministerialbeamten aus Schulministerien (= „Steuerleuten“) Experteninterviews geführt und sie nach ihren Sichtweisen und Erfahrungen im Zusammenhang mit der PISA-Studie befragt.

#### *1.1 Leistungsvergleichsstudien und Steuerungswissen*

Der Gegenstand unserer Überlegungen sind somit die Verarbeitungsformen auf schulministerieller Ebene, die an die Ergebnisse von Leistungsvergleichsstudien anknüpfen. Dabei stehen Vergleichsstudien wie TIMSS, PISA und IGLU im Mittelpunkt, die ja explizit als „System-Monitoring“ angelegt sind und die auf die Akteure auf Systemebene als Abnehmer setzen<sup>1</sup>. Sie sind als Stichproben-Untersuchungen angelegt und liefern im

1 Hiervon zu unterscheiden sind landesweite Gesamterhebungen ganzer Schülerjahrgänge (z.B. MARKUS in Rheinland-Pfalz, LAU in Hamburg), die auch oder vor allem als Evaluation der Einzelschulen gedacht sind (vgl. v. Ackeren/Klemm 2000). Um die Evaluation von Einzelschulen durch Leistungsvergleichsstudien geht es in diesem Beitrag explizit nicht.

Vergleich der Schulsysteme Informationen über Leistungsergebnisse, aber auch über Strukturen und Rahmenbedingungen von Schule und Unterricht. Internationale Vergleichsstudien mit einem solchen Ansatz gibt es seit den 60er-Jahren (vgl. Bos/Postlethwaite 2000), in jüngerer Zeit realisiert und öffentlich heftig diskutiert wurden die TIMS-Studie (vgl. Baumert u.a. 1997), die PISA-Studie (vgl. Deutsches PISA-Konsortium 2001, 2002) und die IGLU-Untersuchung (vgl. Bos u.a. 2003).

Insbesondere bei der Begründung der PISA-Studie wird betont, dass die Adressaten nicht die einzelnen Schulen, sondern die Regierungen der Länder sind. Diesen Regierungen sollen verlässliche und international vergleichbare Hinweise auf die Leistungsfähigkeit ihrer Bildungssysteme geliefert werden (vgl. OECD-PISA 2000, S. 9 ff.). Dabei ist bei PISA die Stichprobenziehung so angelegt, dass *verlässliche* Aussagen nur über das jeweilige Schulsystem, nicht jedoch über einzelne Schulen möglich sind. Dies stimmt mit der Absicht der „Large-scale-assessment“-Studien überein, Analysen (und eventuell Handlungsvorschläge) auf der Systemebene zu formulieren. Dementsprechend heißt es in der offiziellen PISA-Broschüre der OECD: „Das Hauptziel der Entwicklung und Durchführung dieser groß angelegten Untersuchung ist ... die Gewinnung von empirisch gesicherten Informationen, die als Grundlage von schulpolitischen Entscheidungen dienen können“ (ebd., S. 9). In die gleiche Richtung argumentiert die Kultusministerkonferenz in ihren Konstanzer Beschlüssen (1997), wenn sie von „systemrelevantem Steuerungswissen“ spricht, das durch die von ihr in Auftrag gegebenen Leistungsvergleichsstudien erzeugt werden soll (vgl. Stryck 2000, S. 120). Und auch die an den internationalen Studien beteiligten Wissenschaftler heben diesen Aspekt hervor: So sprechen Bos/Postlethwaite (2000, S. 375) davon, dass eine „Generierung von Steuerungswissen zur Bildungsplanung“ angestrebt werde.

Kurz: Nicht nur die verantwortlichen internationalen Organisationen (OECD, IEA), sondern auch die Schulministerien und die beteiligten Wissenschaftler heben als zentrale Funktion dieser Studien die Bereitstellung von Steuerungs- und Entscheidungswissen auf der Systemebene hervor. „Nicht die bildungspolitische Öffentlichkeit, nicht die einzelnen Schulen, sondern Bildungspolitiker, Bildungsplaner, Lehrplanentwickler...“ (Klieme/Baumert/Schwippert 2000, S. 394) gelten als Hauptadressaten der Ergebnisse. Angesprochen sind somit vor allem die beteiligten Regierungen und ihre leitenden Mitarbeiter. Ein solches Konzept – insbesondere, wenn es sich auf das deutsche Schulsystem bezieht – darf allerdings nicht als eine naiv-technokratische Steuerungsgläubigkeit missverstanden werden. Vielmehr stehen dahinter die ambivalenten Erfahrungen, die in den letzten Jahrzehnten mit der „klassischen“ Schulbürokratie und ihren höchst unzulänglichen Steuerungspotenzialen gesammelt wurden. Dies wurde von Erziehungswissenschaftlern systematisch analysiert (vgl. Baumert 1980) und von Kultusbeamten schmerzhaft erfahren (vgl. z.B. Lange 2000b; Stryck 2000); daraus erwächst die Hoffnung, mit neuen Konzepten (in die Leistungsvergleichsstudien eingebunden sind) zu einem verbesserten Qualitätsmanagement auf der Systemebene zu gelangen.

## 1.2 Theorien zur Steuerung des Schulsystems

Nun ist mit dieser Einordnung ein erhebliches Theorieproblem verbunden, das Hermann Lange, KMK-Koordinator für die PISA-Studie, wie folgt formuliert: „Insbesondere die groß angelegten nationalen und internationalen Vergleichsuntersuchungen sollen, wie man zu sagen pflegt, ‚Steuerungswissen‘ vermitteln. Damit ist freilich die Frage noch nicht beantwortet, wie man sich eigentlich die ‚Steuerung‘ des Bildungswesens vorzustellen hat. Die Metapher ‚Steuerung‘ suggeriert ein eher mechanisches Bild der Prozesse“ (Lange 2000a, S. 20) und führt deshalb allzu leicht in die Irre. Zu fragen ist somit: Welche sozialwissenschaftlichen Konzepte und Theorien liegen eigentlich vor, die das „Steuern“ eines Schulsystems modellhaft beschreiben und insofern auch verdeutlichen können, was denn von den „Steuerleuten“ in den Ministerien eigentlich erwartet werden kann. Im Folgenden skizzieren wir hierzu in knapper Weise die beiden wichtigsten Ansätze<sup>2</sup>, die der Organisationssoziologie entstammen.<sup>3</sup> In der nachfolgenden Analyse – insbesondere bei der Interpretation unseres empirischen Materials – kommen wir auf diese Theoriekonzepte zurück.

### 1.2.1 Das bürokratisch-administrative Modell

In der gegenwärtigen Diskussion ist viel von dem „alten“, dem bürokratischen Steuerungsmodell die Rede. Die Beschreibung und Analyse dieser Form der Schulverwaltung ist in hohem Maße der Bürokratietheorie Max Webers verpflichtet, die in den 20er-Jahren entwickelt wurde (vgl. Weber 1922/1972). Nach dieser Vorstellung manifestiert sich in Bürokratien die rationalste Form der Herrschaft. Dabei ist von zentraler Bedeutung die Organisationsstruktur, eine nach generellen Regeln geschaffene Ordnung und die Akzeptanz dieser Ordnung durch die Mitglieder der Organisation. Weber sieht große Organisationen oder Unternehmungen in erster Linie als Befehls- und Gehorsamsverbände. Dabei definiert er als Merkmale bürokratischer Organisationen eine hohe Arbeitsteilung, Regelgebundenheit und Neutralität der Amtsführung, eine Abgrenzung von Autorität und Verantwortung, eine Amtshierarchie und die Aktenmäßigkeit aller Vorgänge sowie eine Beförderung der Mitarbeitenden nach fachlichen Kompetenzen. Eine solche Bürokratie garantiere Berechenbarkeit aller Handlungen sowohl für den Auftraggeber als auch für den Leistungsempfänger. In einer solchen Sicht erfolgt die Steuerung des Schulsystems vor allem durch zwei Handlungsformen: Das Ministerium weist personelle und sächliche Mittel zu und ermöglicht damit bestimmte Aktivitäten

- 2 Nicht referiert werden hier die in der Organisationssoziologie ebenfalls prominenten Konzepte des „loose coupling“ (Weick 1982) und der „garbage can“ (March/Olsen 1976), die beide eine Nicht-Steuerbarkeit von komplexen Organisationen (z.B. Bildungssystemen) unterstellen. Diese Konzepte spielen weder in der aktuellen Schulentwicklungsdiskussion noch in der Sichtweise der befragten Ministerialbeamten eine Rolle.
- 3 Wir bedanken uns bei Ulrike Popp für ihre Hilfestellung bei der Aufarbeitung der organisationssoziologischen Ansätze.



(und verhindert andere) – und das Ministerium erlässt Rechts- und Verwaltungsvorschriften (z.B. Lehrpläne), die als verbindliche regulative Programme verstanden werden (vgl. Biewer 1994). In diesem Modell geschieht Steuerung somit vor allem durch den „Input“ an Vorgaben und Regelungen. Die Einhaltung dieser Vorschriften ergibt sich aus der Gehorsampflicht der Beamten, zusätzlich soll sie durch die Schulaufsicht überwacht werden. Eine systematische Überprüfung der Ergebnisse schulischer Arbeit („Output“-Kontrolle) ist diesem Modell fremd. Insofern sind Leistungsvergleichsstudien und Formen externer Evaluation innerhalb dieses Modells auch nicht entwickelt worden.

### 1.2.2 *Das „moderne“ Modell von Autonomie und strategischer Steuerung*

Nun gibt es in der Pädagogik eine lange Tradition der Bürokratiekritik. Sie geht davon aus, dass das staatliche Schulsystem ungefähr so funktioniert, wie es im administrativen Modell soeben beschrieben wurde – sieht aber darin eine Okkupierung der Pädagogik und ihrer guten Absichten. Von Berthold Otto (1912) bis Horst Rumpf (1987) lässt sich diese Linie ziehen: die Bürokratie als Feind der guten, der erstrebenswerten Pädagogik. Diese pädagogische Kritik verbindet sich nun seit einigen Jahren mit einer Kritik, die aus einer ganz anderen Richtung stammt. Die in Industrie und Verwaltung gemachte Erfahrung, dass zentrale Steuerungen ineffektiv sind, dass hierarchische Anordnungsstrukturen nur zu leicht disfunktional werden, und dass Anbieterkonkurrenz das beste Mittel zur Durchsetzung einer „Kundenorientierung“ ist – dies wurde in einer neuen Management-Philosophie zusammengefasst und kritisch gegen den Öffentlichen Dienst insgesamt und damit auch gegen die „bürokratisierte Schule“ gewandt (vgl. Bildungscommission NRW 1995; Tillmann 1995, S. 31ff.). Seitdem wir über eine größere Autonomie der Einzelschule reden, ist auch der Begriff der „Steuerungsmodelle“ in aller Munde: Abschied vom alten, angeblich bürokratischen, angeblich ineffizienten Steuerungsmodelle nehmen – hin zu größerer Selbstständigkeit der Einzelschulen bei strategischer, output-orientierter Steuerung. Eine knappe Beschreibung dieses neuen Modells findet sich bei Fend: „Die Behörden nehmen sich in ihrer Kontrolle zurück, sie unterscheiden jetzt systematisch zwischen einer strategischen Führungsebene und einer operativen. Auf der Ersten werden Zielvorgaben und Leistungsaufträge formuliert und mit entsprechenden Gestaltungsbudgets versehen. Die operativen Einheiten, als welche die Schulen angesehen werden, können im Rahmen der Leistungsaufträge Organisationsform, Mittelverwendung und teilweise auch Lehrplanbereiche selbst bestimmen ...“ (Fend 2000, S. 65). Etliche Elemente dieses Modells – Schulprogramme, Globalhaushalte, Fremd- und Selbstevaluation, eigenständige Personalauswahl – befinden sich in einigen Bundesländern bereits auf dem Weg zur flächendeckenden Realisierung. Daraus ergibt sich dann auch, dass Handlungen der Zentrale nicht mehr als Anweisungen oder gar Durchgriffe auf die einzelne Lehrkräfte anzulegen sind, sondern als strategische Steuerung – indem z.B. Anreizsysteme geschaffen werden, die für die Schulen Vorteile schaffen, wenn sie in einer bestimmten Weise reagieren. In einem solchen Modell wird

die Bedeutung von „Input“-Regelungen stark zurückgenommen. Zugleich wird aber die autonomer gewordene Schule an ihrem „Output“ gemessen, sodass Leistungsvergleichsstudien und Formen externer Evaluation hier ihren systematischen Ort haben.

### *1.3 Leistungsvergleichsstudien und politische Legitimation*

Nun ist mit der ministeriellen „Verarbeitung“ der Leistungsergebnisse nicht nur ein Steuerungsproblem, sondern auch ein Problem der politischen Legitimation verbunden. Dies hat sich insbesondere bei der PISA-Studie gezeigt, bei der das geschilderte Konzept – die Eingrenzung der Adressaten auf die „Steuerleute“ – durch die Dynamik der öffentlichen Diskussion völlig überrollt wurde. Nie zuvor in Deutschland wurden die Ergebnisse einer empirisch-pädagogischen Untersuchung in einem solchen Maß öffentlich diskutiert. Damit ist den Leistungsvergleichsstudien eine bildungspolitisch höchst brisante Bedeutung zugewachsen: Das Schulministerium ist nicht mehr nur in seiner systeminternen Aufgabe der Steuerung angesprochen. Vielmehr ist es zugleich auch als Akteur in der „bildungspolitischen Machtarena“ gefordert (vgl. Tillmann 1991); denn es gilt, den bildungspolitischen Diskurs interessenorientiert zu beeinflussen. Hier handelt ein Ministerium nicht hierarchisch gegenüber nachgeordneten staatlichen Einrichtungen, sondern es nimmt – prinzipiell gleichberechtigt mit anderen Akteuren (z.B. Parteien, Verbänden) – teil an dem kontinuierlichen Bemühen, auf die öffentliche Meinung Einfluss zu nehmen. Zugleich kommt dem Ministerium in diesem öffentlichen Diskurs aber eine Sonderrolle zu: Weil es für das Schulsystem und seinen Zustand politisch zuständig ist, muss es sich auch die Verantwortung für die in den Studien aufgedeckten Mängel zumindest zum Teil zuschreiben lassen. Damit befindet sich das Schulministerium – zugespitzt: der Minister/die Ministerin – in einem prinzipiellen Legitimationsproblem. Dem muss begegnet werden, indem der Minister/die Ministerin Entschlossenheit und Handlungsfähigkeit bei der anstehenden Problemlösung zeigt, um auf diese Weise die Akzeptanz der Regierungspolitik in der Bevölkerung zu sichern (vgl. Terhart 2001, S. 27). Mit diesem Hinweis wird deutlich, dass es bei der Rezeption und Verarbeitung der Leistungsvergleichs-Ergebnisse in den Ministerien nicht allein (vielleicht nicht einmal vorrangig) um systeminterne Generierung angemessener Maßnahmen zur Qualitätssicherung geht. Vielmehr ist zugleich die Frage nach der öffentlichen Wirksamkeit der ins Auge gefassten Maßnahmen, ihrer schnellen Umsetzung, ihrer Akzeptanz in der Bevölkerung von nicht unerheblichem Gewicht.

### *1.4 Methodisches Vorgehen*

Im Mittelpunkt unserer Betrachtung steht somit die Frage, wie in Schulministerien mit den Ergebnissen von Leistungsvergleichsstudien umgegangen wird, dabei stellen die Begriffe „Steuerung“ und „politische Legitimation“ die theoretischen Bezugspunkte dar. Dieser theoretischen Skizzierung des Problems wollen wir nun eine erste empirische

Annäherung folgen lassen. Dazu haben wir explorative Experteninterviews mit „Steuerleuten“ – mit leitenden Beamten aus deutschen Schulministerien – geführt. Wir beziehen uns in diesen Interviews auf die PISA-Studie und gehen der Frage nach, wie in der Sichtweise unserer Gesprächspartner mit den PISA-Ergebnissen in den Ministerien umgegangen wird – und wie dieser Umgang in die übliche Steuerungspraxis einer solchen Behörde eingebunden ist. Damit hat unsere Pilotstudie zwar eine sehr schmale empirische Basis – aber sie erlaubt dennoch erste Einblicke in ministerielle Denkweisen und in ministeriums-interne Handlungsmuster.

Das Vorgehen, das wir hier gewählt haben, ist in den Sozialwissenschaften weit verbreitet und an sich wenig problematisch: Wir haben Anfang 2003 mit drei ausgewählten Experten Leitfadenterviews durchgeführt, die zwischen 75 und 120 Minuten gedauert haben. Diese wurden transkribiert und nach dem Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse (in Anlehnung an Mayring 1995) ausgewertet. Mit diesem gängigen Vorgehen bewegen wir uns allerdings in einem für erziehungswissenschaftliche Forschung höchst ungewöhnlichen und äußerst sensiblen Feld: Interviewt wurden Ministerialbeamte in gehobenen bzw. leitenden Positionen, die uns einen Einblick nicht nur in ihre subjektiven Sichtweisen, sondern auch in die internen Arbeitsabläufe ihres Ministeriums gewährten – und dabei mit kritischen Anmerkungen nicht gespart haben. Eine solche Offenheit war nur möglich, weil wir unseren Gesprächspartnern eine absolute Vertraulichkeit zugesagt haben. Das schließt ein, dass es auch für „Insider“ nicht möglich sein darf, anhand dieses Textes unsere Gesprächspartner (bzw. ihre Ministerien) zu identifizieren. Daraus ergibt sich zum einen, dass wir über diese drei Personen nur die folgenden, sehr allgemeinen Angaben machen können: Es handelt sich um Ministerialbeamte mit langjährigen beruflichen Erfahrungen, die in drei verschiedenen Schulministerien deutscher Bundesländer arbeiten. Diese drei Ministerien liegen in ganz unterschiedlichen Regionen Deutschlands, und sie sind auch parteipolitisch unterschiedlich ausgerichtet. Alle drei Interviewpartner verfügen über eine ausgesprochen hohe Expertise, was ministerielles Arbeiten und das eigene Steuerungshandeln angeht. Sie haben zwar unterschiedliche Zuständigkeiten – von pädagogischen Grundsatzfragen bis hin zur Aufsicht über bestimmte Schulformen –, sie sind aber alle mit den Auswirkungen von PISA befasst. Auf genauere Angaben müssen wir hier verzichten. Zudem macht es der Schutz der Vertraulichkeit notwendig, in einigen wenigen Fällen in den wörtlichen Aussagen der Interviewpartner Veränderungen vorzunehmen: Immer dann, wenn unsere Gesprächspartner Begriffe gebraucht haben, die sich einem Bundesland eindeutig zurechnen lassen, haben wir diese ausgetauscht, ohne dabei den Sinn des Zitats zu verfälschen.

So wie die Ministerien in den letzten Jahren mit der Verarbeitung von Leistungsvergleichsstudien Neuland betreten haben, so betreten auch wir mit dieser Forschung Neuland. So weit wir sehen gibt es bisher keine Untersuchungen, die sich mit der Verarbeitung von Leistungsvergleichsstudien auf der *Systemebene* befassen. Und das Forschungsfeld „Ministerialbürokratie“ ist bisher höchst selten in den empirischen Blick genommen worden (Ausnahmen Titscher 1975 und Bruder 1980). Deshalb hat die hier präsentierte Pilotstudie ausdrücklich einen explorativen und problemerschließenden

Charakter. Sie zielt darauf ab, in einem jetzt anlaufenden umfassenden Forschungsprozess schärferen Problemsichten und genaueren Fragestellungen vorzudringen.<sup>4</sup> Deshalb wird das Fazit dieses Aufsatzes auch keine gesicherten Erkenntnisse enthalten, sondern lediglich zu einer geordneteren Problemsicht vordringen können.

## **2. Empirische Annäherung: ministerielles Steuerungshandeln im Alltag**

Die Ergebnisse der Experteninterviews präsentieren wir im Folgenden in zwei Schritten: Im ersten Schritt geht es um die generelle Sichtweise der Gesprächspartner, was die Steuerungsfähigkeit des Schulsystems und den Alltag des ministeriellen Steuerungshandelns angeht. Im zweiten Schritt geht es dann um den Umgang mit der PISA-Studie und ihren Ergebnissen. Bevor wir die Ergebnisse im Einzelnen darstellen, muss jedoch ein Interpretationsproblem angesprochen werden, das in den folgenden Abschnitten virulent wird: Unsere Gesprächspartner beziehen sich in ihren Aussagen auf die jeweilige Praxis ihres Ministeriums; dabei lassen sich Faktenaussagen und Bewertungen nur schwer voneinander trennen. Es ist auch nicht auszuschließen, dass ein anderer Ministerialbeamter aus dem gleichen Ministerium andere Fakten benennen, andere Bewertungen vornehmen und damit ein anderes Bild der Arbeit des Ministeriums zeichnen würde. Deshalb dürfen die folgenden Analysen und Interpretationen nicht als quasi-objektive Beschreibung der Situationen in verschiedenen Ministerien verstanden werden. Vielmehr handelt es sich um drei verschiedene Bilder, die sich drei Personen aufgrund umfänglicher beruflicher Erfahrungen von der Arbeit ihres jeweiligen Ministeriums machen. Doch gerade solche subjektiven Konstruktionen sind unter unserer Erkenntnisperspektive von großer Bedeutung.

### *2.1 Die Auffassungen von einer guten Steuerung*

In den Interviews stellte sich sehr bald heraus, dass unsere Gesprächspartner sowohl zur Steuerungsproblematik als auch zu den Leistungsvergleichsstudien bestens informiert waren und dazu auch ein hochreflexives Theoriewissen einbrachten. Mit dieser inhaltlich-fachlichen Kompetenz verbindet sich bei allen dreien ein ausgeprägtes berufliches Engagement, das auf eine Durchsetzung „moderner“ Steuerungsverfahren im Schulsystem ausgerichtet ist. Alle drei Interviewpartner sind somit Protagonisten und gute Kenner des „neuen“ Steuerungsverständnisses. So verweist Herr B. darauf, dass er sich „sehr intensiv mit dieser Problematik Steuerungselemente einer Verwaltung“ auseinandergesetzt habe, wie z.B. mit dem Führen durch Zielvereinbarungen, mit Budgetierung und

4 Wir werden dieses Problem im Rahmen eines umfangreichen, von der DFG finanzierten Forschungsprojekts („Ministerielle Steuerung und Leistungsvergleichsstudien“ – MiStel) in den Jahren 2003 – 2006 intensiv bearbeiten; Projektmitarbeiter/innen: Kathrin Dederling, Daniel Kneuper, Christian Kuhlmann, Isa Nessel, Klaus-Jürgen Tillmann (Leitung).

Dezentralisierung, aber auch mit der Umsetzung von Fach- und Ressourcenverantwortung. In seiner Arbeit habe er sich besonders um die Leitbildentwicklung für Realschulen (in Kooperation mit Schulaufsicht und Schulen) bemüht; er bezeichnet diese Arbeit als Teil eines „kundenorientierten Qualitätsmanagements“. Auch die Herren A. und C. haben ähnliche Vorstellungen von der Steuerung des Schulsystems eines Bundeslandes. Herr A. beschreibt das von ihm präferierte „moderne Steuerungsmodell“ mit Stichworten wie „Zielvereinbarungen, Evaluationen, Deregulierung, Delegation“. Einen besonderen Stellenwert nimmt für ihn die relative Autonomie einzelner Teilbereiche ein: Man solle an Schulen zwar „Ansprüche stellen, aber die institutionellen Antworten auf diese Anforderungen nicht vorwegnehmen, sondern denen überlassen“.

Diese Notwendigkeit eines autonomen Handlungsfeldes sieht auch Herr B. B. hat eine sehr genaue Vorstellung davon, wie ministerielles Steuerungshandeln idealerweise aussehen sollte: Er spricht sich besonders für die Entwicklung von Standards aus, auf deren Basis gemeinsame Leitziele entwickelt werden und deren Erreichen dann evaluiert werden soll. Er macht diese Vision an einem Beispiel deutlich: „Wir brauchen meinerwegen eine starke Förderung im Bereich Früherziehung ... Wenn das klar ist, dann weiß die entsprechende Gruppe in unserem Haus Bescheid: ‚Ah ja, darauf müssen wir uns konzentrieren‘. Das wird im Ministerium gemacht, das wird in gesetzliche Regelungen getan, die Schulaufsicht agiert danach, und die Handlungsebenen in Kindergärten und Grundschulen arbeiten auch danach. Und dann verabreden wir: ‚Das sind unsere Standards dafür, die haben wir alle vereinbart miteinander und die Analyse sieht so und so aus ... Und wir vereinbaren jetzt für das nächste Schuljahr drei Ziele, und wollen auf dem Weg zur Entwicklung dieser Standards in drei Jahren dazu kommen‘ ... Und dann müsste es ein Evaluationsreferat geben, das müsste eben sagen: ‚Ihr habt jetzt drei Jahre daran gearbeitet, wir schicken jetzt eine externe Gruppe an diese Ebene und prüfen das nach‘“.

Auch Herr C. hat innerhalb des „modernen“ Konzepts von Autonomie und strategischer Steuerung seine Visionen. Dabei ist es ihm besonders wichtig, die verschiedenen Ebenen des Schulsystems (Schule, Schulaufsicht, Ministerium) in die Steuerungshandlungen einzubeziehen: Deshalb fordert er eine Lenkungsstruktur, „die nicht rein ministerial geprägt ist, sondern die die Blickwinkel aus allen Bereichen des Bildungswesens in sich vereint. Das heißt also, wir brauchen eine Art Steuerungsgremium, das zwar angesiedelt ist im Schulministerium, was sich aber zusammensetzt aus Vertretern der Abteilungen des Ministeriums, aus den Leitungsfunktionen der nachgeordneten Behörden (Lehreraus- und Fortbildung, regionale Schulaufsicht). Und dann sollen auch Leitungen aus den Schulen repräsentativ vertreten sein, also meinerwegen für jede Schulform oder so, also so ein etwas größeres Gremium von 10 bis 15 Personen mit hochrangigem Vorsitz, damit sie diese Probleme der Hierarchie und der Weisungsbefugnis dann nicht ... haben“. Er erhofft sich, dass auf diese Weise wesentlich mehr Sachverstand in die Entscheidungsprozesse einfließt und so die Arbeit zwischen den Ebenen wesentlich besser koordiniert werden kann.

Festzuhalten ist somit, dass alle drei Gesprächspartner eine klare Präferenz artikulieren, die auf die Realisierung einer strategischen Steuerung in einem System mit hoher Schulautonomie ausgerichtet ist. Das bedeutet auch, dass alle ministeriums-internen

Prozesse – und die Kritik daran – aus einer solchen Modernisierungsposition gesehen werden. Ob die drei Ministerialbeamten mit einer solchen Sichtweise unter den Kollegen ihres Hauses zu einer Mehrheit oder zu einer Minderheit gehören, wird von ihnen unterschiedlich beantwortet: Während Herr A. explizit feststellt, mit dieser Position innerhalb seines Ministeriums im „Mainstream“ zu liegen, vermitteln die Herren B. und C. einen deutlich anderen Eindruck. Dem entspricht es dann auch, dass Widersprüche zwischen beiden Steuerungskonzepten in der beruflichen Alltagsarbeit von unseren Gesprächspartnern höchst unterschiedlich wahrgenommen werden.

## 2.2 *Widersprüche zwischen „alter“ und „neuer“ Steuerungspraxis*

Auf die Frage, wie denn heute das Schulsystem gesteuert wird, berichten alle Befragten von Instrumenten „alter“ (bürokratischer) wie „neuer“ (strategischer) Steuerung. Hierzu Herr A.: „Da sind jetzt auch natürlich immer wieder traditionelle Instrumente ... Natürlich wird weiter über Vorgaben gesteuert. Und auch mit gutem Gewissen“. Doch an möglichst vielen Stellen werden „statt Vorgaben Zielvereinbarungen abgeschlossen, ... und anschließend (erfolgt) die Berichterstattung“. Die angewandten Steuerungsverfahren in seinem Ministerium – so sieht das Herr A. – entfernen sich zunehmend von bürokratischen Strategien hin zu autonomieorientierten Arbeitsformen. Demgegenüber berichten Herr B. und Herr C. eher von einer Dominanz eines bürokratischen, noch stark input-orientierten Steuerungsverhaltens. Jedoch werden von beiden auch Ansätze „neuer“ Steuerung benannt, wie z.B. Schulprogramme, Leitbildentwicklungen und Konzepte interner wie externer Evaluation. Ein Problem sei jedoch – so Herr C. – die Koordination zwischen Elementen der „alten“ und der „neuen“ Steuerungspraxis. An konkreten Beispielen beschreibt er die Reibungen und Konflikte, die dabei auftreten.

Auch aus der Sicht von Herrn B. dominiert das „inputorientierte Verwaltungshandeln“, in dem Schulen als „nachgeordnete Behörden“ behandelt werden. Dies stehe ironischerweise in einem eklatanten Widerspruch zu dem geringen Informationsstand, den sein Ministerium über die Folgen seiner Handlungen habe. Bei allen Vorgaben „wird ja nicht nachgeprüft, ob es erreicht wird. Das ist ja das Phänomenale, wir haben ja keine Messebenen oder Messmöglichkeiten, wir haben keine Berichterstattung ... Wir wissen gar nicht, wie Schulen vor Ort genau funktionieren. Zum Beispiel ‚Qualität des Religionsunterrichts‘: Dafür bin ich im Ministerium eigentlich zuständig, sodass ich darüber was aussagen müsste. Wie denn?“ Innerhalb seines Ministeriums hat Herr B. mehrfach Anregungen gegeben, bestimmte Probleme mit modernen Steuerungsverfahren (z.B. mit der Entwicklung eines Qualitätsmanagement-Modells) zu bearbeiten. Nach seiner eigenen Einschätzung war er damit nicht sehr erfolgreich; er stieß auf Widerstände, die er insbesondere in der vorliegenden hierarchischen, bürokratischen Struktur verortet.

Ganz anders schätzt Herr A. die Situation in seinem Bundesland ein: „Natürlich gibt es weiterhin Richtlinien, auch Lehrpläne“. Er macht aber deutlich, dass diese klassischen Formen der Vorgaben zunehmend an das „neue“ Steuerungsmodell anknüpfen, wie z.B.



bei „Vorgaben für die Schulentwicklung in nächster Zeit“. Diese Vorgaben verortet er im Bereich der strategischen Steuerung. In ähnlicher Weise fügt er an: „Natürlich wird dann weiter mit Ressourcen gesteuert ... gezielte Ressourcenzuweisung im Hinblick auf Problemgebiete, Problemschulen usw.“. Diese gezielte Zuweisung, auch für spezielle Innovationen, unterscheidet sich deutlich von der früheren Praxis, wo „mit der Gießkanne übers Land gegangen wurde“. Herr A. sieht in dem von ihm beschriebenen neuen Steuerungskonzept (und seiner weitgehenden Umsetzung) „einen gemeinsamen Fundus von grundüberzeugenden Reflexionen, Gedanken“ in seinem Ministerium und verortet sich selbst „im Mainstream derjenigen, die da arbeiten“. Hier gebe es seit Anfang der 90er-Jahre eine Kontinuität. Damals habe es in seinem Bundesland „einen Paradigmenwechsel auch in den Grundvorstellungen des Denkens“ gegeben, und zwar nicht nur im Ministerium, sondern auch in der regionalen Schulaufsicht: „Es gibt kein naives Steuerungsverständnis mehr“.

Herr B. sieht – wie auch Herr C. – einen solchen Konsens über Steuerung innerhalb seiner Institution nicht: Darüber „findet keine inhaltliche Diskussion statt“. Insgesamt beobachtet er vielmehr eine hierarchische Grundstruktur, die ihm insbesondere im Umgang mit der regionalen Schulaufsicht auffällt: „Dienstbesprechungen, das sind diese Verkündigungsveranstaltungen, wo die Abteilungsleiter und die Referenten vorne sitzen und jeder sagt noch mal: ‚Das erwarten wir, das wollen wir, und so wird es gemacht‘ ... Es findet keine inhaltliche Diskussion statt. Die gibt es kaum“. Vor diesem Hintergrund urteilt er: „Von der lernenden Organisation, die ja eingefordert wird, sind wir meilenweit entfernt“. Es existiert aus seiner Sicht kein einheitliches Steuerungskonzept im Ministerium. Auch Herr C. sieht eine Dominanz bürokratischer Steuerungselemente und hat zugleich große Zweifel, was deren Wirksamkeit angeht: „Die Ebene der Lehrplangvorgaben ist ein begrenzt wirksames Steuerungsinstrument ... Die Ebene der Gesetze und Verordnungen kann beliebig unterlaufen werden, das wissen wir auch. Die Ressourcenplanung ist zwar ein sehr wirksames Steuerungsinstrument, aber bei uns kein sehr reflektiert eingesetztes“. Zugleich sieht Herr C. aber auch, dass zu diesen Elementen der bürokratischen Steuerung einzelne Elemente eines neuen Steuerungsmodells hinzutreten sind: „Wir haben eine Veränderung der Steuerung im Grunde genommen, die jetzt so eine Mischung aus einer Steuerung ist, die von der Schule ausgeht und einer, die immer noch von oben ausgeht, ausgehen muss, weil wir ja die Rahmenvorgaben und die Ressourcenplanung nach wie vor machen müssen als Bildungsverwaltung; wir haben also in dieser Mischung noch keine Neudefinition der Rollen wie der Aufgaben, die sich daraus ergeben“. Anhand konkreter Beispiele macht er deutlich, dass innerhalb der Bildungsverwaltung im Nebeneinander von projektorientierten Vorgehensweisen und hierarchischer Organisation erhebliche Effizienzprobleme entstehen.

In allen drei Fällen wird somit deutlich, dass sich der Diskurs über Steuerung – und dass sich die Alltagserfahrungen – zwischen dem traditionell-administrativen und dem neuen, kontextorientierten Steuerungsmodell bewegen. Dabei setzen sich alle drei Ministerialbeamten engagiert für eine zunehmende Realisierung des „neuen“ Steuerungsmodells ein; alle drei kennen sich auch mit den theoretischen Implikationen dieses Steuerungsmodells und mit dem dazugehörigen „Werkzeugkasten“ bestens aus. Wenn

sie sich zum „alten“ Steuerungsmodell äußern, wird dies als eine überständige, eher naive, aber immer noch gängige Praxis beschrieben. Bezeichnet wird es mit Begriffen wie „hierarchische Durchsetzung“, „Machtorientierung“, „fehlende Diskussionen“. Als ein Konzept, das ebenfalls auf theoretischen Begründungen aufbaut (vgl. Kap. 2.1), wird es wohl nicht gesehen. Aus dem Verhältnis dieser beiden Steuerungsmodelle im Alltag der Behörde ergeben sich ganz unterschiedliche Widerspruchserfahrungen. Während in der Sicht von Herrn A. das Handeln in seinem Ministerium insgesamt dem Typus der „modernen Steuerung“ sehr nahe kommt, sehen die beiden anderen ihre Ministerien eher verhaftet in der Tradition bürokratischer Steuerung – mit lediglich punktuellen Ansätzen in Richtung Autonomie und strategischer Steuerung. Als ein Hemmnis für die Umsetzung neuer Steuerungsmodelle werden hier vor allem die vorhandenen hierarchischen Strukturen und deren konventionelle Nutzung insbesondere durch die Leitungsebene hervorgehoben. Aus dieser Widersprüchlichkeit ergeben sich immer wieder Konflikte, bei denen sich letztlich die hierarchischen Strukturen durchsetzen. Innerhalb dieses Kontextes und seiner Widersprüchlichkeiten werden in den Ministerien nun die PISA-Studie und ihre Ergebnisse verarbeitet.

### *2.3 Der ministerielle Umgang mit der PISA-Studie*

Im Folgenden beschäftigen wir uns mit der Frage, in welcher Weise in diesen drei Schulministerien die Ergebnisse der PISA-Studie zunächst erwartet, und in welcher Weise sie dann verarbeitet wurden. Dabei setzen die drei Ministerialbeamten in den Interviews sehr unterschiedliche Schwerpunkte, sie kommen auch zu deutlich unterschiedlichen Einschätzungen. Wir ordnen diese Aussagen, indem wir zunächst zwischen zwei zeitlichen Abschnitten unterscheiden: das Warten auf die PISA-Ergebnisse und die Bearbeitung der dann vorliegenden Ergebnisse. Nachdem unsere Gesprächspartner diese beiden Phasen beschrieben haben, nehmen sie eine Einschätzung unter zwei Aspekten vor: Zunächst äußern sie sich zu der Frage, wie die Verarbeitung der Ergebnisse durch den bildungspolitischen Legitimationsdruck beeinflusst wurde, um sodann abschließend einzuschätzen, welchen Nutzen sie der PISA-Studie und ähnlichen Untersuchungen als Steuerungsinstrument zusprechen. Zu betonen ist noch, dass es uns im Folgenden nicht darum geht, den „Output“ der ministeriellen Entscheidungsprozesse (Welche Maßnahmen werden wo realisiert?) je im Einzelnen aufzulisten (vgl. dazu Hovestadt 2003). Vielmehr geht es uns um die Verarbeitungs- und Verkehrsformen, die in einem Ministerium mit der PISA-Studie verbunden sind, und die sich in den Erfahrungen unserer Gesprächspartner niederschlagen.

#### *2.3.1 Vorbereitung auf die Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse*

Die vor 1997 geführte Diskussion über die Frage, ob das jeweilige Land einer Beteiligung an PISA zustimmen sollte, wurde so gut wie gar nicht auf der Ebene der Fachbe-



amten, sondern auf höchster politischer Ebene geführt. Der zuständige Minister – so etwa Herr A. – „wusste, dass das unvermeidbar war“. Eine Nichtteilnahme sei aus politischen Gründen „gar nicht denkbar gewesen“. So wurde im Vorfeld weniger über den Beschluss selbst diskutiert, als vielmehr über dessen Konsequenzen. Sorgen und Befürchtungen – was die PISA-Ergebnisse angeht – gab es in allen drei Ministerien. Doch wurde in der Wahrnehmung unserer Gesprächspartner damit sehr unterschiedlich umgegangen. Wie auch schon bei der Einschätzung des allgemeinen Steuerungsverhaltens unterscheidet sich der Bericht, den Herr A. über die Arbeit in seinem Ministerium gibt, grundlegend von den Berichten der beiden anderen Interviewpartner.

Beginnen wir mit den Schilderungen der Herren B. und C.: Herr B. beschreibt die Situation vor der Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse in seinem Hause als eine Mischung aus Hoffen und Bangen. Während einerseits die Befürchtung geäußert wurde, dass bekannte oder vermutete Schwachstellen aufgedeckt werden könnten, gab es andererseits die Hoffnung auf grundlegende Reformen finanzieller wie schulstruktureller Art. Herr C. hingegen verweist vor allem auf die Sorgen, die im Vorfeld bestanden. Anlass dazu boten die Handlungserfordernisse, die aus den Befunden der Studie für das Schulministerium erwachsen konnten. Es wurde angenommen, dass man u.a. aufgrund fehlender Strukturen und Kompetenzen innerhalb des Hauses – auch aufgrund fehlender Ressourcen – diesen vermuteten Anforderungen gar nicht gerecht werden könne. In der Phase vor der Bekanntgabe der PISA-Befunde habe man deshalb gebannt ausgeharrt und auf das Ereignis der Veröffentlichung gewartet. Vor diesem Hintergrund bildete sich im Ministerium von Herrn C. aber immerhin eine Arbeitsgruppe, „die zunächst einmal das Design der Studie zur Kenntnis genommen hat“ und sodann Überlegungen darüber anstellte, wie die anstehende Informationsverarbeitung organisatorisch gestaltet werden könnte. Es wurde überlegt, welche Referate im Hause für welche potenziellen Ergebnisbereiche und für die damit verbundenen Planungen und Umsetzungen zuständig sein sollten. Die dabei eingeforderte projektorientierte Kooperation einer größeren Zahl von Referenten wurde jedoch nicht realisiert. Vielmehr scheiterte dieser Vorschlag an der im Ministerium üblichen, auf Einzelreferate bezogenen Arbeitsstruktur. Anders formuliert: Eine Strategie zur angemessenen Bearbeitung einer solch komplexen Studie wurde zwar vorgeschlagen, konnte sich jedoch nicht durchsetzen.

Herr A. schildert solche Probleme nicht. Auf die Veröffentlichung der internationalen wie der nationalen PISA-Ergebnisse und deren Verarbeitung bereitete man sich in seinem Ministerium umfangreich anhand inhaltlich-strategischer Überlegungen vor. Auf der Basis einer umfassenden Ergebnisanalyse bereits vorliegender Leistungsvergleichsstudien hat man zunächst einmal „versucht, Szenarien durchzuspielen, was denn kommen könnte“. Es wurden unterschiedliche Varianten entwickelt, die im Sinne von mehr oder weniger wahrscheinlichen Möglichkeiten erörtert wurden. Sowohl für die Ergebnisse des internationalen als auch für die des nationalen Vergleichs wurden solche Szenarien durchgespielt, die jeweils vom „worst case“ bis zu einem optimalen Ergebnis reichten. Jeweils eines der Szenarien entsprach dann auch in etwa den tatsächlichen Ergebnissen: „Dann war das relativ nah an dem, was da kam“ (Herr A.). Für die verschiedenen, zunächst nur antizipierten Problembereiche wurden sowohl bildungspolitische

Optionen festgelegt als auch Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung erarbeitet. Derart gewappnet erwartete man in diesem Ministerium die Veröffentlichung des internationalen und des nationalen Ländervergleichs. Weil die Grundsatzfragen im Vorfeld „als Vorüberlegung“ bereits geklärt wurden, „fiel das alles (gemeint sind die dann folgenden Maßnahmenankündigungen) dabei später nicht vom Himmel“ (Herr. A.).

Die Berichte machen sehr deutlich, dass die Vorbereitungen auf die Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse in den Ministerien sehr unterschiedlich gestaltet wurden. Das Spektrum reicht dabei von bangem Warten bis hin zu einer ausgefeilten inhaltlich-strategischen Vorbereitung. Dabei fällt auf, dass aus dem Ministerium, in dem nach den Aussagen von Herrn A. das „neue“ Steuerungsmodell am stärksten Fuß gefasst hat, auch über die differenziertesten Vorbereitungen berichtet wird. Hier ist offensichtlich mit hoher wissenschaftlicher wie politisch-strategischer Kompetenz vorgegangen worden. Demgegenüber erweckt die Beschreibung der Herren B. und C. den Eindruck, als bestehe innerhalb einer eher hierarchischen Steuerungspraxis noch wenig Bereitschaft, sich inhaltlich und strategisch auf die Veröffentlichung solcher Ergebnisse einzustellen. Bei der folgenden Beschreibung der Ergebnisrezeption wird man sehen, ob sich dieser Eindruck bestätigt.

### 2.3.2 *Rezeptionsprobleme bei den PISA-Ergebnissen*

Am 4.12.2001 erfolgte dann die Veröffentlichung des internationalen Ländervergleichs. Zwar übte das eher mäßige Abschneiden der deutschen Schülerinnen und Schüler einen erheblichen legitimatorischen Druck auf die Schulministerien insgesamt aus. Doch weil zu diesem Zeitpunkt noch keine Ergebnisse der einzelnen Länder vorlagen, wurden die schlechten Ergebnisse bewusst als „ein gemeinsames deutsches Problem aller Länder“ (Herr A.) betrachtet. Dementsprechend reagierte die Kultusministerkonferenz – und damit alle Bundesländer gemeinsam – mit einem Maßnahmenkatalog, der noch im Dezember 2001 verabschiedet wurde. Mit der Veröffentlichung der Länderergebnisse, die etwa sechs Monate später – am 25.6.2002 – erfolgte, verstärkte sich dann der ohnehin schon bestehende Legitimationsdruck insbesondere für die Bundesländer, die auch im innerdeutschen Vergleich eher schlecht abgeschnitten hatten. Jetzt stellte sich auch öffentlich die Frage nach länderspezifischen Reaktionen auf länderspezifische Ergebnismuster. Auf diese Legitimationsproblematik gehen wir im nächsten Abschnitt ein. Hier geht es jetzt zunächst um die Frage: Wie wurden die PISA-Ergebnisse nach ihrer Veröffentlichung in den Ministerien rezipiert – und welche Probleme traten dabei auf? Angesichts der bisherigen Darstellung verwundert es nicht, dass Herr A. relativ wenig Probleme beschreibt, während die Herren B. und C. dies ganz anders sehen.

Herr C. verweist zunächst auf ein generelles Problem, das sich aus dem Charakter der PISA-Studie ergebe: Aufgrund der Vielzahl ihrer Einzelbefunde sei die Studie für den Leser eher verwirrend. Das müsse sie auch sein, „weil die Sache eben komplex ist“. Eine Chance, eindeutige Zusammenhänge zwischen einzelnen Aspekten herzustellen, habe man deshalb nicht; denn stets sehe man „dieses Bündel von Wirkungen und

Wechselwirkungen“. Damit sei die Möglichkeit, unmittelbar und schnell Handlungskonsequenzen zu ziehen, extrem erschwert. Angesichts des Handlungsdrucks, unter dem Ministerialbeamte stünden, läge es dann sehr nahe, dass die Studien eher selektiv gelesen werden, um so auch die eigene bildungspolitische Position zu bestätigen. Die Rezeption der PISA-Studie sei durch solche Prozesse stark beeinflusst worden.

Von Herrn B. werden die PISA-Ergebnisse insgesamt als positiv eingeschätzt, weil durch sie die Diskussion über notwendige Reformen intensiviert worden sei. Um im Geschäftsbereich seines Ministeriums die Rezeption der Befunde zu erleichtern und einen kommunikativen Austausch über die gemeinhin deutlich voneinander getrennt agierenden Abteilungen und Referate zu ermöglichen, seien „massive Fortbildungsveranstaltungen für alle Ebenen“ durchgeführt worden. Damit sei „versucht (worden), über eine ganz wichtige Strategie, nämlich Aufklärung, miteinander ins Gespräch (zu) kommen, da Ursachenforschung zu betreiben“. Dabei wurden – so Herr B. – auch kompetente externe Referenten eingesetzt. Gegenstand dieser Tagungen waren die Ergebnisse der PISA-Studie und Diskussionen zu Ursachen und möglichen Maßnahmen, verbunden mit der Hoffnung: „Mensch, jetzt kriegen wir mal ’raus, was läuft bei uns denn so verkehrt?“ Herr B. berichtet ferner, dass sich in seinem Hause eine PISA-Arbeitsgruppe gebildet habe, die sich in zahlreichen Sitzungen mit den Befunden der Studie auseinandergesetzt habe. Diese Gruppe, die quer zu den bisherigen Referaten eingerichtet wurde, diene aus der Sicht von Herrn B. aber auch der Beruhigung des Gewissens vieler Kollegen im Ministerium: „Da waren wir oder die Mitarbeiter erst mal froh, dass es so etwas gab, weil man sich erhofft hat, da wird ’ne Analyse gemacht unserer ganzen Bildungssituation, wir kriegen Ergebnisse oder man hat sich bemüht, Ursachen zu entwickeln“. Herr B. hat auf diese Arbeitsgruppe große Hoffnungen gesetzt, umso enttäuschter äußert er sich jetzt: Die Ergebnisse der Gruppe seien so gut wie gar nicht ins Haus vermittelt worden, vielmehr „halten die das unter Verschluss. Alle wissen, da arbeiten irgendwelche und denken nach, aber wir wissen gar nichts darüber“. Im weiteren Verlauf des Interviews wird deutlich, dass ein Grund für diesen Sachverhalt darin liegt, dass die ursprünglich quer zu den Referaten installierte Gruppe wieder in die alte Organisationsstruktur eingereiht wurde. Die Arbeitsgruppe wurde zu einem Quasi-Referat und der Informationsfluss verlief in den gewohnten Bahnen nur entlang der Hierarchie-Stufen. So nimmt Herr B. als Ergebnis der Arbeit dieser Gruppe einen von der Hausspitze bereits verabschiedeten, umfassend angelegten Maßnahmenkatalog entgegen, der nun als Handlungsrichtung für das Ministerium gilt. Einzelne Maßnahmen dieses Katalogs spricht Herr B. an: Schulprogrammarbeit, neue Kerncurricula, Qualitätsstandards und zentrale Leistungstests, Verstärkung interner und externer Evaluation. Herr B. berichtet somit von einem Rezeptionsprozess, der mit intensiver Fortbildung für eine große Zahl von Beschäftigten aller Ebenen des Bildungssystems verbunden wurde. Dieser „offenen“ Verarbeitungsform steht im Ministerium eine eher „geschlossene“ gegenüber: Eine interne Arbeitsgruppe arbeitet der Hausspitze bei der Formulierung von Maßnahmen zu, ohne dass dies in die Fachreferate zurückgekoppelt wird. Somit stehen auch bei diesem Rezeptionsprozess in den Augen von Herrn B. Elemente der „neuen“ und der „alten“ Steuerungsstrategie eher unverbunden nebeneinander.

### 2.3.3 *Der Umgang mit dem bildungspolitischen Legitimationsdruck*

Weiter vorn haben wir aufgezeigt, dass es bei dem ministeriellen Umgang mit den PISA-Ergebnissen nicht nur – vielleicht nicht einmal vorrangig – um Probleme des Qualitätsmanagements im Schulsystem geht. Vielmehr ist es für das Ministerium nicht weniger wichtig, innerhalb der z.T. heftigen öffentlichen Debatte eigene Positionen zu vertreten und dafür Akzeptanz zu schaffen. Bei der Beschreibung der unterschiedlichen Formen, in denen sich die Ministerien auf die PISA-Veröffentlichung vorbereitet haben, ist dies ja bereits angeklungen. Hier können wir anknüpfen, indem wir vor allem die Aussagen von Herrn A. und Herrn C. vergleichend gegenüberstellen.

Betrachtet man zunächst den Bericht von Herrn A., so entsteht der Eindruck, dass sich sein Ministerium taktisch klug und kompetent verhalten hat: Noch bevor die Ergebnisse des Bundesländervergleichs der Öffentlichkeit präsentiert wurden, stellte es ein Maßnahmenbündel vor und leitete entsprechende Aktivitäten ein. Dabei stand dieses Programm zum einen im Konsens mit den Maßnahmen der KMK, zugleich wurde damit aber auch die Linie der bisherigen Bildungspolitik des Bundeslandes fortgesetzt. Herr A. betont, dass der zuständige Minister ganz bewusst entschieden habe, schon vor der Veröffentlichung der Ergebnisse von PISA-E mit einem Handlungsprogramm an die Öffentlichkeit zu treten. Dieses Programm sollte so konzipiert werden, „dass es nach Möglichkeit den Grossteil der Fragestellungen, die ... bei PISA-E auf uns zukommen, mit abdecken sollte ... Die Überlegung war, also wenn jetzt PISA-E kommt, und es kommt jetzt meinerwegen ein schlechtes Ergebnis in einem Kompetenzbereich, dann müssen wir sagen, wir haben bereits ... den Start einer entsprechenden Initiative verkündet und die läuft jetzt so und so“. In der Phase zwischen der Veröffentlichung der internationalen und der nationalen Ergebnisse sind dann „die ersten Aktivitäten schon passiert“. Auf diese Weise konnten „bestimmte Meilensteine bereits vor PISA-E auch in Gang“ gesetzt werden. Dieses vorausdenkende Vorgehen ist nach Meinung von Herrn A. notwendig, denn: „Das kann man nicht nur auf der Symbolebene machen, sondern da muss ja was Konkretes“ passieren. Es wird deutlich, dass bei dieser von Herrn A. berichteten strategischen Vorbereitung auf die PISA-Ergebnisse die politischen Legitimationsprobleme eine zentrale Rolle gespielt haben; durch die gezielte Platzierung von potenziell wichtigen Maßnahmen sollte die Kompetenz und Handlungsfähigkeit des Ministers (und seines Hauses) unter Beweis gestellt werden. Dabei blieb es nicht bei einer Ankündigungspolitik, sondern es wurden einige Maßnahmen – etwa zur Leseförderung – sehr schnell real in Gang gesetzt. Diese Maßnahmen lassen sich je für sich als pädagogisch sinnvolle Reaktion auf die bei PISA aufgezeigten Defizite verstehen, sodass sie durchaus auch als angemessene Schritte eines Qualitätsmanagements bewertet werden können.

Die öffentliche Debatte über das eher mäßige Abschneiden der deutschen Schülerinnen und Schüler übte auch auf das Haus des Herrn C. einen starken Legitimations- und Handlungsdruck aus. Herr C. berichtet, dass man in seinem Hause auch ohne längere Vorbereitung relativ schnell auf die Veröffentlichung der Ergebnisse reagieren musste. Dabei habe man anhand von Presserklärungen eine positive Darstellung der bisherigen eigenen Arbeit angestrebt. Behauptet wurde, dass durch die PISA-Ergebnisse

die bereits vor Monaten gefassten bildungspolitischen Entscheidungen (und die daran anschließenden Maßnahmen) bestätigt worden seien und die Regierungsparteien folglich auf dem richtigen Weg seien. Herr C. betont außerdem, dass der erhebliche Druck, unter dem in einer solchen Situation Schulministerien stehen, das Vorbringen von Behauptungen begünstigen, denen dann nicht immer ein entsprechendes Handeln folge: „Man bewegt sich reflexiv im Grunde auf der Ebene: ‚Wie gelingt eine optimale Außendarstellung?‘“. Dazu gehören auch Appelle zur Besonnenheit, die die Probleme verschieben nach dem Motto: „Jetzt warten wir doch erst mal ab, was überhaupt rauskommt, wenn nach PISA dann PISA-E kommt, und dann kommt PISA-2003“.

Somit berichtet auch Herr C. von einem großen öffentlichen Legitimationsdruck, der das Ministerium zu Absichtserklärungen und Handlungen gezwungen habe. Die Bereiche, um die es da geht (insbesondere Leseförderung), sind z.T. mit den von Herrn A. erwähnten identisch. Dennoch werden Unterschiede im Vorgehen sehr deutlich: Herr C. berichtet von einer Art Entkoppelung zwischen der inhaltlichen Rezeption und der bildungspolitischen Reaktion. Dabei werde dem Legitimationsdruck mit Erklärungen und Ankündigungen begegnet, die nur z.T. durch die Ergebnisse der PISA-Studie gedeckt seien. Zugleich habe die Frage nach der „optimalen Außendarstellung“ eine eindeutige Priorität gehabt.

In der Wahrnehmung und Darstellung von zwei Ministerialbeamten (Herrn A. und Herrn C.) finden sich damit zwei sehr unterschiedliche Muster, was das Verhältnis zwischen einer kompetenten Rezeption und daran anknüpfenden Qualitätsüberlegungen auf der einen Seite und der Wahrnehmung der politischen Legitimationsproblematik und ihrer Bearbeitung auf der anderen Seite angeht. Herr A. berichtet von einer Art integrierter Strategie, die bei der Antizipation der möglichen Ergebnisse beginnt, die differenzierte Rezeption der PISA-Studie einschließt und zu inhaltlich begründeten und politisch klug platzierten Maßnahmevorschlägen führt. Demgegenüber berichtet Herr C. von einem wenig strategischen Vorgehen: Ein Verfahrensvorschlag zur umfassenden Vorbereitung auf die Ergebnisse scheitert, und auf den öffentlichen Legitimationsdruck wird mit Ad-hoc-Erklärungen reagiert, die nur z.T. durch die PISA-Ergebnisse gedeckt sind.

### 2.3.4 *Verarbeitete Erfahrungen: Die Sicht der „Steuerleute“ auf Leistungsvergleichsstudien*

Bisher haben wir differenziert dargestellt, welche Erfahrungen drei leitende Beamte aus verschiedenen Schulministerien in ihrem beruflichen Alltag mit der Be- und Verarbeitung der PISA-Studie gemacht haben. Das Konzept der internationalen Leistungsvergleichsstudien – das haben wir weiter vorn aufgezeigt – ist darauf ausgerichtet, solchen leitenden Bildungsmanagern Wissen und Erkenntnisse zu vermitteln, mit denen sie dann das Schulsystem besser steuern können sollen. Welchen Wert sprechen nun aber diese „Steuerleute“ – also unsere Ministerialbeamten – vor dem Hintergrund ihrer PISA-Erfahrungen solchen Leistungsvergleichsstudien zu?

Herr B. sieht – bei aller Kritik am Vorgehen in seinem Haus – eine positive Wirkung der PISA-Studie und damit auch einen nützlichen Effekt für die Arbeit im Ministerium. Dabei schreibt er der Studie vor allem eine legitimierende, unterstützende und motivierende Funktion für laufende Innovationsprozesse zu: „Ich denke, was meine Ministerin auf den Weg bringen wollte, das hat ganz starke Unterstützung gefunden und in einzelnen Teilbereichen auch ’ne Ausweitung ihrer Vorhaben, und ich denke, so für sie persönlich war das auch wichtig, ... dass sie auf dem richtigen Schiff war und das motiviert einen ja auch selber dann, sich noch wieder mehr einzusetzen“. Einen solchen Motivationsschub beobachtet Herr B. auch bei seinen Kollegen: Durch das große öffentliche Interesse an den PISA-Ergebnissen habe die Bildungspolitik in der Konkurrenz zu anderen politischen Bereichen einen höheren Stellenwert erhalten, was in erster Linie positive finanzielle Konsequenzen gehabt habe. Auch habe die Studie Schwachstellen im Bildungssystem aufgezeigt, ebenso wie ein Informationsdefizit zu verschiedenen Aspekten im Ministerium. Schließlich habe die Studie einige relevante Hinweise für konkrete Reformmaßnahmen gegeben: Dies gelte vor allem für das Literacy- und Kompetenzkonzept, das in die Entwicklung von Standards und Basiscurricula eingeflossen sei. Für Herrn B. liegt der Wert der PISA-Studie somit vor allem in ihrer bildungspolitischen Wirkung: Indem die PISA-Studie der Bildungspolitik eine stärkere öffentliche Unterstützung verschafft habe, habe sie sowohl die Arbeit seiner Ministerin als auch die eigene Arbeit erleichtert. Daneben – aber in der Bedeutung deutlich abgesetzt – werden Ergebnisse genannt, die als hilfreich für die eigenen curricularen Steuerungsaktivitäten angesehen werden.

Herr C. spricht den Leistungsvergleichsstudien grundsätzlich einen hohen Wert zu: „Diese externen Evaluationen sind ein ganz wichtiges Steuerungsinstrument“. Sie würden jedoch „weitgehend wirkungslos bleiben“, wenn das mit ihrer Hilfe gewonnene Systemwissen nicht die Ebene der Einzelschulen erreiche, um dort die Schul- und Unterrichtswirklichkeit zu verbessern. Dazu müsse es allerdings „in einzelschulisches Wissen und Handeln“ übersetzt werden. Benötigt werde dafür ein „direkt umsetzbares Steuerungs- und Planungsinstrumentarium“. Gelungen sei dies zumindest in Ansätzen im Falle der TIMS-Studie, weil dort unterrichtsrelevante Anschlussprojekte (SINUS) initiiert wurden. Solche praxiswirksamen Anschlüsse an die PISA-Studie vermisst Herr C. Das notwendige, aber bisher weitgehend fehlende Planungshandeln nach PISA würde es vor allem erfordern, die Rollen und Aufgaben der unterschiedlichen Ebenen (Ministerium, Schulaufsicht, Schule) zu klären. Herr C. stellt damit die Relevanz der PISA-Studie für die Entwicklung der Schulen in den Mittelpunkt.

Herr A. hingegen unterscheidet scharf zwischen einer Evaluation auf Schulebene und einer Output-Kontrolle auf Systemebene. Von den internationalen Leistungsvergleichsstudien könne und wolle man nur das Letztere erwarten. Wie er dazu steht, beantwortet er mit einem knappen Verweis auf die historische Entwicklung in seinem Bundesland: Als sich in der ersten Hälfte der 90er-Jahre das „neue“ Steuerungsmodell verbreitete und durchsetzte, hätten Leistungsvergleichsstudien und regelmäßige Output-Kontrollen noch keine Rolle gespielt: „Also, der Gedanke einer systematischen Output-Steuerung auf Systemebene, der war nicht da. Das wäre jetzt auch ein Mythos,



wenn man (das) sagen würde ... Sondern der Gedanke ist uns durch TIMSS wirklich als Ei ins Nest gelegt worden. Aber nach TIMSS war es klar: Es geht nicht anders ... Und es ging wirklich nur noch um die Ausgestaltung, nicht mehr um die Frage, ob“. Die TIMSS-Ergebnisse 1996 bezeichnet Herr A. somit als Wendepunkt. Diese Ergebnisse hätten gezeigt, wie man mit solch einer Vergleichsforschung über die Stärken und Schwächen eines Schulsystems informiert werden könne. Leistungsvergleichsstudien gehörten deshalb inzwischen zum Arsenal der neuen Steuerungsinstrumente im Land. „Der Gedanke der Output-Steuerung, stärker auf Schulebene“ sei im Ministerium inzwischen breit akzeptiert. Entsprechend werde in diesem Land an zentralen Tests gearbeitet. Und was das System-Monitoring angeht, so sei „inzwischen die Grundüberzeugung da, dass sie Erkenntnisse bringt, die wir sonst nicht bekommen würden“. „Ja also, ich glaub, die zweifelt im Ministerium keiner an“.

Festzuhalten ist somit, dass die drei Experten auch nach sehr unterschiedlichen Erfahrungen mit der Verarbeitung der PISA-Ergebnisse zunächst einmal alle zu einer positiven Einschätzung kommen: Alle drei halten Leistungsvergleichsstudien auch weiterhin für nützliche und hilfreiche Instrumente. Dabei muss man aber auf die Nuancen achten; denn nur die Bewertung von Herrn A. stimmt relativ nahtlos mit dem weiter vorn referierten Begründungskonzept überein: Leistungsvergleichsstudien sollen der Output-Kontrolle auf der Systemebene dienen und im Ministerium zur Systemsteuerung verwendet werden. Herr B. hingegen betont die bildungspolitische Dimension: Die PISA-Studie sei hilfreich, weil sie die öffentliche Unterstützung für Bildungsfragen mobilisiere. Die Funktion der Steuerungshilfe wird demgegenüber als eher nachrangig gesehen. Und Herr C. fordert vor allem eine „Umsetzung in einzelschulisches Wissen und Handeln“ ein, ohne die solche Studien für die Planung und Steuerung wenig Relevanz gewinnen würden.

### 3. Fazit

Bürokratische oder strategische Steuerung des Schulsystems? Dies ist nicht allein eine akademische Diskussion, sondern beschreibt zugleich auch die widerspruchsvollen Bewegungen, die sich gegenwärtig in Schulministerien (und ihren nachgeordneten Einrichtungen) vollziehen. Jedenfalls nehmen unsere Gesprächspartner dies so wahr: „Alte“ und „neue“ Steuerungsphilosophie stehen überwiegend neben- und gegeneinander, nur in einem Fall wird von einem weitgehend geglückten Übergang berichtet. Aus diesem Neben- und Gegeneinander ergeben sich erhebliche Arbeitsprobleme für die „Steuerleute“ – und wohl auch viele Frustrationserfahrungen für diejenigen, die dem Modell der strategischen Steuerung zum Durchbruch verhelfen wollen.

Vor diesem Hintergrund findet die Verarbeitung der PISA-Ergebnisse statt. Dabei fällt als Gemeinsamkeit auf, dass in allen drei Fällen die *inhaltliche* Rezeption mit der *politisch-strategischen* Verarbeitung eng verknüpft war: Es ging stets darum, die Interpretation der Ergebnisse mit der öffentlichen Ankündigung entschlossenen Handelns zu verbinden. Zugleich sind aber auch die Unterschiede unübersehbar: Antizipation der

Ergebnisse, Rezeption und Interpretation der vorliegenden Daten, Verknüpfung von Rezeption und Maßnahme-Ankündigungen – in all diesen Punkten beschreiben unsere Gesprächspartner sehr unterschiedliche Vorgehensweisen, die sie als mehr oder weniger angemessen und kompetent bewerten. Dabei entsteht der folgende Eindruck, der für unsere weitere Forschung von Belang sein dürfte: In dem Ministerium, in dem sich die strategische Steuerung als akzeptierte Praxis am weitesten durchgesetzt zu haben scheint, findet sich ein Umgang mit der PISA-Studie, der sowohl auf der inhaltlichen wie auf der politischen Ebene als vorausschauend und kompetent beschrieben wird. Dazu gehört die frühe Antizipation der Ergebnisse genauso wie die inhaltlich relativ unvoreingenommene Rezeption und die Verschränkung von Qualitätsmanagement und politischen Ankündigungen. In dem Haus, in dem das hierarchische Vorgehen besonders dominant zu sein scheint, wird auch der Umgang mit der PISA-Studie als wenig vorausschauend und wenig kompetent beschrieben: keine Antizipation der Ergebnisse, eine stark subjektiv gefärbte Rezeption, mangelnde Passung zwischen den Ergebnissen und den politischen Ankündigungen.

Diese Einschätzung richtet die Aufmerksamkeit auf das Verhältnis, das in einem Ministerium zwischen der eigenen Steuerungspraxis und der Verarbeitung von Leistungsvergleichsstudien besteht. Als Hypothese formuliert: Leistungsvergleichsstudien (als *ein* Element eines „neuen“ Steuerungsmodells) können in Ministerien umso angemessener, umso kompetenter rezipiert und verarbeitet werden, je stärker sich in diesen Ministerien selbst ein solches „neues“ Steuerungsverständnis schon durchgesetzt hat. In unserer weiteren Forschung werden wir dieser Hypothese nachzugehen haben.

## Literatur

- Ackeren, I.v./Klemm, K. (2000): TIMSS, PISA, LAU, MARKUS und so weiter. Ein aktueller Überblick über Typen und Varianten von Schulleistungstudien. In: Pädagogik 52, H. 12, S. 10-15.
- Baumert, J. (1980): Aspekte der Schulorganisation und Schulverwaltung. In: Projektgruppe Bildungsbericht am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung (Hrsg.): Bildung in der Bundesrepublik Deutschland. Daten und Analysen (Band 1) Reinbek: Rowohlt, S. 589-748.
- Baumert, J./Lehmann, R. u.a. (1997): TIMSS. Mathematisch-naturwissenschaftlicher Unterricht im internationalen Vergleich. Deskriptive Befunde. Opladen: Leske + Budrich.
- Biewer, W. (1994): Steuerung und Kontrolle öffentlicher Schulen. Neuwied/Kriftel/Berlin: Luchterhand.
- Bildungskommission NRW (1995): Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft. Denkschrift der Kommission „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft“ beim Ministerpräsidenten des Landes NRW. Neuwied/Kriftel/Berlin: Luchterhand.
- Bos, W./Postlethwaite, N. (2000): Möglichkeiten, Grenzen und Perspektiven internationaler Schulleistungsforschung. In: Rolff, H.G. u.a. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung (Band 11) Weinheim/München: Juventa, S. 365-386.
- Bos, W./Lankes, E.M./Prenzel, M./Schippert, K./Walther, G./Valtin, R. (Hrsg.) (2003): Erste Ergebnisse aus IGLU. Schülerleistungen am Ende der vierten Jahrgangsstufe im internationalen Vergleich. Münster: Waxmann
- Bruder, W. (1980): Sozialwissenschaften und Politikberatung: Zur Nutzung sozialwissenschaftlicher Informationen in der Ministerialorganisation. Opladen: Westdeutscher Verlag.



- Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) (2001): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.
- Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) (2002): PISA 2000. Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.
- Fend, H. (2000): Qualität und Qualitätssicherung im Bildungswesen. Wohlfahrtsstaatliche Modelle und Marktmodelle. In: Zeitschrift für Pädagogik, 41. Beiheft, S. 55-72.
- Hovestadt, G. (2003): Weichenstellungen nach PISA – Recherchen in den deutschen Bundesländern. Essen. Education Consulting (Manuskript)
- Klieme, E./Baumert, J./Schwippert, K. (2000): Schulbezogene Evaluation und Schulleistungsvergleiche. Eine Studie im Anschluss an TIMSS. In: Rolff, H.G. u.a. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung (Band 11) Weinheim/München: Juventa, S. 387-420.
- Lange, H. (2000a): Qualitätssicherung und Leistungsmessung in den Schulen auf internationaler und nationaler Ebene. Vortragsmanuskript. Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung Hamburg.
- Lange, H. (2000b): Die Schule gehört den Lehrerinnen und Lehrern! – Wirklich nur ihnen? Eine Antwort auf Annemarie von der Groeben. In: Die Deutsche Schule 92, S. 407-413.
- March, J.G./Olsen, J.P. (1976): Ambiguity and Choice in Organizations. Bergen: Universitetsforlaget.
- Mayring, P. (1995): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Flick, U.: (Hrsg.): Handbuch qualitative Sozialforschung: Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. Weinheim: Beltz, Psychologie-Verlags-Union, S. 209-213.
- OECD-PISA (Hrsg.) (2000): Schülerleistungen im internationalen Vergleich. Eine neue Rahmenkonzeption für die Erfassung von Wissen und Fähigkeiten. Max-Planck-Institut für Bildungsforschung Berlin.
- Otto, B. (1912): Die Reformation der Schule. Groß-Lichterfeld. Verlag des Hauslehrers.
- Rumpf, H. (1987): Belebungsversuche. Ausgrabungen gegen die Verödung der Lernkultur. Weinheim/München. Juventa
- Stryck, T. (2000): Qualitätssicherung in der Geisterbahn. Was hat die Schulaufsicht mit Schulqualität zu tun? In: Zeitschrift für Pädagogik, 41. Beiheft, S. 111-128.
- Terhart, E. (2001): Bildungsforschung, Bildungsadministration, Bildungswirklichkeit: eine systematische Annäherung. In: Tillmann, K.J./Vollstädt, W. (Hrsg.): Politikberatung durch Bildungsforschung. Opladen: Leske und Budrich, S. 17-32
- Terhart, E. (2002): Wie können die Ergebnisse von vergleichenden Leistungsstudien systematisch zur Qualitätsverbesserung genutzt werden? In: Zeitschrift für Pädagogik 48, S. 91-110
- Tillmann, K.-J. (1991): Erziehungswissenschaft und Bildungspolitik – Erfahrungen aus der jüngsten Reformphase. In: Zeitschrift für Pädagogik 37, S. 955-974.
- Tillmann, K.-J. (1995): Schulentwicklung und Lehrerarbeit. Nicht auf bessere Zeiten warten. Hamburg: Bergmann + Helbig.
- Titscher, S. (1975): Struktur eines Ministeriums. Eine verwaltungssoziologische Studie zur Ministerialbürokratie. Wien: Oesterreichischer Bundesverlag.
- Weber, M. (1972): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie (1922). Tübingen: Mohr.
- Weick, K.E. (1982): Administering Education in Loosely Coupled Schools. In: Phi Delta Kappan 63, S. 673-676.

*Anschrift der Autoren:*

Dipl.-Päd. Kathrin Dedering, Dipl.-Päd. Daniel Kneuper, Prof. Dr. Klaus-Jürgen Tillmann, Universität Bielefeld, Fakultät für Pädagogik, AG 4, Universitätsstraße 25, 33615 Bielefeld, E-Mail: klaus.tillmann@uni-bielefeld.de