

Dedering, Kathrin

Der Einfluss bildungspolitischer Maßnahmen auf die Steuerung des Schulsystems. Neue Erkenntnisse aus empirischen Fallstudien

Zeitschrift für Pädagogik 54 (2008) 6, S. 869-887

urn:nbn:de:0111-opus-43827

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
Internet: www.pedocs.de

Inhaltsverzeichnis

Thementeil: Systeme der Rechenschaftslegung und Schulentwicklung

Katharina Maag Merki/Knut Schwippert

Systeme der Rechenschaftslegung und Schulentwicklung. Editorial 773

Daniel Koretz

Test-based Educational Accountability. Research Evidence and Implications 777

Katharina Maag Merki/Eckhard Klieme/Monika Holmeier

Unterrichtsgestaltung unter den Bedingungen zentraler Abiturprüfungen.
Differenzielle Analysen auf Schulebene mittels Latent Class Analysen 791

Ludger Wößmann

Zentrale Abschlussprüfungen und Schülerleistungen. Individualanalysen
anhand von vier internationalen Tests 810

Hans Anand Pant/Miriam Vock/Claudia Pöhlmann/Olaf Köller

Offenheit für Innovationen. Befunde aus einer Studie zur Rezeption der Bildungs-
standards bei Lehrkräften und Zusammenhänge mit Schülerleistungen 827

Deutscher Bildungsserver

Linktipps zum Thema „Accountability – Schulentwicklung“ 846

Allgemeiner Teil

Klaus-Jürgen Tillmann

Schulreform – und was die Erziehungswissenschaft dazu sagen kann 852

Kathrin Dederling

Der Einfluss bildungspolitischer Maßnahmen auf die Steuerung des
Schulsystems. Neue Erkenntnisse aus empirischen Fallstudien 869

Jürgen Reyer/Diana Franke-Meyer
Muss der Bildungsauftrag des Kindergartens „eigenständig“ sein? 888

Besprechungen

Hans-Christoph Koller
Heinz-Elmar Tenorth/Rudolf Tippelt (Hrsg.): Beltz Lexikon Pädagogik 906

Fritz Osterwalder
Holger Böning/Hanno Schmitt/Reinhart Siebert (Hrsg.): Volksaufklärung 909

Ulrich Herrmann
Hanno Schmitt/Anke Lindemann-Stark/Christophe Losfeld (Hrsg.): Briefe von
und an Joachim Heinrich Campe 913

Roland Reichenbach
Eckart Liebau/Jörg Zirfas (Hrsg.): Ungerechtigkeit der Bildung – Bildung der
Ungerechtigkeit
Heiner Drerup/Werner Fölling (Hrsg.): Gleichheit und Gerechtigkeit 915

Ewald Terhart
Marilyn Cochran-Smith/Sharon Feiman-Nemser/D. John McIntyre/
Kelly E. Demers (Eds.): Handbook of Research on Teacher Education
Tony Townsend/Richard Bates (Eds.): Handbook of Teacher Education
Marilyn Cochran-Smith/Kenneth M. Zeichner (Eds.):
Studying Teacher Education 921

Dokumentation

Pädagogische Neuerscheinungen 928

Kathrin Dedering

Der Einfluss bildungspolitischer Maßnahmen auf die Steuerung des Schulsystems

Neue Erkenntnisse aus empirischen Fallstudien

Zusammenfassung: *An empirischen Fallbeispielen aus zwei Bundesländern wird dargestellt, dass sich der postulierte Übergang von der hierarchischen zur kontextuellen Steuerung des Schulsystems noch längst nicht vollzogen hat. Es zeigt sich länderübergreifend, dass bestimmte Maßnahmen (Einführung von Lernstandserhebungen) nach wie vor in traditioneller Weise ausschließlich hierarchisch-zentralistisch durchgesetzt werden, während bei anderen Maßnahmen (Weiterentwicklung des Ganztagschulangebotes) inzwischen Elemente einer kontextuellen, governance-orientierten Steuerung eine erhebliche Rolle spielen. Mit diesem Ergebnis wird die These vertreten, dass das von den Ministerien gewählte Steuerungshandeln weniger von kulturell-politischen Traditionen oder parteipolitischen Konstellationen, als vielmehr von der Art der jeweils zu implementierenden Maßnahmen abhängig ist.*

1. Einleitung

Wie im öffentlichen Sektor generell, hat sich auch im Bereich der Bildungspolitik in den vergangenen Jahren ein „Paradigmenwechsel in der Organisations- und Steuerungsphilosophie“ (Lange 1999, S. 425) vollzogen, in dessen Zusammenhang sich ein neues Steuerungsverständnis durchgesetzt hat: Anstelle der klassisch-hierarchischen Steuerung durch das Bildungsministerium sind dezentrale Vorstellungen im Sinne einer stärkeren Beteiligung der nachgeordneten Instanzen, insbesondere der Schulen, getreten. Der Paradigmenwechsel lässt sich knapp als Wechsel von der Input- und Prozesssteuerung zur Outputsteuerung beschreiben, d.h. als tendenzieller Rückzug des Staates „auf das budgetierte Bereitstellen von Ressourcen, die Vorgabe zu erreichender Ziele sowie die Kontrolle der Zielerreichung“ (Bellenberg/Böttcher/Klemm 2001, S. 5). Dies wird in Deutschland von der Mehrheit der Bildungsministerien in den Ländern nicht nur programmatisch postuliert, sondern auch gezielt betrieben. Weitgehend ungeklärt ist bisher allerdings, wie sich die Einführung von Maßnahmen dabei unter der Perspektive staatlichen Steuerungshandelns tatsächlich vollzieht.

Hier setzt die vorliegende Arbeit mit einer empirischen Analyse an. Es geht um die Frage, wie sich das faktische Steuerungshandeln der deutschen Schulministerien in dieser Umbruchphase gestaltet und inwiefern es Merkmale traditionaler und neuer Konzepte aufweist. Die Analyse basiert auf Daten aus dem DFG-geförderten Forschungsprojekt „Ministerielle Steuerung und Leistungsvergleichsstudien (MiStEL)“.¹ Dieses geht

1 Das Projekt wurde in den Jahren 2003 bis 2006 von einer Forschergruppe an der Universität Bielefeld durchgeführt, zu der Kathrin Dedering, Daniel Kneuper, Christian Kuhlmann, Isa Nessel und Klaus-Jürgen Tillmann (Leitung) gehörten.

der Frage nach, in welcher Weise die Bildungsministerien der Bundesländer die Ergebnisse der internationalen Leistungsvergleichsstudien (hier: PISA 2000) rezipieren und darauf handelnd reagieren (vgl. Tillmann u.a. 2008). Im Folgenden wird zu zeigen sein, dass das von den Ministerien gewählte Steuerungsvorgehen nicht so sehr von kulturell-politischen Erfahrungen oder parteipolitischen Orientierungen, sondern viel stärker von der *Art* der jeweiligen Steuerungsmaßnahme abhängig ist.

Um die Steuerungshandlungen adäquat einordnen zu können, werden einführend die unterschiedlichen Konzepte staatlicher Steuerung beschrieben. Sodann werden zwei Fallstudien zum staatlichen Steuerungshandeln in der Nachfolge von PISA präsentiert: Die ministeriellen Aktivitäten hinsichtlich der *Einführung von Vergleichsarbeiten in Thüringen* und der *Weiterentwicklung des Ganztagsangebotes in Bremen*. Die Ergebnisse dieser empirischen Analyse werden abschließend in einem steuerungstheoretischen Kontext diskutiert.

2. Konzeptionelle Vorstellungen staatlicher Steuerung

Im Hinblick auf die staatliche Steuerung des Schulsystems existieren unterschiedliche Vorstellungen (vgl. Koch/Gräsel 2004, S. 8). Vor dem Hintergrund einer Sichtung der organisationssoziologischen, politik- und verwaltungswissenschaftlichen Fachliteratur erscheinen drei Modelle – die allesamt von einer generellen Steuerbarkeit des Bildungssystems ausgehen – für die Bearbeitung der Themenstellung relevant: das Konzept der zentralistisch-hierarchischen Steuerung, das Konzept der kontextuellen Steuerung und das Governance-Konzept. Die beiden letztgenannten Konzepte sind (auch) aus einer Kritik am Erstgenannten entstanden.

2.1 Das Konzept der zentralistisch-hierarchischen Steuerung

Ausgehend von einer Steuerungsmacht auf Seiten des Staates besteht die grundlegende Vorstellung dieses Konzepts darin,

„dass das öffentliche Schulwesen ... im Sinne bestimmter Bildungsziele angemessen geplant werden kann und dass die Ziele mit Hilfe einer administrativen direkten Detailsteuerung umgesetzt werden können.“ (Zlatkin-Troitschanskaia 2006, S. 90).

In den Blick genommen wird damit tendenziell das gesamte Schulsystem, während die Subsysteme – die Einzelschulen – als abhängige Einheiten begriffen werden, die mit dem Gesamtsystem „mitgesteuert“ werden können (vgl. Koch/Gräsel 2004, S. 10).²

Steuerung erscheint im Rahmen dieses Ansatzes als direkter Eingriff und als hierarchisches Verfahren, in dem die untere Ebene durch die obere angeleitet wird. In einer

2 Zur theoretischen Unterfütterung dieses politikwissenschaftlichen Modells lässt sich die *Bürokratiethorie* Max Webers anführen, die in den 1920er Jahren entwickelt worden ist (vgl. Weber 1922/1972).

solchen Perspektive wird unterstellt, dass die vom Gesetzgeber formulierten Oberziele durch Regelungen der zuständigen Ministerien und Behörden konkretisiert und ergänzt werden, um dann in den Schulen von den Lehrkräften „umgesetzt“ zu werden (vgl. Lange 1999, S. 425). Damit wird deutlich, dass das Modell auf einem deterministischen Steuerungsverständnis fußt und die Möglichkeit einer linear-kausalen Input- und Prozesssteuerung impliziert.

Steuerung erfolgt vor allem durch zwei Handlungsformen: Zum einen wird sie über (personelle bzw. sächliche) Budgets (im Sinne einer titelscharfen Mittelzuweisung) vorgenommen. Das Ministerium ermöglicht damit bestimmte Aktivitäten – und verhindert andere. Zum anderen wird Steuerung über Regelungen (im Sinne einer konditionalen Steuerung) durchgeführt (vgl. ebd.). Gesetze und Erlasse auf Länderebene sind die im Wesentlichen dafür verantwortlichen Instrumente. Mit anderen Worten: Das Ministerium erlässt Rechts- und Verwaltungsvorschriften (z.B. Lehrpläne), die als verbindliche regulative Programme verstanden werden (vgl. Biewer 1993). Eine an diesen Prinzipien orientierte bildungspolitische Steuerungsstrategie beinhaltet die Entwicklung von Regeln, mit denen das Verhalten auf der Schulebene in eine bestimmte Richtung gelenkt werden soll. Die Entwicklung dieser Regeln erfolgt durch das Bildungsministerium in dem Selbstverständnis, über die Kompetenz zu verfügen, sowohl Probleme definieren als auch passende Problemlösungen entwickeln zu können. Dementsprechend wird die untere Ebene – also die Schulen – kaum oder gar nicht in die Entscheidungen über die Steuerungsprozesse mit einbezogen.

2.2 Das Konzept der kontextuellen Steuerung

Den Vorstellungen der Kontextsteuerung zufolge versucht das politische System (als steuernde Instanz) seine Ziele im Bildungsbereich zu erreichen, indem es einerseits (weitmaschige) Rahmenbedingungen formuliert und andererseits Vereinbarungen sowie Kooperationsbeziehungen mit den Schulen (als den zu steuernden Instanzen) eingeht (vgl. Zlatkin-Troitschanskaia 2006, S. 90). Die Konkretisierung der Ziele sowie die Initiierung und Gestaltung der erforderlichen Veränderungsprozesse wird über Prinzipien der Eigendynamik und der Selbststeuerung des Bildungssystems vorgenommen (vgl. ebd.). Fend beschreibt das Modell – das in der erziehungswissenschaftlichen Fachliteratur häufig auch als das „neue Steuerungsmodell“ bezeichnet wird (vgl. z.B. Lange 1999) – für den Schulbereich wie folgt:

„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).

Die grundlegende Idee des neuen Steuerungsmodells besteht in einer Verlagerung von Entscheidungskompetenzen von der Zentrale (dem „Prinzipal“) auf die operativen

Einheiten (die „Agenten“) (vgl. Böttcher 2002, S. 100) und somit von höheren und mittleren auf untere Ebenen. Steuerung soll über die gesetzten Rahmenbedingungen und über motivierende Anreize, aber nicht primär anhand detaillierter Regulierungen seitens der „Zentrale“ erfolgen. Der staatliche Steuerungsanspruch wird demnach weder eingeschränkt noch gänzlich aufgegeben. Vielmehr versucht der Staat, ihn mit neuen Instrumenten zu verwirklichen.

Die Definition und Messung von Erfolgskriterien (des Outputs) spielt eine zentrale Rolle, die Wirkungsorientierung bildet den eigentlichen Kern des Modells. Daneben lassen sich weitere relevante Aspekte des Modells anführen. Hierzu zählen u.a. neue Leitungsstrukturen an den Schulen mit erweiterten Kompetenzen der Schulleitungen, Prozesse einer Strategie- und Organisationsentwicklung an den Schulen, veränderte Arbeitsformen im Sinne von mehr Kooperation zwischen den Lehrkräften, Wettbewerb zwischen den Schulen sowie Netzwerke zwischen staatlichen und privaten Institutionen (im Sinne einer stärkeren Regionalisierung und einer Partizipation von Eltern) (vgl. Koch/Gräsel 2004, S. 13ff.).

2.3 *Das Governance-Konzept*

Im Sinne einer Erweiterung traditioneller Steuerungsvorstellungen fußt das Governance-Konzept³ auf der Vorstellung, dass Steuerung und Kontrolle „Prozesse der Interaktion zwischen kollektiven Akteuren“ (Benz 2004, S. 17) sind. Das Konzept wendet sich demnach gegen eine Monopolstellung des Staates im Steuerungsprozess und unterstellt seine „Schwächung“ bzw. Neupositionierung. So gesehen meint Governance

„das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure.“ (Mayntz 2004, S. 66).

In allen gesellschaftlichen Feldern existieren – in unterschiedlicher Mischung – verschiedene regulierende Einflüsse. Dies wird als Governance-Mix bezeichnet (Klenk/Nullmeier 2004, S. 23), in dem Politik (Verwaltung) als eine von mehreren regulierenden Kräften vorkommt.

Das Konzept bestreitet nicht, dass Formen der hierarchischen und der kontextuellen Steuerung empirisch beobachtbar sind: Das „hoheitliche“ Handeln der staatlichen Bürokratie gehört ebenso zur sozialen Wirklichkeit wie die Anreizsysteme im Rahmen einer Kontextsteuerung. Als typisch für das Governance-Konzept gilt nun aber, dass als weiteres Koordinationsverfahren auf „netzwerkartige Strukturen“ verwiesen wird, die aus „staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren gebildet“ (Mayntz 2004, S. 69) werden.

3 Der theoretische Hintergrund dieses Konzepts speist sich aus zahlreichen Kontexten, u.a. aus den verschiedenen Perspektiven des *Neoinstitutionalismus*⁴ (inklusive des *Akteurzentrierten Institutionalismus* nach Mayntz/Scharpf (vgl. 1995) sowie aus Netzwerktheorien (vgl. Benz u.a. 2007, S. 159ff.).

Hier ist der Staat lediglich „*primus inter pares*“; hier werden Ergebnisse auf dem Verhandlungswege erzielt. Damit wird deutlich: Das Governance-Konzept schließt Instrumente der beiden anderen Steuerungsformen mit ein. Da in Deutschland das Schulsystem als Teil des hoheitlichen Staatapparates organisiert ist, obliegt die Entscheidung für oder gegen ein hierarchisches Steuerungshandeln dem Ministerium. Falls der Hierarchieanspruch aufgegeben wird, sind Gespräche und Verhandlungen in zweifacher Hinsicht denkbar: Sie können zum einen zwischen dem Bildungsministerium und den nachgeordneten Ebenen (Schulaufsicht und Schulen) stattfinden. Hierbei handelt es sich aber immer um Verhandlungen „im Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1993, S. 18), da die Partner nicht gleichberechtigt sind. Die staatliche Seite kann ein Ergebnis fast immer durch „einseitig-hierarchische Interventionen“ (Mayntz/Scharpf 1995, S. 28) durchsetzen. Gespräche und Verhandlungen sind zum anderen im politischen Bereich im Vorfeld gesetzlicher (und anderer) Regelungen zwischen Bildungsministerium, Kommunen, Jugendhilfeträgern, Gewerkschaften, Interessenverbänden und Parteien möglich. In ihnen werden wechselseitige Interessen abgeklärt und auf diese Weise Lösungsmöglichkeiten eingegrenzt. In diesen so genannten Policy-Netzwerken besteht zwischen den Akteuren in aller Regel keine direkte Abhängigkeit, sondern eine relative Selbstständigkeit (vgl. Klenk/Nullmeier 2004, S. 32).

Unter der Bezeichnung *Educational Governance* wird in jüngster Zeit der Versuch unternommen, das Konzept für den Bildungsbereich fruchtbar zu machen (vgl. z.B. Alt-richter/Brüsemeister/Wissinger 2007). Anders als im vorliegenden Aufsatz wird es hier jedoch nicht als eine Variante von Steuerungshandeln, sondern als analytische (Forschungs-)Perspektive verstanden, die es theoretisch und methodisch zu füllen gilt.

3. Die empirische Basis: Fallstudien zum ministeriellen Handeln nach PISA

Forschungsansatz: Im Rahmen des Forschungsprojekts „Ministerielle Steuerung und Leistungsvergleichsstudien (MiStel)“ sind in vier Bundesländern qualitative Fallstudien mit dem Ziel durchgeführt worden, konkrete administrative und bildungspolitische Handlungsabläufe so zu analysieren, so dass die für den Fall typischen Strukturen und Prozesse erkennbar werden (vgl. Lamnek 2005, S. 312f.). Es geht inhaltlich um die Frage, wie die verschiedenen Schulministerien auf die Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse (2001/02) reagiert haben und welche Steuerungshandlungen sie in Gang gesetzt haben.

In MiStel sind mehrere Fälle nach systematischen Kriterien ausgewählt worden, so dass angegeben werden kann, für welche ähnlich gelagerten Fälle die ausgewählten stehen können (vgl. ausführlich Tillmann u.a. 2008). Dazu wurde aufgrund theoretischer Vorüberlegungen die folgende Vier-Felder-Tafel erstellt, in deren Kontext aus jedem Feld je ein Fall analysiert und mit den Fällen aus den anderen Feldern kontrastierend verglichen wurde (vgl. Hildenbrand 1995, S. 260). Den zu analysierenden „Fall“ stellte jeweils das Schulministerium des betreffenden Bundeslandes sowie seine Rezeptions- und Handlungsweise im bildungspolitischen Kontext dar.

Tab. 1: Auswahl der Fälle		
	Eher gute Ergebnisse bei PISA-E	Eher schlechte Ergebnisse bei PISA-E
Westliche Bundesländer	Rheinland-Pfalz	Bremen
Östliche Bundesländer	Thüringen	Brandenburg

Methodisches Vorgehen: Die Forschung bezieht sich auf den Zeitraum vom 01.08.2001 bis zum 31.12.2002, also auf insgesamt 16 Monate. In diesem Zeitraum sind die Ergebnisse des internationalen (04.12.2001) und des nationalen Ländervergleichs (25.06.2002) von PISA veröffentlicht worden. Die internen Steuerungsaktivitäten und externen bildungspolitischen Maßnahmen sind anhand von folgenden Erhebungs- und Auswertungsverfahren rekonstruiert worden:

Presseanalyse: Zunächst wurde eine quantitative und qualitative Inhaltsanalyse von 2.796 Zeitungsartikeln (von kurzen Notizen bis zu langen Berichten) vorgenommen, um die Positionen und Argumente der Akteure in der bildungspolitischen Öffentlichkeit nachzuzeichnen. Sie wurden unter vorab festgelegten Stichworten in den beiden auflagenstärksten Tageszeitungen des jeweiligen Bundeslandes ermittelt – bei Bremen handelte es sich um den *Weserkurier* und die Bremer Ausgabe der *Tageszeitung (taz)*, in Thüringen waren es die *Thüringer Allgemeine* und die *Ostthüringer Zeitung*. Außerdem wurden Artikel in den drei Leitmedien der bundesdeutschen Wochenpresse (Die Zeit, Der Spiegel, Focus) und einer Tageszeitung von hoher bildungspolitischer Relevanz (Süddeutsche Zeitung) einbezogen.

Dokumentenanalyse: Ferner wurde eine quantitative und qualitative Inhaltsanalyse von etwa 1.500 ministeriellen und parlamentarischen Materialien (Ministerreden, Pressemitteilungen, internen Papieren u.a.) durchgeführt, um jene Aktivitäten, die von den Ministerien als Steuerungshandeln bzw. als politisches Handeln ausgehen, rekonstruieren zu können.

Experteninterviews: Schließlich wurden insgesamt 16 qualitative Leitfadeninterviews mit Personen geführt, die hinsichtlich der Projektthematik als Sachverständige gelten können (je Bundesland zwei Interviews mit Ministerialbeamten sowie ein Interview mit dem Landesvorsitzenden der GEW und einem Erziehungswissenschaftler). Dies diente dem Zweck, weitergehende Informationen zu den bildungspolitischen Ereignissen in den Ländern und zu den internen und öffentlichen Aktivitäten der Ministerien in Bezug auf PISA zu gewinnen.

Die bildungspolitische Diskussion nach PISA war und ist äußerst umfassend, zugleich stellt sie sich als thematisch stark differenziert dar. Sie als Gesamtdebatte zu analysieren, erschien weder inhaltlich sinnvoll, noch forschungsmethodisch einlösbar zu sein. Deshalb wurden aufgrund empirischer Ergebnisse (z.B. der quantitativen Häufigkeit der erschienenen Artikel zu einem Themenbereich) und theoretischer Überlegungen einzelne Diskursstränge identifiziert und aus diesen vier besonders stark diskutierte Stränge ausgewählt. Es handelte sich um die Themenbereiche

Förderung im Elementar- und Primarbereich,
Bildungsstandards, Vergleichsarbeiten und zentrale Prüfungen,
Ganztagsschule und
Schulstrukturen in der Sekundarstufe I.

Im Rahmen dieses Forschungsprojekts wurden von 16 möglichen Diskussions- und Entwicklungssträngen (vier Themen in vier Ländern) 13 analysiert. Die folgende Analyse stellt zwei von diesen 13 Fallanalysen dar, um diese steuerungstheoretisch zu charakterisieren. Sie können in Bezug auf die Themenstellung dieses Aufsatzes als besonders anschauliche Beispiele gelten.

4. Die Fallbeispiele: Steuerungshandeln in Thüringen und Bremen

Im Folgenden wird exemplarisch auf zwei Fälle abgehoben: Zunächst steht die Einführung von Vergleichsarbeiten in Thüringen im Mittelpunkt der Betrachtung; anschließend liegt der Fokus auf der Weiterentwicklung des Ganztagsschulangebotes in Bremen. In einem ersten Schritt wird jeweils der *Prozess der Einführung* bzw. *Weiterentwicklung* der Maßnahmen beschrieben, bevor in einem zweiten Schritt unter Rekurs auf die eingangs skizzierten Vorstellungen staatlicher Steuerung eine *konzeptionelle Verortung der ministeriellen Steuerungshandlungen* vorgenommen wird. In einem dritten Schritt schließlich erfolgt eine *Einordnung der Erkenntnisse in einen fallübergreifenden Zusammenhang*.

4.1 Die Einführung von Vergleichsarbeiten in Thüringen

Bereits bei der Neustrukturierung des Schulsystems im Zuge der politischen Wende Anfang der 1990er Jahre wurde in Thüringen ein relativ umfassendes Konzept der zentralen Leistungsüberprüfung eingeführt, das die Vergabe von Schulabschlüssen an das Bestehen zentraler Prüfungen koppelt. Das Land verfolgt insgesamt eine Strategie der Qualitätssicherung, zu der auch vereinbarte Leistungsstandards zählen. Das Konzept der Qualitätssicherung weist zu Beginn des hier näher betrachteten Zeitraums – im Sommer 2001 – allerdings eine Lücke auf: Anders als in mehreren anderen Bundesländern gibt es in Thüringen zu dieser Zeit keine Lernstandserhebungen und Vergleichsarbeiten, in denen bei allen Schülerinnen und Schülern in bestimmten Jahrgängen fachbezogene Kenntnisse, Fähigkeiten und Wissensbestände ermittelt werden. Dies ändert sich mit dem Schuljahr 2002/03: Seitdem sind landesweite Vergleichsarbeiten – so genannte Kompetenztests – für die Jahrgänge 3 und 6 in Deutsch und Mathematik verbindlich (vgl. Thüringer Kultusministerium 2007).

4.1.1 Der Prozess der Einführung von Vergleichsarbeiten

Zu Beginn des Jahres 2002 unternimmt das Kultusministerium Anstrengungen zur Einführung von Lernstandserhebungen und Vergleichsarbeiten. Zu diesem Zeitpunkt sind

die Ergebnisse des internationalen Ländervergleichs von PISA schon etwa fünf Wochen öffentlich bekannt. Ebenso lange liegt auch der parallel zur Bekanntgabe der PISA-Ergebnisse von der KMK präsentierte Handlungskatalog vor, der auch abhebt auf

„Maßnahmen zur konsequenten Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Unterricht und Schule auf der Grundlage von Standards sowie eine ergebnisorientierte Evaluation.“ (Pressemitteilung der KMK, ID⁴ 51000, 06.12.2001).

Die Ende Januar 2002 einsetzenden landesspezifischen Steuerungsaktivitäten vollziehen sich demnach auf der Basis eines länderübergreifenden Konsenses über die Relevanz von ergebnisorientierten Evaluationen erreichter Leistungsstände – und vor dem Hintergrund des Wissens um das eher mittelmäßige Abschneiden der deutschen Schülerinnen und Schüler bei PISA.

Am 25.01.2002 hält der damalige Kultusminister Krapp (CDU) vor dem Landtag eine Rede über „Schulleistungen im Freistaat Thüringen“ (vgl. Plenarprotokoll, ID 5004, 25.01.2002). Dabei lobt und verteidigt er die zentralen Prüfungen in Thüringen als bewährte Instrumente zur Qualitätssicherung. Sie sollten zukünftig durch „landesweite Vergleichstests“ (Ministerrede, ID 14037, 25.01.2002) ergänzt werden. Die Ankündigung dieser „Kompetenztests“ wird in den folgenden Wochen in der Presse breit dargestellt (vgl. u.a. OTZ⁵, ID 14, 30.01.2002; TA⁶, ID 19, 30.01.2002).

In innerministerieller Perspektive vollzieht sich die Einführung der Maßnahme folgendermaßen: Nach einer hausinternen Arbeitssitzung in der ersten Januarhälfte 2002 erteilt Kultusminister Krapp einem seiner Mitarbeiter den Auftrag, innerhalb von zwei Tagen „ein sicheres System zu entwickeln ..., in dem feststeht, dass wir jede Schule erreichen, dass die absolute Steuerung bei den Schulämtern liegt und dass das Kultusministerium nach solchen Tests weiß, was in jeder Schule los ist.“ (Interview Ministerialbeamter 2005).

Der Entwurf des Mitarbeiters wird zwei Wochen später in kleiner Runde noch einmal diskutiert – „und daraufhin war klar: Wir werden in diesem Schuljahr erstmals Tests schreiben“ (ebd.). Der Entscheidung für diese Handlungsoption geht also kein ausgiebiger Diskussionsprozess voraus; die untere Ebene – die der Schulen – wird nicht einbezogen. Die Ministerialbeamten sind ganz offensichtlich der Ansicht, über die für die Programmentwicklung erforderlichen Kompetenzen zu verfügen, wie das folgende Zitat aus den Experteninterviews bestätigt: „Das war ja nicht schwer. Wir haben ja zentrale Prüfungen. Das heißt: Ich musste ja nur sagen: ‚Wir verfahren so: Wir richten Aufgabenkommissionen ein, wir müssen sicherstellen, dass ein didaktischer Berater hier ist, wir müssen über die Aufgaben mehr wissen als sonst, wir brauchen einen klaren Lehrplanbezug.‘ Also, es war alles da. Man musste das nur noch ordnen und eben in dieses Schema bringen: Wer kontrolliert wen, dass es sicher ankommt?“ (ebd.).

Das zunächst nur grob entworfene Konzept für die „Kompetenztests“ wird in den folgenden Wochen und Monaten zunehmend konkretisiert (vgl. Pressemitteilung, ID

4 Die Dokumente wurden im Projekt mit einer Identifikationsnummer (ID) versehen.

5 Ostthüringer Zeitung

6 Thüringer Allgemeine

12100, 07.02.2002; Ministerrede, ID 14035, 09.04.2002). Dabei kündigt der Minister die verbindliche Einführung dieser landesspezifischen Vergleichstests für das nächste Schuljahr an; eine Erprobung an freiwilligen Schulen soll bereits im laufenden Schuljahr (Mai 2002) erfolgen (vgl. ID 12100, 07.02.2002). Diese Informationen werden auch in der Presse dargestellt (vgl. u.a. TA, ID 122, 25.05.2002; ID 145, 13.06.2002). Im Juli 2002 setzt das Kultusministerium die landesweite Durchführung der Kompetenztests in den Klassen 3 und 6 per Verordnung offiziell durch. Die Maßnahme wird hierarchisch eingeführt und zentralistisch für alle allgemein bildenden Schulen des Landes für verbindlich erklärt. Das Kultusministerium gibt auch einen einheitlichen Termin für den erstmaligen flächendeckenden Testeinsatz vor (Mai/ Juni 2003) (vgl. Maßnahmenkatalog, ID 1001, 01.08.2002). Nach diesem Schritt verweist es auf die Einführung der Tests in seinen Dokumenten (Pressemitteilungen, Ministerreden) nur noch in knapper Form. Es zeigt sich, dass die Ende Juni (25.06.) veröffentlichten Ergebnisse des nationalen Ländervergleichs von PISA – die den thüringischen Schülerinnen und Schülern im innerdeutschen Vergleich eher gute Leistungsstände bescheinigen – auf die ministeriellen Steuerungsaktivitäten keinerlei Einfluss haben.

Im November 2002 werden die Kompetenztests schließlich im novellierten thüringischen Schulgesetz verankert. Ihre Durchführung erfolgt nun verpflichtend ab dem Schuljahr 2003/04 (vgl. ID 5076, 12.12.2002). Die von Minister Krapp verkündete Regelung durchläuft zwischen August und November die verschiedenen Aushandlungsstationen eines Gesetzgebungsverfahrens und wird anschließend unverändert in das Gesetz übernommen.

4.1.2 Konzeptionelle Verortung des ministeriellen Steuerungshandelns

Die vorangegangenen Ausführungen machen deutlich, dass die steuernde Instanz – das Kultusministerium – bei der Einführung der Kompetenztests ein Vorgehen wählt, das sich klar an den Prinzipien eines zentralistisch-hierarchischen Steuerungsverständnisses orientiert. Dies zeigt sich zum einen hinsichtlich der *Art des entwickelten Programms* und zum anderen in Bezug auf die *Art der Programmentwicklung*.

Art des entwickelten Programms

Mit Einführung der zentralen Vergleichsarbeiten legt das Ministerium eine Regelung vor, mit der das Verhalten auf der Schulebene konkret in eine Richtung „gelenkt“ wird. Diese Regelung ist zunächst in eine Verordnung, später dann in das novellierte Schulgesetz gefasst. Damit ist klar: Sie besitzt eine flächendeckende Gültigkeit, ist für alle allgemein bildenden Schulen verbindlich. Eine Entscheidung der Schulen für oder gegen eine Teilnahme ist ausgeschlossen. Das Schulsystem wird in klassischem Sinne als Ganzes betrachtet; die einzelnen Schulen werden als mitsteuerbar unter dieses Ganze subsummiert. Die Regelung beinhaltet detaillierte Festlegungen über die Inhalte und die Durchführungsmodalitäten der Leistungsüberprüfung: Es ist strikt festgelegt, welche Jahrgänge (3 und 6) in welchen Fächern (Deutsch und Mathematik) mit welchen Aufgaben (zentral entwickelt durch das landeseigene Landesinstitut) zu welchem Zeitpunkt (erstmalig im Schuljahr 2003/04) von den Kompetenztests betroffen sind. Die Schulen

haben keine Möglichkeit, die vom Ministerium formulierten Zielvorgaben bzw. Leistungsaufträge individuell auszugestalten oder bedarfsgerecht zu modifizieren – z.B. einen abweichenden Termin für die Durchführung der Leistungsüberprüfung anzusetzen. Die Schulen als nachgeordnete Einrichtungen müssen die von oben weitergegebenen Leistungsaufträge realisieren. Es handelt sich bei der Einführung dieses neuen Verfahrens der Kompetenzmessung also um eine traditionelle Top-Down-Strategie des Kultusministeriums.

Art der Programmentwicklung

Die Entwicklung des Programms der Kompetenztests vollzieht sich innerhalb einer sehr kurzen Zeitspanne und unter Mitwirkung eines sehr begrenzten Personenkreises aus dem Kultusministerium. Das Ministerium bringt die Maßnahme also ganz offensichtlich in der Überzeugung auf den Weg, die Fähigkeiten, die für eine Bereitstellung angemessener Ansätze und Programme erforderlich sind, in den Reihen der eigenen Mitarbeiter zu finden. Es verzichtet dementsprechend sowohl auf einen Austausch mit Mitarbeitern aus der Schulaufsicht und aus den Schulen als auch auf Gespräche mit anderen gesellschaftlichen Akteuren wie Kommunen, Jugendhilfeträgern und Gewerkschaften. Ein Einfluss von Schulen ist lediglich bei dem „Probelauf“ im Jahr 2002 zu erkennen, bei dem diese sich für oder gegen eine Beteiligung entscheiden können.

4.1.3 Einordnung der Erkenntnisse in einen fallübergreifenden Zusammenhang

Dieses Steuerungsvorgehen könnte – so lässt sich vermuten – Ausdruck einer landesspezifischen Tradition sein, die in der kulturell-politischen DDR-Vergangenheit Thüringens wurzelt. Einer solchen Interpretation ist jedoch entgegenzuhalten, dass eine zentralistisch-hierarchische Durchsetzung von Lernstandserhebungen in unterschiedlichen Jahrgängen der allgemein bildenden Schulen (teilweise bereits vor der Veröffentlichung der Ergebnisse von PISA, teilweise erst nach deren Bekanntgabe und mit argumentativem Bezug auf sie) nicht nur in den beiden Ländern der ehemaligen DDR (Thüringen und Brandenburg), sondern auch in den beiden westdeutschen Ländern (Bremen und Rheinland-Pfalz) mit wesentlich stärkeren Mitbestimmungstraditionen identifiziert werden kann. Das jeweils entwickelte Programm stellt somit in allen vier Ländern eine Regelung in Form von Verordnungen oder Erlassen dar, die als Produkte des innerministeriellen Bearbeitungsprozesses genaue inhaltliche und organisatorische Festlegungen enthalten und flächendeckend ohne Gestaltungsmöglichkeiten der Schulen gültig sind. Die Maßnahmen werden nach einer Entscheidung der politischen Spitze des jeweiligen Ministeriums (manchmal auch des Parlaments) auf administrativem Wege eingeführt. Hinweise auf eine Einbeziehung schulischer und außerschulischer Akteure in die Programmentwicklung finden sich nur vereinzelt (vgl. Dederling u.a. 2007; Tillmann u.a. 2008 für Detailanalysen).

Bei der Einführung von Vergleichsarbeiten wenden also alle vier Schulministerien *dieselbe* Steuerungsstrategie an. Die entsprechenden Handlungsweisen sind fallübergreifend zu beobachten. Es kann zwar nicht ausgeschlossen werden, dass auch die kulturell-politischen Traditionen in Ost- bzw. Westdeutschland oder auch die parteipolitischen

Konstellationen (Alleinregierung einer Partei, Koalitionsregierung mehrerer Parteien) einen Einfluss haben; sie fallen aber ganz offensichtlich nicht sehr stark ins Gewicht. Es kann deshalb vermutet werden, dass der *Art* der Maßnahme – hier: standardisierte Lernstandserhebungen (auch) als Instrument zur Kontrolle von Zielerreichungen – eine Erklärungskraft zukommt.

4.2 Die Weiterentwicklung des Ganztagschulangebotes in Bremen

Im Sommer 2001 muss das Angebot an Ganztagschulen in Bremen als spärlich gelten. Nur zwei Schulen dieser Art finden sich im Land; es handelt sich bei ihnen um Gesamtschulen, in denen die gebundene Form⁷ der Ganztagschule realisiert wird (vgl. Ganztagsschulverband 2007). Die Zahl der Ganztagschulen ist in den vergangenen Jahren jedoch deutlich angestiegen: von 11 Schulen im Jahre 2002 über 25 Schulen im Jahre 2003 auf 34 Schulen im Jahre 2005 (vgl. Quellenberg 2007, S. 16).

4.2.1 Der Prozess der Weiterentwicklung des Ganztagschulangebotes

Bis zum Herbst 2001 stellt die Weiterentwicklung des Ganztagschulangebotes in Bremen kein ausgewiesenes Ziel der Bildungsbehörde dar. Im September 2001 entscheidet die Bildungsbehörde (= Ministerium) vor dem Hintergrund einer kontroversen öffentlichen Diskussion über das Schulangebot in einem bestimmten Stadtteil (Huchtingen) dann aber, dass zwei Schulzentren der Sekundarstufe I künftig zu Ganztagschulen ausgebaut werden (vgl. Pressemitteilung, ID 309, 19.11.2001). Von diesem Zeitpunkt an befürworten der damalige Bildungssenator Lemke (SPD) und seine Partei auch öffentlich ein Konzept zum Ausbau von Ganztagschulen, das nach und nach präsentiert wird. Die mit dem Konzept verbundenen Aktivitäten der Bildungsbehörde vollziehen sich zum einen auf der Basis der im Dezember 2001 veröffentlichten Ergebnisse der internationalen Leistungsvergleichsstudie PISA – und damit auf der Basis des Wissens um den eher mittelmäßigen Leistungsstand der deutschen Schülerinnen und Schüler bei den getesteten Kompetenzen. Zum anderen finden sie vor dem Hintergrund des KMK-Handlungskatalogs und der durch ihn festgeschriebenen bundesländerübergreifenden Relevanz des Ganztagschulbaus statt (Handlungsfeld 7) (vgl. Pressemitteilung der KMK, ID 51000, 06.12.2001).

Die Bildungsbehörde macht konkrete Vorgaben, die sich auf den quantitativen Ausbau des Ganztagschulangebotes im Land innerhalb der nächsten Monate beziehen. Sie geht zunächst nur auf den Sekundarbereich ein, später dann auch auf den Primarbereich. Im Hinblick auf die *Sekundarstufe I* wird (schon im Dezember 2001) per Beschluss in der Bürgerschaft (= Parlament) festgelegt, zum Schuljahr 2002/03 sieben Schulzentren zu Ganztagschulen auszubauen (vgl. WK⁸, ID 29, 21.12.2001). In Bezug

7 Die KMK unterscheidet mit der voll gebundenen, teilweise gebundenen und offenen Ganztagschule drei Formen von Ganztagschulen (vgl. Kultusministerkonferenz 2006, S. 5).

8 Weserkurier

auf die *Primarstufe* wird (im Juni 2002) in einer Vorlage der Bildungsbehörde für eine Deputationssitzung⁹ angekündigt, im Schuljahr 2002/03 zwei Grundschulen zu Ganztagschulen auszubauen (vgl. ID 139, 18.06.2002). Diese Vorgaben werden hierarchisch gesetzt, zugleich stellt die Bildungsbehörde das für eine Ausgestaltung des Ganztagschulausbaus erforderliche Budget zur Verfügung. Auch auf Finanzierungsmöglichkeiten von Seiten der Bundesregierung durch das geplante Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung (IZBB)“ (vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung 2003a) wird hingewiesen (vgl. WK, ID 129, 15.05.2002).

In der zweiten Hälfte des Jahres 2002 arbeitet die Bremer Bildungsbehörde intensiv an einer Konkretisierung dieser Ankündigungen. Die behördlichen Aktivitäten werden von den Ende Juni veröffentlichten Ergebnissen des Bundesländervergleichs von PISA flankiert, denen zufolge die Bremer Schülerinnen und Schüler besonders schlechte Leistungsstände aufweisen.

Sie vollziehen sich ab Mitte September 2002 auf der Grundlage eines Koalitionskonsenses über den weiteren bildungspolitischen Kurs, dem in der Sommerpause offensichtlich Abstimmungsgespräche zwischen den Koalitionspartnern SPD und CDU vorausgegangen sind und der seinen Ausdruck in einem 13-Punkte-Bildungspapier zu den landesspezifischen Reaktionen auf PISA erhält (vgl. WK, ID 199, 17.09.2002). Die Bildungsbehörde tritt bei der Entscheidungsfindung nicht als alleiniger Akteur auf, sondern bezieht andere (politische) Akteure ein. Dies zeigt sich auch an der Einrichtung eines landesspezifischen Gremiums: des „Runden Tisches Bildung“.¹⁰ Dieses Gremium hat während der letzten Monate regelmäßig getagt und Handlungsempfehlungen vorbereitet, die wegweisend für die Bremer Bildungspolitik sein sollen.¹¹ Das Ganztagschulthema war Gegenstand von Diskussionen (vgl. z.B. Protokoll der Sitzung des Runden Tisches Bildung, ID 13061, 04.06.2002).

Das Ergebnis der behördlichen Konkretisierungsaktivitäten wird der Öffentlichkeit Ende Oktober in einer Presseerklärung mitgeteilt (vgl. ID 454, 31.10.2002). Die Bildungsbehörde formuliert konkrete Vorgaben (zahlenmäßiger Umfang des Ganztagschulausbaus: 6 Grundschulen/4 Schulen des Sekundarbereichs I; Einführungstermin des Ganztagschulausbaus: Schuljahr 2003/04; Art des zu realisierenden pädagogischen Konzepts: „offene Ganztagschule“). Diese gelten für alle von der Maßnahme betroffenen Schulen und müssen in der festgesetzten Form realisiert werden. Die Maßnahme bezieht sich auf zehn Schulen, betrifft also nicht flächendeckend alle allgemein bildenden Schulen des Landes und gilt nicht für alle verbindlich: Die Schulen haben vielmehr die Möglichkeit, sich für oder gegen eine Teilnahme am Programm zu entscheiden. Ihre

9 Die Deputation ist in Bremen ein Verwaltungsfachausschuss unter Beteiligung von Behörden, Mitgliedern der Bürgerschaft und sachverständigen Bürgern.

10 Dem „Runden Tisch Bildung“ gehören seit Februar 2002 etwa 40 Personen aus allen Feldern des Bildungssystems an, die Vorschläge für die Zukunft des Bremer Bildungswesens formulieren sollen. Diese werden dem Senator im November 2002 überreicht und in Senat und Bürgerschaft diskutiert (vgl. Interview Erziehungswissenschaftler 2003).

11 Eine solche Empfehlung für einen breiten Ausbau des Ganztagschulangebotes wird im November 2002 gegeben.

Teilnahme ist aber an ein Auswahlverfahren gekoppelt; interessierte Schulen müssen sich bis Ende November 2002 um eine Beteiligung bewerben.

Zugleich wird als langfristige Maßnahme festgelegt, dass künftig in jedem weiteren Jahr zehn neue Ganztagschulen eingerichtet werden sollen. Für diesen Ganztagschulenausbau werden jährlich Zusatzmittel in Höhe von 2,8 Mio. Euro benötigt (vgl. ID 13022, 03.12.2002). Am Ende des Jahres 2002 ist der weitere und langfristig angelegte Ausbau von Ganztagschulen in Koalition und Deputation per Beschluss vereinbart.

4.2.2 Konzeptionelle Verortung des behördlichen Steuerungshandelns

Die bisherigen Ausführungen veranschaulichen: Die Bildungsbehörde als steuernde Instanz wendet bei der Weiterentwicklung des Ganztagsschulangebotes eine bildungspolitische Steuerungsstrategie an, die sich nicht nur an den Prinzipien eines zentralistisch-hierarchischen Steuerungsverständnisses orientiert, sondern hinsichtlich der *Art des entwickelten Programms* auch spezifisch kontextuelle Steuerungselemente und in Bezug auf die *Art der Programmentwicklung* auch Prozesse von Absprachen und Verhandlungen und somit eine Einbeziehung anderer bildungspolitischer und gesellschaftlicher Akteure erkennen lässt. Dies wird nachfolgend erläutert.

Art des entwickelten Programms

Die Bildungsbehörde legt mit der Weiterentwicklung des Ganztagsschulangebotes ein Programm vor, das zunächst einmal klare Elemente einer zentralistisch-hierarchischen Steuerungsvorstellung enthält. Das Programm beinhaltet eine Regelung (den quantitativen und qualitativen Ausbau des Ganztagsschulsystems), mit der das Verhalten auf der Schulebene konkret in eine Richtung „gelenkt“ wird. Diese Regelung ist in eine Verordnung gefasst, die detaillierte Festlegungen beinhaltet: Es ist genau vorgegeben, wie viele Schulen von welcher Schulstufe sich zu Ganztagschulen weiterentwickeln dürfen, zu welchem Zeitpunkt diese Schulen ihren Ganztagsschulbetrieb aufzunehmen haben, welches pädagogische Rahmenkonzept sie zu realisieren haben und auf welche finanzielle Ausstattung sie zurückgreifen können. Die Bildungsbehörde setzt auf diese Weise konkrete Rahmen- bzw. Zielvorgaben fest, die für alle vom Programm betroffenen Schulen verbindlich sind; von diesen also ohne Möglichkeit zur Modifikation umgesetzt werden müssen. Es sind allerdings auch Abweichungen von klassisch-administrativen Steuerungsvorstellungen zu erkennen: Anders als im zentralistisch-hierarchischen Modell impliziert, besitzt die Regelung keine flächendeckende Gültigkeit; sie ist demnach nicht für alle allgemein bildenden Schulen des Landes Bremen, sondern nur für einen Teil von ihnen obligatorisch. Das Schulsystem wird hier nicht in klassischem Sinne als Ganzes betrachtet, der Blick wird eher auf die Einzelschule als pädagogisch-organisatorische Handlungseinheit gerichtet. Die Teilnahme am Programm ist für die Schulen freiwillig; die Schulen können sich also individuell für oder gegen eine Übernahme der behördlichen Vorgaben entscheiden. Dabei tritt allerdings ein Element des neuen Steuerungsmodells in Kraft: der Wettbewerb zwischen den Schulen. Die interessierten Schulen treten mit ihrer Bewerbung um die Plätze für einen Ganztagschulenausbau in Konkurrenz zueinander. Auch die den Schulen zugewiesene Möglichkeit, das vorgegebene

„offene Ganztagschulkonzept“ individuell auszugestalten, deutet auf Ansätze von Kontextsteuerung hin. In *inhaltlicher* Hinsicht können die Schulen eigenständig entscheiden, welche pädagogischen Ansätze, Programme und Methoden sie jeweils einsetzen möchten. Darüber hinaus obliegt es ihrem Ermessen, mit welchen schulischen bzw. außerschulischen Partnern sie zusammenarbeiten möchten, ob sie ihre nachmittäglichen Angebote also lieber in der Zusammenarbeit mit Kirchen entwickeln oder auf Jugendhilfeträger, Musikschulen oder die Volkshochschule zurückgreifen. In *organisatorischer* Hinsicht können sie z.B. über zeitliche Aufteilungen von Angeboten etc. entscheiden. Auch hier werden Lösungen nicht im Sinne einer direkten Detailsteuerung administrativ verordnet. Den Schulen werden weitreichende Entscheidungsspielräume zugestanden; es ist zu einer Verlagerung von Entscheidungskompetenzen von der Zentrale auf die operativen Einheiten gekommen.

Festgehalten werden kann demnach: Die Bildungsbehörde formuliert Zielvorgaben und Leistungsaufträge zur Rahmung des Ganztagschulprogramms, die sie – auch im Sinne motivierender Anreize – mit entsprechenden Gestaltungsbudgets versieht, überträgt den Schulen jedoch die Initiierung und Gestaltung der notwendigen Veränderungsprozesse. Wenngleich die Engführung des zu realisierenden pädagogischen Konzepts auf die „offene Ganztagschule“ ggf. als zu detaillierte Regulierung von Seiten der Bildungsbehörde betrachtet werden könnte, sind deutliche Ansätze einer systematischen Trennung von strategischer und operativer Führung zu erkennen, die Fend (2000) als wesentlich für das Modell der Kontextsteuerung beschrieben hat.

Art der Programmentwicklung

Auch im Prozess der Programmentwicklung finden sich zunächst einmal deutliche Elemente eines zentralistisch-hierarchischen Steuerungsverständnisses: So stützt sich Bildungssenator Lemke als treibende Kraft im Weiterentwicklungsprozess des Ganztagschulangebotes im Kernbereich der Problembearbeitung – bei der Definition und der Ausgestaltung eines Programms – auf seine Behörde und deren hierarchisch-administrative Arbeitsformen: Zu den anfallenden Aufgaben gehören die Entwicklung eines Konzepts, die Bereitstellung finanzieller Ressourcen, die Festlegung von Kriterien für die Auswahl förderungswürdiger Schulen und die offizielle Verordnung dieser Vorgaben in entsprechenden Erlassen.

Es gibt darüber hinaus allerdings auch Hinweise darauf, dass sich der Bildungssenator und seine Behörde auf unterschiedlichen Ebenen in Gespräche und Verhandlungen begeben müssen, in denen sie nicht anweisend agieren, sondern nur gleichberechtigt verhandeln können. Auf der *länderspezifischen Ebene* ist in Bremen mit dem „Runden Tisch Bildung“ ein Beratungsgremium installiert, in dem sämtliche politisch wie gesellschaftlich relevanten Kräfte des Landes vertreten sind. Damit ist ein Zusammenwirken staatlicher und privater Akteure in netzwerkartigen Strukturen zu konstatieren, das Mayntz (2004) als charakteristisch für das Governance-Konzept angeführt hat. In diesem Gremium geben der Bildungssenator und seine Beamten keine Positionen vor; sie können die eigenen Sichtweisen lediglich argumentativ vertreten. Die Bildungsbehörde ist nur eine von mehreren Parteien, die ihren Steuerungsanspruch für

die Zeit der Gremiensitzung ruhen lassen muss. Innerhalb des analysierten Zeitraums finden mehrere Sitzungen des Arbeitskreises statt, in denen die Weiterentwicklung des Ganztagsschulangebotes in Bremen Gegenstand der Diskussionen ist. Gespräche und Verhandlungen werden im Sommer 2002 zudem zwischen den Vertretern der beiden damals regierenden Parteien SPD und CDU geführt. Im Vorfeld einer im September stattfindenden Koalitionsausschusssitzung – deren Ergebnis das zuvor erwähnte 13-Punkte-Bildungspapier vom September darstellt – finden z.T. schwierige Aushandlungsprozesse zwischen den Politikern statt, in denen Bildungsminister Lemke und die SPD ihre befürwortende Position gegen eine eher skeptische Haltung des Koalitionspartners einem Ausbau des Ganztagsschulangebotes gegenüber behaupten müssen (vgl. u.a. WK, ID 407, 24.04.2002). Absprachen und Verhandlungen werden – darauf sei an dieser Stelle perspektivisch hingewiesen – auch im Verlauf der praktischen Umsetzung des Ganztagschulbaus bei der Ausgestaltung des vorgegebenen pädagogischen Konzepts der „offenen Ganztagschule“ notwendig werden. Zwar ist diese an die Schulen prinzipiell delegiert, es gehört aber dennoch zu den Aufgaben der Bildungsbehörde, Kontakte zu potenziellen Kooperationspartnern herzustellen und zu unterstützen.

Ebenfalls perspektivisch sei auf die auf der *länderübergreifenden Ebene* erforderlichen Verhandlungen zwischen dem Bund und allen Bundesländern über die Umsetzungsrichtlinien für das Bundesprogramm zur Förderung von Ganztagschulen verwiesen, deren Ergebnis ein – außerhalb des hier näher betrachteten Zeitraums im Mai 2003 vorliegendes – Bund-Länder-Abkommen zur Umsetzung des Bundesprogramms (vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung 2003b) darstellt.

4.2.3 Einordnung der Erkenntnisse in einen fallübergreifenden Zusammenhang

Man könnte nun vermuten, dass das zuvor identifizierte Steuerungsvorgehen Ausdruck einer landesspezifischen Tradition ist, die in der bürgerlich-demokratischen Tradition der Hansestadt Bremen begründet liegt. Dieser Interpretationsverdacht wird allerdings dadurch entkräftet, dass die vergleichsweise großen Einfluss- und Mitbestimmungsmöglichkeiten bei der Weiterentwicklung des Ganztagsschulangebotes nicht nur in Bremen, sondern auch in Brandenburg (im Zuge von PISA) und Rheinland-Pfalz (weit vor PISA)¹² erkennbar sind (vgl. Tillmann u.a. 2007/2008 für Detailanalysen). Auch dort stellen die in Form von Erlassen oder Verordnungen hervorgebrachten Programme Regelungen mit relativ detaillierten Festlegungen konzeptioneller Art dar, die jedoch nicht für alle Schulen verbindlich gelten, sondern auf Freiwilligkeit hin angelegt sind und den Schulen zudem bestimmte Gestaltungsfreiräume zugestehen. Auch in diesen Bundesländern erfolgen die Problemdefinition und -bearbeitung nach den Prinzipien der zentralistisch-hierarchischen Steuerung: Die grundlegende politische Entscheidung

12 Auf eine Fallanalyse Thüringen wurde im MiStel-Projekt wegen des traditionell sehr gut ausgebauten Hortangebotes und des deshalb zu erwartenden geringen Erkenntnisgewinnes verzichtet.

für eine Weiterentwicklung des Ganztagsschulangebotes wird von den Bildungsministern getroffen und über eine Konzept-, Zeit- und Ressourcenplanung durch die zuständigen Ministerien umgesetzt. Die Entwicklung des Rahmenprogramms wird weitgehend ohne die Einbeziehung schulischer und außerschulischer Akteure geleistet und in einer Verordnung als richtungsweisende Regelung festgeschrieben. In Brandenburg und Rheinland-Pfalz findet sich ebenfalls die für Bremen herausgestellte Einbindung der Bildungsbehörde in übergeordnete Entscheidungsstrukturen (Bundesregierung, Koalitionspartner und Freie Träger).

Bei der Weiterentwicklung des Ganztagsschulangebotes gehen folglich alle hier angesprochenen Schulministerien – das kann abschließend festgehalten werden – nach *derselben* Strategie vor. Die fallübergreifende Evidenz dieses Sachverhaltes deutet darauf hin, dass hier – wie auch schon bei der Einführung von Vergleichsarbeiten – landesspezifische Besonderheiten keine erwähnenswerte Einflusskraft besitzen. Auch hier liegt die Vermutung nahe, dass die *Art* der Maßnahme – hier: ein pädagogisches Programm zum Erreichen von Zielvorgaben – als bedeutender Erklärungsfaktor fungiert.

5. Fazit

Im vorliegenden Aufsatz sind in exemplarischer Absicht zwei empirische Fallanalysen dargestellt und steuerungstheoretisch diskutiert worden: Die Einführung von Vergleichsarbeiten in Thüringen und die Weiterentwicklung des Ganztagsschulangebotes in Bremen. Für beide bildungspolitischen Maßnahmen wurden jeweils spezifische Steuerungsstrategien der zuständigen Schulministerien heraus gearbeitet: im erstgenannten Fall ein weitgehend zentralistisch-hierarchisches Vorgehen und im letztgenannten Fall ein Vorgehen, das neben zentralistisch-hierarchischen Elementen auch Aspekte einer im engeren Sinne kontextuellen Steuerung sowie Verhandlungen und Absprachen mit schulischen und außerschulischen Partnern (im Sinne von Governance) beinhaltet. Es konnte gezeigt werden, dass diese Steuerungsstrategien jeweils auch von anderen Schulministerien angewendet werden, also über die Bedingungen einzelner Bundesländer hinaus praxisrelevant sind. Wenngleich nicht auszuschließen ist, dass auch kulturell-politische Traditionen hier einen Einfluss haben, scheinen sie nicht ausschlaggebend zu sein.

Es scheint daher naheliegend, die Erklärung für die identifizierten Unterschiede in inhaltlichen Kriterien zu suchen und – wie zuvor schon angedeutet – der *Art* der jeweiligen Maßnahme in diesem Zusammenhang eine Einflusskraft zuzuschreiben. Mit anderen Worten: Die Strategie, die ein Ministerium bei der Implementierung eines Programms wählt, ist themen- bzw. maßnahmeabhängig. Bezogen auf die zuvor skizzierten Beispiele bedeutet dies: Bei den Vergleichsarbeiten handelt es sich um standardisierte Lernstandserhebungen, die (auch) als Instrument zur Kontrolle, inwiefern vorab formulierte Zielvorgaben erreicht worden sind, eingesetzt werden. Die erreichten Zielstände müssen an allen Schulen eines Landes überprüft werden, die entsprechenden Maßnahmen – hier: die Vergleichsarbeiten – müssen deshalb zentralistisch-hierarchisch flä-

chendeckend und mit einer verbindlichen Gültigkeit für alle Schulen eingeführt werden, sie sind auf eine lückenlose Beteiligung aller Schulen ausgerichtet. Entscheidungen einzelner Schulen, ob sie sich an einem Programm beteiligen wollen, sind folglich nicht möglich. Der Blick wird dementsprechend auf das Schulsystem als Ganzes gerichtet. Jene Mechanismen, die im Rahmen einer kontextuellen Steuerung auf individuelle Anreize für Schulen und im Rahmen von Governance auf Netzwerke politischer und gesellschaftlicher Akteure setzen, entfallen. Detaillierte, zentralistisch-hierarchisch verordnete Festlegungen von Inhalten und Durchführungsmodalitäten der Leistungsüberprüfungen sind zum Zwecke der Vergleichbarkeit erforderlich; ihre individuelle Ausgestaltung kann den Schulen nicht zugestanden werden.

Bei der Weiterentwicklung des Ganztagsschulangebotes hingegen handelt es sich um ein Programm, das zum Erreichen von vorab formulierten Zielvorgaben eingesetzt werden kann. Es stellt allerdings nur eines von vielen möglichen Programmen dar. Aus diesem Grunde erfolgt seine Einführung nicht flächendeckend und für alle Schulen des Landes verbindlich. Die Beteiligung an ihm ist freiwillig, die Schulen können individuell entscheiden, ob sie das pädagogische Programm im Zuge der Zielerreichung für sinnvoll und hilfreich halten oder nicht. Der Blick wird eher auf die Einzelschule, denn auf das gesamte Schulsystem gerichtet. Die Bereitstellung eines finanziellen Budgets zur Realisierung des Programms schafft im Sinne des kontextuellen Modells motivierende Anreize für die Schulen. Zum Zwecke einer weitmaschigen Rahmensetzung legen die zuständigen Schulministerien jedoch bestimmte Kriterien (quantitativer Umfang, Realisierungszeitplan, ggf. Konzeptausrichtung) fest. Das klassische Vorgehen im staatlichen Steuerungshandeln verliert aber seine ausschließliche Relevanz.

In einer übergeordneten Sicht könnte man argumentieren, dass Maßnahmen, die auf die Formulierung von Zielvorgaben (Bildungsstandards, Lehrpläne) und deren Kontrolle (Lernstandserhebungen, zentrale Abschlussprüfungen) abheben, gewissermaßen die Voraussetzung für die Einführung von pädagogischen Programmen zum Erreichen der Zielvorgaben darstellen. Anders ausgedrückt: Damit überhaupt entsprechend dem neuen Steuerungsmodell verfahren werden kann, müssen bestimmte „Eckpfeiler“ eingeführt worden sein. Da diese für alle Schulen gelten müssen, können sie nur zentralistisch-hierarchisch implementiert werden. In dieser Hinsicht sind die Schulministerien nach wie vor an die Prinzipien zentralistisch-hierarchischer Steuerung gebunden und in dieser Hinsicht sind der Einführung der neuen Steuerungsvorstellungen Grenzen gesetzt: Ihre Realisierung ist auf ‚nachgängiges‘ Steuerungshandeln begrenzt. Dies ist durchaus sinnvoll, weil dem Staat entsprechend seiner gesetzlich verankerten Aufsichtspflicht im Bildungswesen eine Vormachtstellung zukommt, die nicht beeinträchtigt oder gar aufgegeben werden sollte.

Literatur

Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.) (2007): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Bellenberg, G./Böttcher, W./Klemm, K. (2001): Stärkung der Einzelschule. Ansätze zum Management der Ressourcen Geld, Zeit und Personal. Neuwied/Krieffel: Luchterhand.
- Benz, A. (2004): Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11–28.
- Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G. (Hrsg.) (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 159–268.
- Biewer, W. (1993): Steuerung und Kontrolle öffentlicher Schulen. Neuwied/Krieffel/Berlin: Luchterhand.
- Böttcher, W. (2002): Kann eine ökonomische Schule auch eine pädagogische sein? Schulentwicklung zwischen Neuer Steuerung, Organisation, Leistungsevaluation und Bildung. Weinheim/München: Juventa.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2003a): Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“. Ganztagsschulen. Zeit für mehr. Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2003b): Verwaltungsvereinbarung für das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ 2003–2007. Berlin.
- Dederich, K./Kneuper, D./Kuhlmann, C./Nessel, I./Tillmann, K.-J. (2007): Bildungspolitische Aktivitäten im Zuge von PISA – Das Beispiel Bremen. Zur politischen Legitimationskraft einer Leistungsvergleichsstudie. In: Die Deutsche Schule, 99. Jg., H. 4, S. 408–421.
- Fend, H. (2000): Qualität und Qualitätssicherung im Bildungswesen: Wohlfahrtsstaatliche Modelle und Marktmodelle. In: Zeitschrift für Pädagogik, 41. Beiheft, S. 55–72.
- Ganztagsschulverband (2007): Ganztagsschulentwicklung im Lande Bremen URL: www.ganztagsschulverband.de/Landesverbaende/AktuellesBremen.html - Download vom 07.08.2007.
- Hildenbrand, B. (1995): Fallrekonstruktive Forschung. In: Flick, U. (Hrsg.): Handbuch qualitative Sozialforschung: Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. Weinheim: Beltz PVU, S. 256–260.
- Klenk, T./Nullmeier, F. (2004): Public Governance als Reformstrategie. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Koch, S./Gräsel, C. (2004): Schulreform und Neue Steuerung – erziehungs- und verwaltungswissenschaftliche Perspektiven. In: Koch, S./Fisch, R. (Hrsg.): Schulen für die Zukunft. Neue Steuerung im Bildungswesen. Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren, S. 3–24.
- Kultusministerkonferenz (2006): Bericht über die allgemeinbildenden Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland – 2002 bis 2004. Bonn (Manuskript).
- Lamnek, S. (2005): Qualitative Sozialforschung. Weinheim/München: Beltz PVU.
- Lange, H. (1999): Schulautonomie und Neues Steuerungsmodell. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 47. Jg., H. 4, S. 423–438.
- Mayntz, R. (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 65–76.
- Mayntz, R./Scharpf, F. W. (1995): Steuerung und Selbstorganisation im staatsnahen Sektor. In: Mayntz, R./Scharpf, F. W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung. Frankfurt am Main: Campus, S. 9–38.
- Quellenberg, H. (2007): Ganztagsschule im Spiegel der Statistik. In: Holtappels, H. G./Klieme, E./Rauschenbach, T./Steher, L. (Hrsg.): Ganztagsschule in Deutschland. Ergebnisse der Ausgängerhebung der „Studie zur Entwicklung von Ganztagsschulen“ (StEG). Weinheim/München: Juventa, S. 14–36.
- Scharpf, F. W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. MPIFG Discussion Paper 93/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

- Tillmann, K.-J./Dedering, K./Kneuper, D./Kuhlmann, C./Nessel, I. (2008): PISA als bildungspolitisches Ereignis. Fallstudien in vier Bundesländern. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Tillmann, K.-J./Dedering, K./Kneuper, D./Kuhlmann, C./Nessel, I. (2007): PISA als bildungspolitisches Ereignis oder: Wie weit trägt das Konzept der „evaluationsbasierten Steuerung“? In: Brüsemeister, T./Eubel, K.-D. (Hrsg.): Evaluation, Wissen und Nichtwissen. Anschlussfragen an evaluationsbasierte Steuerung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 117–140.
- Thüringer Kultusministerium (2007): Kompetenztests in Thüringen. URL: <http://www.thueringen.de/de/tkm/schule/informationen/vergleiche/kompetenztest> – Download vom 30.06.2007.
- Weber, M. (1922/1972): *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr.
- Zlatkin-Troitschanskaia, O. (2006): Steuerbarkeit von Bildungssystemen mittels politischer Reformstrategien. Interdisziplinäre theoretische Analyse und empirische Studie zur Erweiterung der Autonomie im öffentlichen Schulwesen. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Abstract: By drawing on two empirical case studies carried out in two different Laender, the author shows that the postulated transition from a hierarchical to a contextual control of the school system has by no means been completed yet. Throughout Germany, certain measures (implementation of achievement surveys) are still put through in the traditional, purely hierarchical-centralist manner, while, with regard to other measures (development of all-day schooling), elements of a contextual governance-oriented control already play an important role. On the basis of these results, the author posits the thesis that the method of control chosen by the ministries depends not so much on cultural-political traditions or on party-political constellations, but rather on the type of measure to be implemented.

Anschrift der Autorin:

Dr. Kathrin Dedering, Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF),
Warschauer Str. 36, 10243 Berlin.
E-Mail: dedering@bbf.dipf.de