

Lambrecht, Maïke

Adressierungsprobleme. Zum Verhältnis von Bildungsverwaltung, Bildungspolitik und Einzelschule im Kontext der Neuen Schulsystemsteuerung

Die Deutsche Schule 110 (2018) 4, S. 295-311



Quellenangabe/ Reference:

Lambrecht, Maïke: Adressierungsprobleme. Zum Verhältnis von Bildungsverwaltung, Bildungspolitik und Einzelschule im Kontext der Neuen Schulsystemsteuerung - In: Die Deutsche Schule 110 (2018) 4, S. 295-311 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-184250 - DOI: 10.25656/01:18425; 10.31244/dds.2018.04.02

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-184250>

<https://doi.org/10.25656/01:18425>

in Kooperation mit / in cooperation with:



WAXMANN
www.waxmann.com

<http://www.waxmann.com>

Nutzungsbedingungen

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.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

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.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Die Deutsche Schule

Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Bildungspolitik und pädagogische Praxis

Herausgeber: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft im DGB
in Zusammenarbeit mit der Max-Traeger-Stiftung

Redaktion: Prof. Dr. Isabell van Ackeren (Essen), Dr. Götz Bieber (Ludwigsfelde), Prof. Dr. Kathrin Dederling (Erfurt), Detlef Fickermann (Hamburg), PD Dr. Hans-Werner Fuchs (Hamburg), Prof. Dr. Martin Heinrich (Bielefeld), Prof. Dr. Marianne Krüger-Potratz (Münster)
Geschäftsführerin: Sylvia Schütze, Universität Bielefeld, Wissenschaftliche Einrichtung Oberstufen-Kolleg, Universitätsstraße 23, 33615 Bielefeld, E-Mail: redaktion@dds-home.de
Vorsitzende der Redaktion: Prof. Dr. Isabell van Ackeren (Essen)

Beirat: Prof. Dr. Herbert Altrichter (Linz-Auhof), Dr. Christine Biermann (Bielefeld), Marianne Demmer (Wilnsdorf), Prof. Dr. Mats Ekholm (Karlstad), Prof. Dr. Hans-Peter Füssel (Berlin), Prof. Dr. Friederike Heinzl (Kassel), Prof. Dr. Thomas Höhne (Hamburg), Prof. Dr. Klaus Klemm (Essen), Prof. Dr. Eckhard Klieme (Frankfurt a.M.), Prof. Dr. Katharina Maag Merki (Zürich), Prof. Dr. Heinrich Mintrop (Berkeley), Prof. Dr. Angelika Paseka (Hamburg), Prof. Dr. Nicolle Pfaff (Essen), Hermann Rademacker (München), Prof. Dr. Sabine Reh (Berlin), Prof. Dr. Hans-Günter Rolff (Dortmund), Prof. Andreas Schleicher (Paris), Dr. Gundel Schümer (Berlin), Jochen Schweitzer (Münster), Prof. Dr. Knut Schwippert (Hamburg), Ulrich Steffens (Wiesbaden), Wilfried W. Steinert (Templin), Prof. Dr. Klaus-Jürgen Tillmann (Berlin), Prof. Dr. Manfred Weiß (Bad Soden), Prof. Dr. Wolfgang W. Weiß (Bremerhaven)

Beitragseinreichung und Double-blind Peer Review: Manuskripte (nur Originalbeiträge) werden als Word-Datei an die Geschäftsführung (redaktion@dds-home.de) erbeten. Bitte beachten Sie die Hinweise zur Manuskriptgestaltung (www.dds-home.de). Seit dem 103. Jahrgang (2011) durchlaufen alle Fachartikel in der DDS (Texte zum Themenschwerpunkt und für die Rubrik „Weitere Beiträge“) ein externes Review-Verfahren. Nach einer redaktionellen Prüfung der eingereichten Aufsätze im Hinblick auf ihre grundsätzliche Eignung für die DDS schließt sich eine Begutachtung im Doppelblindverfahren durch ehrenamtlich tätige Gutachter/innen an.

Die Deutsche Schule erscheint vierteljährlich. Zusätzlich zu den vier Heften pro Jahrgang können Beihefte erscheinen. Unter www.waxmann.com und www.dds-home.de finden Sie weitere Informationen. Die DDS ist indiziert in ESCI, FIS Bildung und Proquest und für weitere Indizierungen vorgeschlagen.

Preise und Bezugsbedingungen: Jahresabonnement 59,00 €, für GEW-Mitglieder/Studierende 43,00 €, inkl. Online-Zugang für Privatpersonen. Campuslizenz auf Anfrage. Die Preise verstehen sich zzgl. Versandkosten. Ein Einzelheft kostet 18,00 € inkl. Versandkosten. Abbestellungen spätestens 6 Wochen vor Ablauf des Jahresabonnements.

ISSN 0012-0731

© Waxmann Verlag GmbH, 2018

Steinfurter Straße 555, 48159 Münster, Telefon: 02 51/2 65 04 0, Fax: 02 51/2 65 04 26,
Internet: www.waxmann.com, E-Mail: info@waxmann.com

Anzeigenverwaltung: Waxmann Verlag GmbH, Maike Anneken: anneken@waxmann.com

Druck: Mediaprint, Paderborn

Satz: Stoddart Satz- und Layoutservice, Münster

Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Unter dieses Verbot fallen insbesondere die gewerbliche Vervielfältigung per Kopie, die Aufnahme in elektronische Datenbanken und die Vervielfältigung auf CD-Rom und allen anderen elektronischen Datenträgern.

INHALT

EDITORIAL

Isabell van Ackeren & Kathrin Dederling

Editorial zum Schwerpunktthema:

Adressierungsprobleme im Schulbereich 291

ADRESSIERUNGSPROBLEME IM SCHULBEREICH

Maike Lambrecht

Adressierungsprobleme

Zum Verhältnis von Bildungsverwaltung, Bildungspolitik und

Einzelschule im Kontext der Neuen Schulsystemsteuerung..... 295

Till-Sebastian Idel & Sven Pauling

Schulentwicklung und Adressierung

Kulturtheoretisch-praxeologische Perspektiven auf Schulentwicklungsarbeit 312

Sarah Eiden

Orientierungen von Lehrkräften im Umgang mit

„Schwererreichbarkeit“ von Eltern 326

DISKUSSION ZUM SCHWERPUNKTTHEMA

Kathrin te Poel

Missachtungserfahrungen infolge einseitiger Adressierungen

von Schüler*innen als kognitive Leistungserbringer

Konsequenzen für eine anerkennungssensible Lehrer*innenbildung 341

WEITERER BEITRAG

Lina Feder & Colin Cramer

Potenziale von Portfolioarbeit in der Lehrerbildung

Eine Analyse der Portfolioliteratur 354

DISKUSSION

Martin Rothland

Allgemeine Didaktik und empirische Unterrichtsforschung

als Teilgebiete der Schulpädagogik 369

REZENSION 383

**Die
Deutsche
Schule**

Zeitschrift für
Erziehungswissenschaft
Bildungspolitik und pädagogische Praxis

DDS

Herausgegeben von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft

1

2019

Vorschau

Themenschwerpunkt: Universitätsschulen

Als bildungspolitisches Novum führt die zunehmende Praxisorientierung in der Lehrerbildung zur systematischen Vernetzung von lehrerbildenden Hochschulen mit Schulen, womit zuweilen nicht nur die intensivierte Kooperation im Rahmen von Praktika oder insgesamt der Ausbau der kooperativen Praxisphasen in der Lehrerbildung, sondern auch eine dezidierte Forschungsabsicht der Universitäten verbunden wird.

Im Vergleich zeigt sich, dass die Kooperationskonzepte nicht nur unterschiedliche Grade der Institutionalisierung auszeichnen, sondern diese auch Akzentsetzungen aufweisen, die einerseits in Richtung einer stärkeren Forschungsorientierung und andererseits einer starken Ausbildungsorientierung weisen. Hiermit setzt in Deutschland eine Ausdifferenzierung der institutionalisierten Kooperationsformen von Universitäten und Schulen ein, die im Heft dargestellt wird.

Die damit an den jeweiligen Universitätsschulen fällige Strukturunterscheidung zwischen Ausbildungs- und/oder Forschungsschule lässt sich auch schon in der Geschichte der Kooperation von Schulen und Universitäten nachzeichnen. Ausgehend von einer bildungshistorischen Perspektivierung des Phänomens werden zum Vergleich, zum Abgleich und zur Horizonterweiterung sowohl internationale Beispiele aus den USA, England und Österreich als auch traditionsreiche und neu entstehende innovative Kooperationsformen aus Deutschland dargestellt.

Heft 1/2019 erscheint im Februar 2019.



Waxmann • Steinfurter Str. 555 • 48159 Münster • www.waxmann.com

CONTENTS

EDITORIAL

Isabell van Ackeren & Kathrin Dederling

Editorial to the Focus Topic:

Issues and Problems of Addressing in Schools 291

ISSUES AND PROBLEMS OF ADDRESSING IN SCHOOLS

Maike Lambrecht

Problems of Addressing

The Relationship between Education Administration, Education Politics,
and Single Schools within the New School System Management..... 295

Till-Sebastian Idel & Sven Pauling

School Development and Addressing

A Culture-Theoretical and Social-Practices Perspective on School Development..... 312

Sarah Eiden

Orientations of Teachers Dealing with “Hard-to-Reach” Parents 326

DISCUSSION ON THE FOCUS TOPIC

Kathrin te Poel

**Experiences of Disregard due to One-sided Addressing
of Students as Cognitive Achievers**

Implications for a Recognition-Sensitive Teacher Training 341

FURTHER ARTICLE

Lina Feder & Colin Cramer

Potentials of Portfolio in Teacher Education

An Analysis of the Corresponding Literature 354

DISCUSSION

Martin Rothland

General Didactics and Empirical Classroom Research

as Branches of School Pedagogy 369

REVIEW 383

**Die
Deutsche
Schule**

Zeitschrift für
Erziehungswissenschaft
Bildungspolitik und pädagogische Praxis

DDS

Herausgegeben von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft

1
2019

Preview

Focus Topic: University Schools

As an education political novelty, the increasing practice-orientation of teacher education leads to a systematic networking of universities for teacher education and schools. This is sometimes not only associated with an intensified co-operation in the context of traineeships or altogether with the extension of practice phases in teacher education, but also with an explicit research purpose on the part of the universities.

A comparison shows that the co-operation concepts are not only characterized by different grades of institutionalization, but also by accentuations, which stress a stronger research orientation on the one hand and a strong training orientation on the other. Herewith, a differentiation of institutionalized co-operation forms between universities and schools has started in Germany, which will be depicted in this issue.

The structural distinction between training and/or research schools, which becomes visible at the respective university schools, can already be found in the history of the co-operation between schools and universities. Based on an education-historical perspective on the phenomenon, the issue presents – for reasons of comparison and broadening of horizon – both international examples from the U.S.A., England, and Austria, and rich-in-tradition as well as newly initiated innovative co-operation forms in Germany.

Issue 1/2019 will be out in February 2019.



Waxmann • Steinfurter Str. 555 • 48159 Münster • www.waxmann.com

Maike Lambrecht

Adressierungsprobleme

Zum Verhältnis von Bildungsverwaltung, Bildungspolitik und Einzelschule im Kontext der Neuen Schulsystemsteuerung

Zusammenfassung

Der Beitrag geht aus einer bürokratiethoretischen Perspektive der Frage nach dem Verhältnis von Bildungsverwaltung, Bildungspolitik und Einzelschule im Kontext einer Neuen Schulsystemsteuerung nach. Seine zentrale These ist, dass es aktuell zu einer verstärkten Politisierung der Bildungsverwaltung und damit zu einer Vermischung von Funktionen kommt, die bürokratiethoretisch eigentlich getrennt gedacht werden. Ausgehend von einer bürokratiethoretischen Verhältnisbestimmung von Politik und Verwaltung werden zunächst die Erwartungen skizziert, die im Kontext der Neuen Schulsystemsteuerung an die Bildungsverwaltung herangetragen werden. Im Anschluss hieran wird die These einer Politisierung der Bildungsverwaltung empirisch hergeleitet. Im Schlusskapitel wird dann die administrative Politisierung und damit eine neue „Adressierungspolitik“ als eines der zentralen Strukturprobleme der aktuellen Schulsystemsteuerung herausgearbeitet.

Schlüsselwörter: Bildungsverwaltung, Bildungspolitik, Schulinspektion, Bürokratiethorie, Rekonstruktive Governanceforschung

Problems of Addressing

The Relationship between Education Administration, Education Politics, and Single Schools within the New School System Management

Summary

This article deals from a bureaucratic point of view with the relationship between education administration, education politics, and schools within the so-called “new” school system management. Its main thesis is, that there is an increasing politicization of education administration. This means mixing functions, which are originally separated according to bureaucracy theory. After describing the bureaucratic relationship between education politics and education administration, the expectations are outlined, which

are ascribed to education administration within the current school system management. Subsequently, the development of the administrative politicization thesis is shown empirically. Finally, the administrative politicization and thus a new "addressing policy" is accentuated as one of the central structural problems of the new school system management.

Keywords: education administration, education politics, school inspection, bureaucracy theory, reconstructive governance research

1. Legitimationsprobleme

Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht die Frage, was es bedeutet, dass die Neue Schulsystemsteuerung in bürokratische Kontexte eingebunden ist. Während insbesondere das New Public Management (NPM) eine Entbürokratisierung der Schulsystemsteuerung verspricht (vgl. z.B. Schedler & Proeller, 2011), geht dieser Beitrag davon aus, dass die bürokratische Strukturlogik der Bildungsverwaltung quer zu Modellen „alter“ und „neuer“ Steuerung liegt (zur Problematik dieser Differenzierung vgl. z.B. Herrmann, 2009). Auch bei der Neuen Steuerung handelt es sich um eine *Verwaltungsreform*, die nicht losgelöst von der bürokratischen Tradition betrachtet werden kann.

Der Beitrag reagiert dabei auf das Desiderat einer empirischen Bildungsverwaltungsforschung. Auch wenn im Zuge der Einführung einer Neuen Schulsystemsteuerung in der Erziehungswissenschaft verstärkt ebenenübergreifende Akteurskonstellationen des Schulsystems thematisiert werden (vgl. z.B. Altrichter, Brüsemeister & Wissinger, 2007), liegen speziell zur Bildungsverwaltung bisher nur vereinzelt empirische Beiträge vor. Diese beziehen sich außerdem überwiegend auf die veränderte Rolle der Schulaufsicht (vgl. z.B. Heinrich, 2017). Der vorliegende Beitrag analysiert dagegen die aktuellen Entwicklungen der Schulsystemgestaltung vor dem Hintergrund einer übergeordneten bürokratischen Strukturlogik (vgl. Hopf, Nevermann & Richter, 1980). Dazu werden am Beispiel der Schulinspektion Strukturprobleme einer Neuen Schulsystemsteuerung rekonstruiert, die auf deren Einbettung in bürokratische Kontexte zurückzuführen sind.

Den Hintergrund für die folgenden Überlegungen stellt eine Interviewstudie zu administrativen Legitimationsstrategien der Schulinspektion dar, die am Übergang von der ersten zur zweiten Inspektionsrunde ansetzte.¹ Zentral für die Auswahl des Forschungsgegenstandes war die Beobachtung einer anhaltend hohen Veränderungsdynamik im Feld der Schulinspektion, die als Ausdruck einer problematischen

1 Der Beitrag basiert auf Materialien und Analysen, die im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Verbundprojekts „Funktionen von Schulinspektion – Erkenntnisgenerierung, wissensbasierte Schulentwicklung und Legitimation“ (10/2013–01/2017, Teilprojekt A, FKZ: 01JG1304 A) entstanden sind.

Institutionalisierung des Instruments interpretiert wurde. Damit verbunden war die Frage, worin diese Problematik begründet ist und wie die zuständigen administrativen Stellen damit umgehen.

Das zentrale Ergebnis der Untersuchung kann dabei folgendermaßen zusammengefasst werden: Für die administrativen Akteure besteht das Hauptproblem weniger in der Legitimation des prekären Status' der Schulinspektion, sondern in der gesteigerten Legitimationserwartung der Neuen Schulsystemsteuerung. Diese generiert für die Bildungsverwaltung überhaupt erst einmal ein Legitimationsproblem, das weniger aus der Nichterfüllung der mit dem Instrument der Schulinspektion verbundenen Funktionen resultiert, sondern aus der „neuen“ Verhältnisbestimmung von Bildungspolitik, Bildungsverwaltung und Einzelschule. Dieses neue Verhältnis basiert sowohl in den programmatischen Texten einer Neuen Steuerung als auch in den entsprechenden Modellierungen der empirischen Bildungsforschung auf der Herstellung eines *Commitments* zwischen Bildungsverwaltung und schulischen Akteuren. Das bedeutet jedoch, dass es im Kontext der aktuellen Schulsystemsteuerung zu einer verstärkten *Politisierung der Bildungsverwaltung* und damit zu einer Vermischung von Funktionen kommt, die in bürokratiethoretischer Perspektive eigentlich getrennt gedacht werden.

Dieser Gedankengang wird in den folgenden Kapiteln theoretisch und empirisch entfaltet. Dazu wird zunächst eine bürokratiethoretische Verhältnisbestimmung von Politik einerseits und Verwaltung andererseits vorgenommen (2.). Danach wird skizziert, welche Erwartungen im Kontext der Neuen Schulsystemsteuerung an die Bildungsverwaltung herangetragen werden (3.). Im Anschluss hieran wird die These einer Politisierung der Bildungsverwaltung empirisch hergeleitet (4.). Der Beitrag schließt mit einer methodischen und inhaltlichen Reflexion, durch die eine in der Politisierung der Bildungsverwaltung angelegte neue „Adressierungspolitik“ als zentrales Strukturproblem der aktuellen Schulsystemsteuerung herausgearbeitet wird (5.).

2. Politik und Verwaltung in bürokratiethoretischer Perspektive

In klassischen organisationstheoretischen Ansätzen wird von einem rational agierenden organisationalen bzw. institutionellen Akteur ausgegangen, „der vor allem an der Effektivität und Effizienz seiner Abläufe und Umweltbezüge arbeite, um präzise Zielsetzungen absichtsvoll und strategisch zu verfolgen“ (Koch & Schemmann, 2009, S. 21). Im Neo-Institutionalismus gilt dagegen nicht mehr *Effizienz*, sondern *Legitimität* als zentrale Orientierungsgröße für Organisationen und Institutionen (Meyer & Rowan, 1977). Dabei wird in neueren Ansätzen im Anschluss an Suchman (1995) davon ausgegangen, dass Legitimität keine „genetische“ Eigenschaft von Organisationen und Institutionen ist, sondern eine Zuschreibung organisational bzw. institutionell relevanter Bezugsgruppen darstellt (vgl. Koch, 2009, S. 126). Organisationen

und Institutionen verfügen in dieser Perspektive also nicht einfach über Legitimität, sondern müssen diese in Bezug auf ihre Adressat*innen herstellen und organisieren. Die in der Regel unterstellte (Zweck-)Rationalität organisationalen bzw. institutionellen Handelns wird vor diesem Hintergrund als „Rationalitätsmythos“ (vgl. Walgenbach, 1995) beschreibbar, der wiederum der Legitimierung von Organisationen und Institutionen dient.

Nun ist es so, dass zum Rationalitätsmythos der Administration gehört, dass diese sich *nicht* eigenständig legitimieren muss, bzw. genauer: Die Legitimierung ihrer Arbeit fällt idealtypisch nicht in den Zuständigkeitsbereich der Verwaltung. Auf die Verwaltung trifft insofern das zu, was Suchman eigentlich als Quelle institutioneller Legitimation ausschließt: Sie ist in bürokratiethoretischer Perspektive *als der Politik nachgeordnete Instanz quasi-automatisch legitimiert*. Dies entspricht frühen Überlegungen Luhmanns zur arbeitsteiligen Legitimation des politischen Systems, die erstmals 1966 publiziert wurden (vgl. Luhmann, 2013). Luhmann argumentiert hier, dass Politik einerseits und Verwaltung andererseits unterschiedliche Funktionen erfüllen. Während die zentrale Aufgabe der Politik die *Legitimationsbeschaffung* ist, ist die Verwaltung für die *formal-rationale Bearbeitung* von Zielen und Problemen zuständig, die sich aus demokratisch legitimierten politischen Entscheidungen ergeben. Diese Ausdifferenzierung von Politik und Verwaltung schließt relativ nahtlos an Überlegungen von Weber (1988/1919) zu Eigenschaften und Aufgaben von Politiker*innen einerseits und Beamt*innen andererseits an, wie sie sich im Fall einer legalen, rational-bürokratischen Herrschaft darstellen (vgl. Tabelle 1).

Tab. 1: Merkmale von Politiker*innen bzw. Beamt*innen nach M. Weber

	Politiker*innen	Beamt*innen
<i>Entscheidungsverhalten</i>	Ziele setzen Entscheidungen normative Komplexität Unsicherheit substanziell rational Dilettant Gesinnungsethik Innovation	Mittel auswählen Durchführung faktische Komplexität Routine formal rational Fachmann Verantwortungsethik Konservatismus
<i>Karriere</i>	Kampf Stimmenmaximierung Wahl Wahlamt auf Zeit Demission Verantwortlichkeit	Gehorsam sachliche Leistung Ernennung/Beförderung Lebenszeit Selbstverleugnung Verantwortung
<i>Stil</i>	Überzeugung Charisma Präferenzänderung Leidenschaft Rede Öffentlichkeit	fachliche Argumentation Fachautorität Analyse Unpersönlichkeit Schrift/Akten Büro
	KONSENSORIENTIERUNG	ZWECKORIENTIERUNG

Quelle: in Anlehnung an Derlien, Böhme & Heindl (2011, S. 97)

Während die Politik Mehrheiten für Ziele organisieren muss, um diese so zu legitimieren, geht es der Bürokratie darum, geeignete Verfahren zu entwickeln, mit denen die politisch gesetzten und legitimierten Ziele erreicht werden können. Die Politik ist dementsprechend durch eine *Konsensorientierung* gekennzeichnet, die auf Überzeugung basiert. Die Verwaltung dagegen zeichnet sich durch eine an der Durchführung politischer Entscheidungen orientierte *formale Routine* sowie durch eine *fallunspezifische Zweckorientierung* aus. Aufgrund dieser auf die Umsetzung politischer Entscheidungen zielenden Zweckorientierung *muss* ihr – im Gegensatz zur Politik – egal sein, was die Adressat*innen ihres Handelns über dieses Handeln denken.

Vor diesem Hintergrund plädiert Luhmann für eine strikte funktionale Trennung von Politik und Verwaltung, da die Verwaltung nur so leistungsfähig sei, d. h., die ihr gestellte Aufgabe der formal-rationalen Problembearbeitung adäquat erfüllen könne. Er geht daher von der *Notwendigkeit einer von Legitimationsfragen „befreiten“ Verwaltung* aus:

„Damit verdichtet sich die Vermutung, dass in einem politischen System, das seine Teilsysteme nach Funktionen differenziert und spezifiziert, der ausführenden Verwaltung nicht zugleich Funktionen der Legitimation, der Konsensbeschaffung und Enttäuschungsbewältigung aufgetragen werden sollten, weil das ihre Entscheidungsprozesse mit Nebenfunktionen belasten und ihre Rationalisierung erschweren würde“ (Luhmann, 2013, S. 211).

Diese Ausklammerung der Verwaltung aus dem Legitimationsspiel wird wiederum durch die Inaussichtstellung ebenjener rationalen Problembearbeitung durch die Verwaltung legitimiert. Dieses Konstrukt setzt einerseits voraus, dass die Politik ihre Funktion der Konsensbeschaffung adäquat erfüllt. Andererseits bedeutet die funktionale Differenzierung von Politik und Verwaltung, dass Verwaltungen *entbürokratisiert* werden müssen, „wenn ihnen eine Mitverantwortung für die Einstellung ihres Publikums aufgebürdet wird“ (ebd., S. 208–209).

Genau eine solche Gemengelage, in der die Verwaltung nicht mehr einfach nur bürokratisch handeln kann, sondern für das Commitment ihrer Adressat*innen mitverantwortlich gemacht wird, scheint nun im Fall der Neuen Schulsystemsteuerung vorzuliegen. Insbesondere wird sie mit gesteigerten Legitimationserwartungen konfrontiert, die auf die *administrative* Herstellung von Konsens bezüglich politisch initiiertter Steuerungsmaßnahmen zielen.

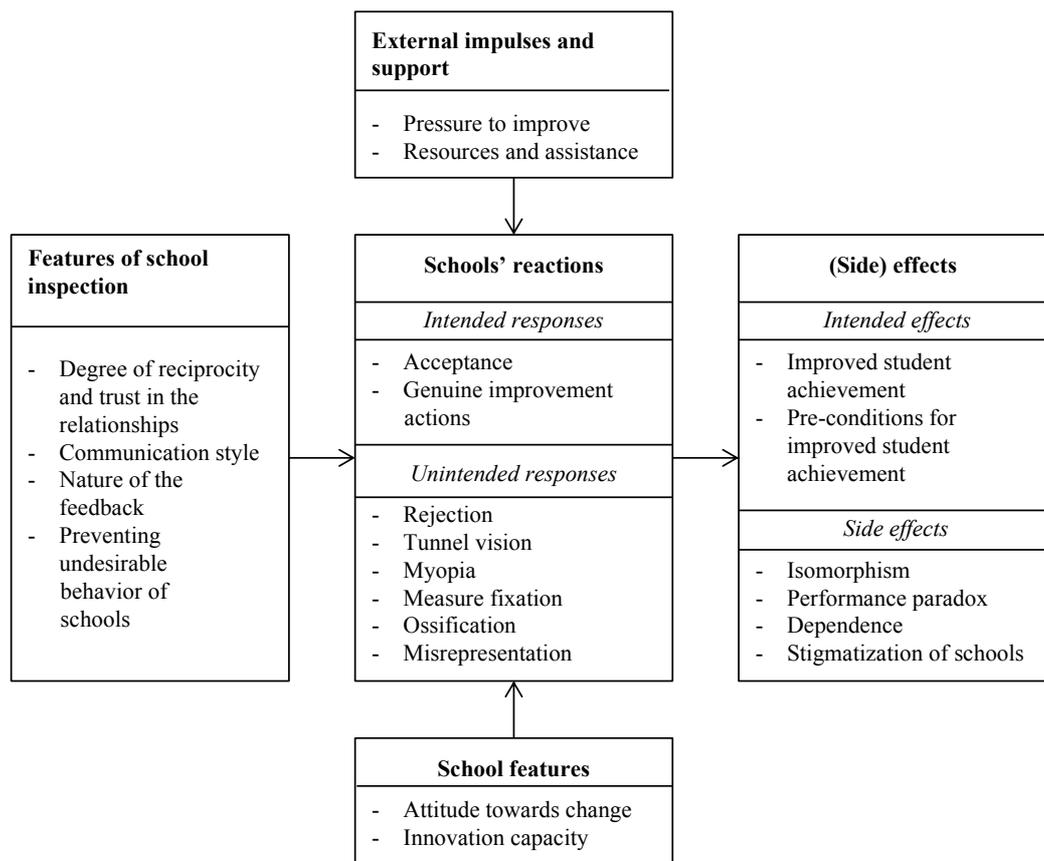
3. Erwartungen an die Bildungsverwaltung im Kontext der Neuen Schulsystemsteuerung

Die neue Legitimationserwartung gegenüber der Verwaltung lässt sich am besten an der gestiegenen Bedeutung von *Commitment* innerhalb der aktuellen Schulsystemsteuerung festmachen. Dies zeigt sich in der Programmatik des NPM ebenso wie in den Modellierungen der empirischen Bildungsforschung: Im NPM steht hierfür das Konzept der „Kundenorientierung“, in der empirischen Bildungsforschung der Wirkfaktor der „Akzeptanz“.

Im NPM werden die demokratische Grundlegitimation der Politik und die institutionelle Legitimation der Verwaltung durch die grundlegitimierte Politik um eine *individuelle* Legitimationspflicht der Verwaltung gegenüber ihren „Kund*innen“ ergänzt. So heißt es bei Schedler und Proeller (2011), dass im NPM „die individuelle Akzeptanz durch die KundInnen zu einer massgebenden Wegleitung für das Verhalten von Verwaltungsmitarbeitern und -mitarbeiterinnen werden [sollte]“ (S. 13). Diese Forderung scheint dabei zunächst der im vorangegangenen Kapitel skizzierten Argumentationsfigur Luhmanns zu entsprechen: Als Verwaltungsreform, die auf die Entbürokratisierung der Verwaltung zielt, führt das NPM folgerichtig neue „kundenorientierte“ Formen der Herstellung von administrativer Legitimation ein. Gleichzeitig hält das NPM jedoch am Effizienz- und Effektivitätsmythos fest: „Das zu lösende Problem der Verwaltung ist Effizienz und Effektivität, nicht Legalität oder Legitimation“ (ebd., S. 57). Das Konzept übersieht insofern, dass eine Erhöhung der Anforderungen an die administrative Herstellung von Legitimation bürokratiethoretisch betrachtet eine rationale Problembearbeitung durch die Verwaltung eher behindert als unterstützt.

Ähnliches gilt für die Modelle der Schuleffektivitäts- und Schulentwicklungsforschung (vgl. z.B. Bonsen, Bos & Rolff, 2008), die im Rahmen einer „evidence based policy“ (vgl. z.B. Heinrich, 2010) verstärkt durch Politik und Verwaltung aufgegriffen werden. Insbesondere im Kontext der Schulinspektion fällt die Modellierung von „Akzeptanz“ als zentralem Wirkfaktor auf (vgl. Husfeldt, 2011). Dies soll kurz am Beispiel des Ehren-Visscher-Modells (2006) erläutert werden, das die Wirkungen und Wirkungsbedingungen der Schulinspektion modelliert (vgl. Abbildung 1).

Abb. 1: Wirkungen und Wirkungsbedingungen der Schulinspektion



Quelle: Ehren & Visscher (2006, S. 66)

Das Modell basiert auf der Vorstellung einer Schulentwicklung durch *Einsicht* in die durch die Schulinspektion generierten Evidenzen (vgl. Rürup, 2008). Es setzt insofern die Notwendigkeit der Akzeptanz des Instruments durch die schulischen Akteure voraus. Entsprechend wird „Akzeptanz“ als einer der zentralen Wirkfaktoren modelliert. Analog hierzu finden sich im Kontext der Schulinspektion neue administrative Selbstbeschreibungen, in denen die schulische Akzeptanz zu einem zentralen Bezugspunkt des Verwaltungshandelns wird. So heißt es in einer offiziellen Darstellung der Externen Evaluation in Mecklenburg-Vorpommern, dass „die Bereitschaft [der Schulen; M. L.], die Ergebnisse der Evaluation in produktive Arbeit umzusetzen, weitgehend von der Akzeptanz ihrer Inhalte und Verfahren abhängt“ (LISA, 2006, S. 6).

Wie der NPM-Ansatz auch, setzt die empirische Bildungsforschung also auf eine neue – „effizientere“ bzw. „effektivere“ – Verhältnisbestimmung von Einzelschule und Bildungsverwaltung, die auf dem verstärkten Einbezug der Bildungsverwaltung in die eigentlich politische Aufgabe der Konsensbeschaffung basiert. Dies bedeutet in bürokratiethoretischer Perspektive jedoch, dass die aktuellen Modellierungen des Verhältnisses von Bildungsverwaltung und schulischen Akteuren eine *Politisierung*

der Bildungsverwaltung voraussetzen, die eine *rationale* administrative Problembearbeitung eher erschwert als fördert.

Die *praktische Relevanz* der bisher dargestellten theoretischen Überlegungen zum Verhältnis von Bildungspolitik, Bildungsadministration und Einzelschule für die aktuelle Schulsystemsteuerung leitet sich aus der objektiv-hermeneutischen Rekonstruktion von Interviewaussagen administrativer Akteure ab, die im nächsten Kapitel exemplarisch dargestellt werden.

4. Empirische Figuren: Die Politisierung der Bildungsverwaltung im Kontext der Schulinspektion

Im Folgenden werden zwei mithilfe der Objektiven Hermeneutik (vgl. Oevermann, 2000) rekonstruierte administrative „Fallstrukturen“ einander gegenübergestellt, über deren Varianz die Politisierung der Bildungsverwaltung und damit eine neue „Adressierungspolitik“ als zentrales administratives Strukturproblem einer Neuen Schulsystemsteuerung herausgearbeitet werden.

Der Begriff der *Fallstruktur* verweist dabei darauf, dass die Objektive Hermeneutik auf die Rekonstruktion latenter Sinnstrukturen zielt, d.h. von solchen Bedeutungsgehalten von Äußerungen, die jenseits des subjektiven, „manifesten“ Sinns des Gesagten liegen und den Befragten in der Regel nicht bewusst sind. Der Begriff des *Strukturproblems* verweist auf ein vom einzelnen Akteur unabhängig existierendes Bezugsproblem sozialen Handelns. Die Fallrekonstruktionen lassen sich insofern innerhalb einer Rekonstruktiven Governanceforschung (vgl. Dietrich, 2014) verorten, die nicht auf die Intentionen von Steuerungsakteuren, sondern auf die latente „Sinnstruktur der sich im Kontext des Steuerungshandelns entfaltenden Interaktion bzw. Handlungskoordination“ (ebd., S. 210) zielt. Diese protokolliert sich *auch* in den Äußerungen der Befragten, ist aber nicht Ausdruck einer intentionalen Steuerungsstrategie. Die Fallstrukturen stellen vielmehr „Antworten“ auf ein übergeordnetes Strukturproblem dar, das zwar unterschiedlich bearbeitet, aber nicht individuell aufgelöst werden kann. Methodisch basiert das Verfahren auf einem regelgeleiteten interpretativen Vorgehen, das sequenzanalytisch organisiert ist (vgl. Wernet, 2009).

Die Politisierung der Bildungsverwaltung im Kontext der aktuellen Schulsystemsteuerung wird exemplarisch anhand von administrativen Bezugnahmen auf das Steuerungsinstrument der Schulinspektion rekonstruiert. Schulinspektionen sind eine Form der externen Schulevaluation, deren Funktion in der evidenzbasierten Kontrolle und Rechenschaftslegung der im Rahmen einer dezentralisierten Schulsystemsteuerung autonomisierten Einzelschule besteht (vgl. Böttcher & Kotthoff, 2007, S. 11). In Deutschland gilt allerdings die Förderung einzelschulischer Schulent-

wicklung als vorrangiges Ziel des Instruments (vgl. Rürup, 2008, S. 470). Schulinspektionen sollen hierzulande neben der Generierung von „Steuerungswissen“ also mindestens zwei Funktionen bedienen (vgl. Landwehr, 2011): eine evaluative (Qualitäts-) Entwicklung der Einzelschule, die jedoch nicht losgelöst von der Kontrollfunktion des Instruments betrachtet werden kann. In bürokratiethoretischer Perspektive setzt die Betonung einer Entwicklungsfunktion darüber hinaus die „Entbürokratisierung“ des Verhältnisses von Bildungsadministration und Einzelschule voraus, da v. a. diese Funktion auf die individuelle Akzeptanz des Verfahrens bei den schulischen Akteuren angewiesen ist. Die Kontrollfunktion korrespondiert dagegen stärker mit der klassischen bürokratischen Strukturlogik, die an einer fallunspezifischen Umsetzung politischer Vorgaben ausgerichtet ist. Die Vermischung von „Kontrolle“ und „Entwicklung“ in den deutschen Schulinspektionssystemen kann insofern auch bereits als Indikator für eine gesteigerte Legitimationserwartung gegenüber der Bildungsverwaltung angesehen werden.

Die rekonstruierten Interviewauszüge stammen aus Leitfaden-Interviews mit administrativen Akteuren aus verschiedenen Bundesländern, die für die Konzeption und Durchführung der Schulinspektion zuständig sind. Anhand des ersten Falls wird gezeigt, dass die rein bürokratische Handhabung des neuen Instruments der Schulinspektion das Risiko des Scheiterns der administrativen Steuerungsbemühungen beinhaltet (4.1). Der zweite Fall macht dann deutlich, dass dieses Scheitern nicht einfach auf eine individuelle Fehlleistung bzw. eine administrative „Modernisierungsblockade“ verweist, sondern auf ein übergeordnetes Strukturproblem, das auf die Politisierung der Bildungsverwaltung und damit auf eine neue „Adressierungspolitik“ zurückzuführen ist (4.2). Dadurch kommt es zu einer Vermischung von politischen und administrativen Funktionen im Kontext Neuer Steuerung: von Legitimation und rationaler Problembearbeitung.

4.1 Der bürokratische Bürokrat

Der erste Fall stammt aus einem Bundesland, in dem zunächst die kontrollierende Funktion der Schulinspektion gegenüber deren Entwicklungsfunktion betont wurde. Allerdings kam es nach dem Ende des ersten Durchlaufs zu einer Neukonzeption des Verfahrens, durch die das Instrument eine deutlich entwicklungsorientiertere Ausrichtung erhalten hat. Ausschlaggebend für diese konsensorientierte Neukonzeption war eine schulische Lobbyarbeit gegen das Instrument, die fast zur Abschaffung der Schulinspektion geführt hätte.

Die Tatsache, dass ein administrativ verantwortetes Steuerungsinstrument massive Widerstände hervorruft und daraufhin neu konzipiert werden muss, legt die Vermutung nahe, dass daraus auch ein administratives Legitimationsproblem entstehen müsste. Dies ist jedoch nicht automatisch der Fall, wie sich bereits an der

Erstreaktion des befragten administrativen Akteurs (B1) auf die Einstiegsfrage der Interviewerin (I1) zeigt. Auf die Frage, wie es zu dem Entschluss kam, ein neues Verfahren zu entwickeln, antwortet er:

B1: also das ist ja (1) mhm also es hat ja en (1) en besch- [I1: auch irgendwie so en (1) ähm] (Ein)führung Schulinspektion [I1: mhm] ähm der schon länger zurückliegt

Der Befragte reagiert auf die Frage mit einer chronologischen Darstellung der Geschichte des Instruments. Über diesen Erzähleinstieg entfaltet sich sein bürokratischer Zugriff auf das Thema: Dieser zeigt sich u. a. in der Bezugnahme auf einen offiziellen politischen *Beschluss* („*besch-*“) – statt auf den in der Interviewfrage thematisierten (individuellen) *Entschluss* – als Ausgangspunkt allen administrativen Handelns. Es handelt sich hier also *strukturlogisch* um einen Bürokraten. Interessant ist nun, welche Bedeutung die Neukonzeption des Verfahrens in dieser bürokratischen Logik bekommt. Dies wird im weiteren Verlauf der Äußerung deutlich.

B1: ((...)) dann ist die erste Runde geLAUFEN und ähm (.) das hat natürlich dann auch v- viele ähm Erkenntnisse geBRACHT und (.) hat vor allen Dingen AUCH äh viel Widerstände und Zusprüche ausgelöst

Mit der Äußerung „*dann ist die erste Runde geLAUFEN*“ nimmt der Befragte nicht auf das Ende der ersten Inspektionsrunde Bezug, sondern auf deren Durchführung. Mit dieser Durchführung verbindet er zwei Dinge: einen Erkenntnisgewinn und das Auftreten von Widerständen. Mit der Äußerung zu den „*Erkenntnisse[n]*“ schließt er an die offizielle Funktion des Instruments als Teil einer evidenzbasierten Schulsystemsteuerung an. Das eingefügte „*natürlich*“, mit dem in diesem Fall auf eine unhinterfragbare Setzung verwiesen wird, deutet allerdings darauf hin, dass es sich hierbei lediglich um eine Floskel handelt. Entscheidend sind für den Befragten vielmehr die im Anschluss thematisierten „*Widerstände*“, was sprachlich auch durch die Formulierung „*vor allen Dingen*“ markiert wird. Die Ergänzung „*und Zusprüche*“ irritiert zunächst, lässt sich jedoch ebenso als Floskel deuten wie der Verweis auf die „*Erkenntnisse*“: Dass es hier im Kern nicht um Zusprüche geht, zeigt sich allein schon an dem verwendeten Verb „*ausgelöst*“, das sinnvoll nur an den Ausdruck „*Widersprüche*“ anschließen würde.

Die Schulinspektion wird in der Erzählung des Befragten *latent* also als routinisiertes Verfahren konzipiert, das idealerweise möglichst störungsfrei bzw. reibungslos „laufen“ soll. In dieser bürokratischen Logik dient die entwicklungsorientierte Neukonzeption der Schulinspektion nicht der reflexiven Verbesserung oder Optimierung des Instruments, sondern der *Wiederherstellung der durch schulische Widerstände gestörten administrativen Routine*. Durch die Neukonzeption ändert sich in der rekonstruierten Fallstruktur insofern weder die kontrollorientierte Zielsetzung des Instruments, noch kann sie als Hinweis darauf gelesen werden, dass das alte

Konzept in der Perspektive des Befragten delegitimiert wurde. Eine instrumentenbezogene Legitimation liegt vielmehr außerhalb seines eigenen Relevanzsystems. Dies zeigt sich auch noch einmal in einer späteren Äußerung.

B1: ((...)) ähm dennoch war's IMMER auch ein politisches Thema und es gibt eben (1) Bereiche (.) Schulbereiche Schulformbereiche in denen ähm durchaus auch HÖHERER Widerstand ist weil man dort glaubt dass die Spezifika dieser Schulform nicht genug berücksichtigt werden ((...)) von daher hat PoliTIK auch immer ähm (3) in diesem Zwiespalt geSTANDEN (2) en Instrument HABEN zu wollen mit dem man (.) so was wie Rechenschaftslegung [I1: mhm] kontrollieren kann und einfordern kann ähm weil dort DURCHaus schon (.) die Ansicht war dass je eigenverantwortlicher eine Schule ist umso mehr Rechenschaftslegung eigentlich durch die Schule auch erfolgen muss und auf der andern Seite mhm äh auch ähm natürlich in der Politik durchaus die Befürchtung war dass Widerstand auch Wählerstimmen pfff äh (2) kosten könnte

Bezeichnenderweise wird der Widerstand der Schulen gegen die Schulinspektion hier gerade nicht als Problem der zuständigen Verwaltungseinheit, sondern *als Problem der Politik* konzipiert; es ist „*ein politisches Thema*“. Vor diesem Hintergrund entwirft der Befragte latent das Bild einer „rückgratlosen“ Politik, die auf Wählerstimmen spekuliert und inhaltlich einknickt, sobald diese wegzubrechen drohen. Von einer solchen Haltung distanziert er selbst sich dagegen deutlich („*pfff*“). Damit verweist er jedoch auch die durchaus berechtigte Frage nach der Legitimation der Schulinspektion in den Bereich politisch-taktischen Kalküls. Nach der Legitimation der Schulinspektion zu fragen und damit Fragen der Akzeptanz von Steuerungsmaßnahmen ins Zentrum der Aufmerksamkeit zu rücken, wird so geradezu illegitim. Legitim ist einzig die bürokratische Haltung der Zweckorientierung. Diese ist – wie theoretisch im Kapitel 2 entfaltet – am „*eigentlichen*“ politischen Auftrag einer schulischen Kontrolle ausgerichtet, zu dem die Politik in der bürokratischen Perspektive des Befragten jedoch nicht offen steht.

Angesichts der Tatsache, dass die Schulinspektion in diesem Bundesland aufgrund des schulischen Widerstands fast abgeschafft worden wäre, muss die Aussage, der Befragte habe kein Legitimationsproblem, allerdings präzisiert werden. Die *Fallstruktur des „bürokratischen Bürokraten“* ist vielmehr durch die *Unterschätzung der Legitimationsfrage* gekennzeichnet; Legitimation erscheint hier dementsprechend als *unerkanntes Problem der Verwaltung*.

4.2 Die „politisierte“ Bürokratin

Der zweite Fall stammt aus einem Bundesland, in dem die Schulinspektion als Institution relativ stabil ist. Das Instrument ist von Beginn an eher entwicklungsorientiert und damit auf die Herstellung eines schulischen Commitments ausgerichtet. Allerdings hat es regelmäßig kleinere Modifikationen des Verfahrens gegeben,

die mit einer sukzessiven „Verschärfung“ der Adressierung der schulischen Akteure einhergehen. Zum Zeitpunkt des Interviews wird das Verfahren für die zweite Inspektionsrunde überarbeitet. Dieses „neue Verfahren“ spricht der Interviewer (I2) im Rahmen seines Intervieweinstiegs an. Er wird daraufhin von der Befragten (B2) unterbrochen:

B2: ich würde es nicht neu nennen es ist [I2: ja] auch wieder eine Weiterentwicklung [I2: ja] ja

Die erste Äußerung der Befragten stellt eine *Korrektur* dar: Das Verfahren sei nicht „neu“, sondern eine „Weiterentwicklung“ des bestehenden Konzepts. Korrigiert wird hier allerdings nicht die Tatsache der Veränderung des Instruments an sich, sondern die sprachliche Bezugnahme des Interviewers auf diese Veränderung („*ich würde es nicht neu nennen*“). Seine Darstellung wird also nicht als sachlich falsch markiert, sondern es wird auf eine „unglückliche Wortwahl“ verwiesen; die Korrektur bewegt sich insofern auf der Ebene von *Sprachregelungen*. Dies sowie die Tatsache, dass die Befragte den Interviewer unterbricht, weisen somit auf ein strategisches Element im Sprechen über die Veränderung der Schulinspektion hin: Offensichtlich soll hier der Eindruck vermieden werden, es handle sich bei dem Verfahren für die zweite Runde um ein völlig neues Konzept. Damit liegt die Schlussfolgerung nahe, dass die Äußerung der Befragten latent auf die *Aufrechterhaltung des Anscheins von Kontinuität* des Verfahrens zielt. Im weiteren Verlauf des Interviews findet sich außerdem eine Passage, die erklären kann, wodurch diese „Verschleierung“ der Veränderung des Instruments motiviert sein könnte:

B2: ((...)) diese kontinuierliche Arbeit hat sich (.) INsbesondere in den ANFANGSjahren ganz stark daraufkonzENTRIERT äh zu optiMIEREN dass wir richtig adressieren dass wir also [I: mhm] bei den Schulen VERSTANDEN werden was wir da machen was wir vorhaben [I: mhm] dass wir gut ankommen ((...)) dann haben wir äh in einer ersten Überlegung äh (.) gesagt jetzt sind wir äh so gut im System angekommen JEDE Schule hat es entweder erfahren oder kennt in der Nachbarschaft Schulen die es erfahren haben [I: mhm] es ist also GUT kommuniZIERT und diese Sorge der Schule äh was passiert denn da mit uns was w- wie wie erscheint es nach außen wenn wir bewertet werden äh die hat deutlich abgenommen. ((...)) und äh an der Stelle äh haben wir uns dann davon verabschiedet äh die [bundeslandspezifische Bezeichnung des Instruments] eher so als äh Start- als Übersichtsevaluation mit einer AMPELfunktion äh [I: mhm] anzubieten

Die Befragte berichtet hier von den Bemühungen der Bildungsverwaltung, die Schulen „*richtig [zu] adressieren*“. Anders als im ersten Fall scheint hier der verstärkten Legitimationserwartung im Kontext der aktuellen Schulsystemsteuerung also entsprochen zu werden: Die Implementationsphase ist an der *Herstellung eines schulischen Commitments* orientiert. Umso überraschender kommt dann die argumentative Wende: An dem Punkt, an dem dieses Commitment erreicht ist, beschlie-

ßen die administrativen Verantwortlichen nämlich, sich vom bisherigen Verfahren zu „verabschiede[n]“.

Verabschieden muss man sich von Träumen: Durch die Abschaffung der „*Ampelfunktion*“ wird der *schulindividuelle Fallbezug* des Verfahrens, der für dessen Akzeptanz in den Schulen gesorgt hat, zugunsten einer größeren externen Vergleichbarkeit der Einzelschulen aufgegeben. Während im ersten Fall also versucht wird, die kontrollierende Funktion des Inspektionsverfahrens durch die verstärkte Aufnahme von entwicklungsorientierten Elementen „akzeptabler“ zu machen, verschiebt sich im zweiten Fall der Schwerpunkt des Verfahrens sukzessive von „Entwicklung“ zu „Kontrolle“. Bezeichnenderweise wird die Schulinspektion in der Perspektive der Befragten durch diese „Weiterentwicklung“ ihrer eigentlichen Bestimmung zugeführt: Sie ermöglicht eine *Rebürokratisierung des Verfahrens*, d. h. die Rückkehr zu einer *fallunspezifischen Zweckorientierung*, die wie im ersten Fall in einer schulischen Kontrolle gesehen wird. Dies soll an einem letzten Interviewausschnitt gezeigt werden:

B2: ((...)) *der VORSichtige Beginn in [Name des Bundeslands] über diesen GANZ stark qualitativ ausgerichteten Ansatz (1) hat es zumindest MÖGLICH gemacht (.) dass nicht (1) zu viele Verletzungen entstanden sind [I: mhm], ja? wie wenn man jetzt ich sag mal mit einem InspektoRAT über [I: mhm mhm] äh harte quantitative Daten [I: mhm.] von Anfang an sagt was harte Sache ist [I: mhm], mhm? das de- das muss ja verstanden werden*

Diese spätere Äußerung der Befragten macht deutlich, dass das entwicklungsorientierte Vorgehen der Schulinspektion den eigentlichen Zweck des Instruments aus ihrer Sicht verfehlt hat. Diese Interpretation leitet sich aus der Formulierung „*hat es zumindest MÖGLICH gemacht*“ ab, die auf das verweist, was das ursprüngliche Verfahren *wenigstens* geleistet hat: Es hat dafür gesorgt, dass nicht „*zu viele Verletzungen*“ in den Schulen entstehen, bzw. in der Sprache des ersten Falls: dass Widerstand vermieden wird. Der entwicklungsorientierte Ansatz der ersten Runde – darauf wird mit dem Attribut „*qualitativ*“ verwiesen – ist für die Befragte also in erster Linie Mittel zum Zweck: Die dadurch erreichte schulische Akzeptanz des Verfahrens stellt für sie keine neue Legitimationsgrundlage administrativen Handelns dar, sondern wird zur Voraussetzung für die Ausübung der Kontrollfunktion des Instruments. Dies erklärt auch, warum die „*politisierte Bürokratin*“ latent an der Aufrechterhaltung des Anscheins von Kontinuität orientiert ist: Ein offener konzeptueller Bruch würde das Commitment der Schulen womöglich gefährden.

Während der erste Fall also durch die Unterschätzung der Legitimationsfrage gekennzeichnet ist, ist für den zweiten Fall eine *strategische Orientierung an der Herstellung von schulischem Commitment* typisch. Allerdings wird ebenso deutlich, dass sich die *Fallstruktur der „politisierten Bürokratin“* entlang eines *Zielkonflikts* entfaltet, der au-

ßerhalb ihres Einflussbereichs angesiedelt ist: die Notwendigkeit der „richtigen“ Adressierung der Schulen einerseits, die dem Verfahren die nötige Akzeptanz verschafft, und die ebenso notwendige, zweckorientierte Gestaltung des Verfahrens andererseits, durch die eine – politisch gewünschte – schulische Kontrolle gewährleistet werden soll. Dieser Zielkonflikt – der im ersten Fall ignoriert wurde – wird von der Befragten bearbeitet, indem sie versucht, den Anschein der Kontinuität des Verfahrens aufrechtzuerhalten.

Die Konsequenzen aus beiden rekonstruierten administrativen Fallstrukturen werden im folgenden Schlusskapitel nun noch einmal herausgearbeitet.

5. Adressierungsprobleme

Die beiden im vorangegangenen Kapitel dargestellten Fallrekonstruktionen können folgendermaßen auf den Punkt gebracht werden: Während im ersten Fall das Festhalten an der bürokratischen Zweckorientierung („Kontrolle vor Entwicklung“) die Durchführung der Schulinspektion gefährdet, geht im zweiten Fall die Konsensorientierung auf Kosten einer „authentischen“ Adressierung der schulischen Akteure („erst Entwicklung, dann Kontrolle“).

Über die statistische Verteilung der rekonstruierten administrativen Typen kann auf Basis der beiden Fallrekonstruktionen keine Aussage getroffen werden. Die objektiv-hermeneutische Analyse ermöglicht jedoch eine *theoretische Generalisierung* der Fälle (vgl. Wernet, 2009, S. 19–20):

Trotz ihrer fallspezifischen Besonderheiten verweisen beide Fallrekonstruktionen auf ein *typisches* Dilemma der Bildungsverwaltung im Kontext der Neuen Schulsystemsteuerung: Sowohl das aus der Unterschätzung der Legitimationsfrage resultierende Beinahe-Scheitern des „bürokratischen Bürokraten“ als auch die strategische Orientierung an der Herstellung von Commitment der „politisierten Bürokratin“ offenbaren die gesteigerten Legitimationsanforderungen an die Bildungsverwaltung. In beiden Fällen kommt also ein Strukturproblem aktuellen administrativen Handelns zum Ausdruck, das unabhängig vom Stand oder von der Ausgestaltung des konkreten Steuerungsinstruments der Schulinspektion existiert: die Politisierung der Bildungsverwaltung, d. h. ihr Einbezug in die Legitimierung politischer Entscheidungen.

Diese Politisierung der Bildungsverwaltung manifestiert sich insbesondere in einer neuen „Adressierungspolitik“², die sowohl die Bildungsverwaltung als auch

2 Das Konzept der „Adressierung“ bezeichnet eine Form der Subjektkonstitution (vgl. z. B. Butler, 1998). Es umfasst insofern mehr als eine konkrete Anrede, sondern bezieht sich auf Interaktionen, durch die performativ die Bedingungen der Anerkennung des Gegenübers zur Geltung gebracht werden. Die Verwendung des Adressierungskonzepts im Rahmen die-

die Einzelschule betrifft: Durch die Politik, das NPM oder auch die empirische Bildungsforschung wird die Bildungsadministration zunehmend als für die Legitimation politischer Entscheidungen verantwortlicher Akteur adressiert. Dies wiederum drückt sich in Forderungen nach einer neuen administrativen Adressierung schulischer Akteure aus, für die die Konzepte „Einsicht“, „Akzeptanz“ oder auch „Kundenorientierung“ mindestens ebenso zentral sind wie das der „Rechenschaftslegung“. Letzten Endes basiert die Neue Schulsystemsteuerung deutscher Provenienz also zu einem nicht geringen Anteil auf der Idee eines *Commitments* zwischen Bildungsverwaltung und schulischen Akteuren.³ Die dazu eigentlich notwendige Entbürokratisierung der Bildungsverwaltung, z.B. in Form eines administrativen „Einzelfallbezugs“, ist jedoch nur bedingt möglich, da auch in Neuen Steuerungsmodellen die Steuerungsaufgabe – im Sinne einer fallunspezifischen Um- und Durchsetzung politischer Vorgaben – vorrangig bei der Bildungsverwaltung angesiedelt ist. Stattdessen verlagert sich das politische Dilemma, Mehrheiten für (unbeliebte) Veränderungen beschaffen zu müssen (vgl. Benz, 2004, S.132), in die Verwaltung. Aufgrund der dort stattfindenden Vermischung von Legitimationsbeschaffung und rationaler Problembearbeitung trifft dieses Dilemma die administrativen Akteure außerdem besonders hart.

Die Neue Schulsystemsteuerung hat insofern ein doppeltes Adressierungsproblem: Sie basiert zum einen auf einer Neuadressierung der Bildungsverwaltung, die eine problematische Vermischung von Legitimations- und Steuerungsaufgaben beinhaltet. Dieses Dilemma muss dann zum anderen auf Seiten der Bildungsadministration u. U. durch eine „falsche“ (Fall 1) oder auch „unauthentische“ (Fall 2) Adressierung der Schulen bearbeitet werden. Möglicherweise sind diese Adressierungsprobleme typisch für indirekte Steuerungsmodelle, zu denen auch die Neue Schulsystemsteuerung gerechnet werden kann (vgl. Zlatkin-Troitschanskaia, 2007). Dass eine solche Politisierung der Bildungsverwaltung nicht neu ist, darauf verweist allerdings bereits Luhmanns 1966 veröffentlichte Problematisierung der Missachtung der funktionalen Ausdifferenzierung von Politik und Verwaltung, wie sie in Kapitel 2 diskutiert wurde. Sie erfährt im Kontext der Neuen Schulsystemsteuerung durch die Erwartungen an eine „unbürokratische“ Bürokratie lediglich eine Zuspitzung.

Literatur und Internetquellen

Altrichter, H., Brüsemeister, T., & Wissinger, J. (Hrsg.). (2007). *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Wiesbaden: VS.

ses Beitrags ermöglicht es, den *Aufforderungscharakter* der gesteigerten Legitimationserwartungen an die Bildungsverwaltung deutlich zu machen und diese so als *normative Setzungen* der aktuellen Schulsystemsteuerung zu markieren.

3 Möglicherweise kann dieser eher fragile Steuerungsmodus zumindest teilweise auch den eingangs thematisierten prekären Status der Schulinspektion erklären.

- Benz, A. (2004). Multilevel Governance. Governance in Mehrebenensystemen. In A. Benz (Hrsg.), *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (S. 125–146). Wiesbaden: VS. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90171-8_7, <https://doi.org/10.1007/978-3-531-90171-8>
- Böttcher, W., & Kotthoff, H.-G. (2007). Schulinspektion zwischen Rechenschaftslegung und schulischer Qualitätsentwicklung. Internationale Erfahrungen. In W. Böttcher & H.-G. Kotthoff (Hrsg.), *Schulinspektion. Evaluation, Rechenschaftslegung und Qualitätsentwicklung* (S. 9–20). Münster: Waxmann.
- Bonsen, M., Bos, W., & Rolff, H.-G. (2008). Zur Fusion von Schuleffektivitäts- und Schulentwicklungsforschung. In W. Bos, H. G. Holtappels, H. Pfeiffer, H.-G. Rolff & R. Schulz-Zander (Hrsg.), *Jahrbuch der Schulentwicklung. Daten, Beispiele, Perspektiven, Bd. 15* (S. 11–39). Weinheim & München: Juventa.
- Butler, J. (1998). *Hass spricht. Zur Politik des Performativen*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Derlien, H.-U., Böhme, D., & Heindl, M. (2011). *Bürokratietheorie. Einführung in eine Theorie der Verwaltung*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-93174-6>
- Dietrich, F. (2014). Objektiv-hermeneutische Governance-Analysen. In K. Maag Merki, R. Langer & H. Altrichter (Hrsg.), *Educational Governance als Forschungsperspektive. Strategien, Methoden und Forschungsansätze in interdisziplinärer Perspektive* (S. 199–227). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-531-19148-5_8
- Ehren, M., & Visscher, A. (2006). Towards a Theory on the Impact of School Inspections. *British Journal of Educational Studies*, 54 (1), 51–72. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8527.2006.00333.x>
- Heinrich, M. (2010). Bildungsgerechtigkeit durch Evidence-based-Policy? Governanceanalysen zu einem bildungspolitischen Programm. In W. Böttcher, J.N. Dicke & N. Hogrebe (Hrsg.), *Evaluation, Bildung und Gesellschaft. Steuerungsinstrumente zwischen Anspruch und Wirklichkeit* (S. 47–68). Münster: Waxmann.
- Heinrich, M. (2017). Zum Verhältnis von Schulinspektion und Schulaufsicht. Zwei Institutionen zwischen Ausdifferenzierung und Entdifferenzierung. In A. Paseka, M. Heinrich, A. Kanape & R. Langer (Hrsg.), *Schulentwicklung zwischen Steuerung und Autonomie. Beiträge aus Aktions-, Schulentwicklungs- und Governance-Forschung* (S. 155–174). Münster et al.: Waxmann.
- Herrmann, U. G. (2009). „Alte“ und „Neue“ Steuerung im Bildungssystem. Anmerkungen zu einem bildungshistorisch problematischen Dualismus. In U. Lange, S. Rahn, W. Seitter & R. Körzel (Hrsg.), *Steuerungsprobleme im Bildungswesen*. Festschrift für Klaus Harney (S. 57–77). Wiesbaden: VS. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91922-5_4
- Hopf, C., Nevermann, K., & Richter, I. (1980). *Schulaufsicht und Schule. Eine empirische Analyse der administrativen Bedingungen schulischer Erziehung*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Husfeldt, V. (2011). Wirkungen und Wirksamkeit der externen Schulevaluation. Überblick zum Stand der Forschung. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 14 (2), 259–282. <https://doi.org/10.1007/s11618-011-0204-5>
- Koch, S. (2009). Die Bausteine neo-institutionalistischer Organisationstheorie. Begriffe und Konzepte im Lauf der Zeit. In S. Koch & M. Schemmann (Hrsg.), *Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Grundlegende Texte und empirische Studien* (S. 110–131). Wiesbaden: VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-91496-1>, https://doi.org/10.1007/978-3-531-91496-1_6
- Koch, S., & Schemmann, M. (2009). Entstehungskontexte und Grundlegungen neo-institutionalistischer Organisationsanalyse. In S. Koch & M. Schemmann (Hrsg.), *Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Grundlegende Texte und empirische Studien* (S. 20–27). Wiesbaden: VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-91496-1>, https://doi.org/10.1007/978-3-531-91496-1_2

- Landwehr, N. (2011). Thesen zur Wirkung und Wirksamkeit der externen Schulevaluation. In C. Quesel, V. Husfeldt, N. Landwehr & P. Steiner (Hrsg.), *Wirkungen und Wirksamkeit der externen Schulevaluation* (S. 35–70). Bern: h.e.p.
- LISA (Landesinstitut für Schule und Ausbildung Mecklenburg-Vorpommern) (Hrsg.) (2006). *Gute Schule. Externe Evaluation von Schulen in Mecklenburg-Vorpommern*. Schwerin. Zugriff am 04.10.2011. Verfügbar unter: http://www.bildung-mv.de/export/sites/lisa/de/schule/entwicklung/selbst_schule/dok_s_schule/GS_Ext_Evaluation.pdf.
- Luhmann, N. (1983). *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Meyer, J.W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340–363. <https://doi.org/10.1086/226550>
- Oevermann, U. (2000). Die Methode der Fallrekonstruktion in der Grundlagenforschung sowie in der klinischen und pädagogischen Praxis. In K. Kraimer (Hrsg.), *Die Fallrekonstruktion. Sinnverstehen in der sozialwissenschaftlichen Forschung* (S. 58–156). Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Rürup, M. (2008). Typen der Schulinspektion in den deutschen Bundesländern. *Die Deutsche Schule*, 100 (4), 467–477.
- Schedler, K., & Proeller, I. (2011). *New Public Management*. Bern: Haupt.
- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, 20, 571–610. <https://doi.org/10.5465/amr.1995.9508080331>, <https://doi.org/10.2307/258788>
- Walgenbach, P. (1995). Institutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie. In A. Kieser (Hrsg.), *Organisationstheorien* (S. 269–301). Stuttgart: Kohlhammer.
- Weber, M. (1988/1919). Politik als Beruf. In M. Weber, *Gesammelte politische Schriften*. Herausgegeben von J. Winckelmann (S. 505–560). Tübingen: Mohr-Siebeck.
- Wernet, A. (2009). *Einführung in die Interpretationstechnik der objektiven Hermeneutik*. Wiesbaden: VS.
- Zlatkin-Troitschanskaia, O. (2007). Steuerungsfähigkeit des öffentlichen Schulwesens versus Steuerbarkeit der Schule – Paradigmenwechsel? In J. van Buer & C. Wagner (Hrsg.), *Qualität von Schule. Ein kritisches Handbuch* (S. 67–81). Frankfurt a.M.: Lang.

Maike Lambrecht, Dr., geb. 1978, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Bielefeld, Fakultät für Erziehungswissenschaft, AG 4 Schulforschung & Schulentwicklung.

Anschrift: Universität Bielefeld, Fakultät für Erziehungswissenschaft, AG 4, Universitätsstraße 25, 33615 Bielefeld
E-Mail: maike.lambrecht@uni-bielefeld.de