

3. Neue Steuerung im Schulsystem

Die Idee einer Steuerung ist dem Bildungssystem nicht fremd. In der jüngeren Geschichte haben Überlegungen zur Steuerung der Schulsysteme in verschiedenen Arten, konzeptuell oder verbal, ihre Aufschwünge oder Niederlagen erlebt. Seit einigen Jahren hat der Druck auf die Bildungspolitik und -verwaltung zugenommen (vgl. Altrichter, 2015, S. 35).

Im vorliegenden Kapitel wird die Governance-Perspektive als ein Ansatz zur Erforschung von Steuerungsverhältnissen erklärt und die daraus entstandenen Transformationen dargelegt. Zudem werden das Mehrebenensystem und wichtige Akteure, wie die Einzelschule, die Schulleitung und die Lehrpersonen, vorgestellt.

3.1 Vom Staat zur Governance

Die Diskussion um schulische Steuerung wird seit langer Zeit geführt. In den 1990er Jahren wurde, mit den Ideen des New Public Management (NPM), auf eine stärkere strategische Vorgabe des Staates umgestellt, bei gleichzeitiger Eingrenzung und dem Ausbau von staatlichen Aufgaben. Unter Ausbau versteht sich das Engagement des Staates für strategische Ziele. Eingrenzung bedeutet, dass der Staat die Erfüllung der Ziele autonomen System- oder Handlungseinheiten überlässt, welche mit Bildungsstandards, Schülerleistungstests, Abschlussprüfungen und Schulinspektionen einhergehen (vgl. van Ackeren, 2003, zit. nach Brüsemeister, 2007, S. 141). Diese „doppelte Konzeption“ (ebd., S. 141) ist das sichtbarste Zeichen von Eingrenzung und Ausbau staatlichen Handelns. Das Governance-Modell nimmt bewusst Abstand von einem „Durchregieren“ des Staates und setzt dagegen auf „dauerhafte Interaktionsmuster zwischen staatlichen, kommunalen und gesellschaftlichen Akteuren (Netzwerke)“ (Benz, 2004, S. 22, zit. nach ebd., S. 141). Neu gehören Abstimmungen zwischen verschiedenen Ebenen und Akteuren dazu: von der Bildungsadministration über Gemeindebehörden, Lehrpersonen, bis zu privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren; dabei entstehen netzartige Verbindungen.

International, wie auch in der deutschsprachigen Bildungsforschung und -politik, werden also Transformationen deutlich, **wie man Schulen steuern kann**. Brüsemeister (2007) nennt für die Ebenen des Schulsystems folgende Entwicklungen:

- Auf der Ebene des Staates: Fragen der staatlichen Planung und Steuerung, wie z.B. Bildungsmonitoring, Bildungsstandards und flächendeckende Evaluationen (vgl. van Ackeren, 2003, zit. nach ebd., S. 142).
- Auf intermediärer Ebene: Die Schulinspektion, welche neue Aufgaben und Funktionen erhält.
- Auf der Ebene der Einzelschule sind vielfältige Entwicklungen zu erkennen: Aufwertung der Schulleitung als Management- und Führungsinstanz und die Tendenz zu einer „kollektiven Professionalisierung der Lehrkräfte“ (ebd., S. 142).
- Auf der Ebene der Zivilgesellschaft gewinnen lokale Beteiligte, insbesondere die Eltern, an Einfluss.

Im Zentrum steht also eine **grundlegende Umgestaltung der Beziehung zwischen Staat und Einzelschulen** als autonome Handlungseinheit. Es lässt sich „eine Differenzierung und gleichzeitig wechselseitige Aktivierung der zielgebenden und operativ autonomen Instanzen“ (Brüsemeister, 2007, S. 146) beobachten. Als Anforderung ans System und als Eigenschaft von Personen wird bei allen Akteuren **Accountability** benötigt. „Für Schulen als operative Akteure bedeutet Accountability **Selbst-Kontrolle als verinnerlichter Zwang**“ (ebd., S. 147). Längerfristig soll dies zu einer Kultur der Selbstevaluation führen, welche externe oder staatliche Kontrollen überflüssig machen würden. Klar erkennbar ist, dass den Schulen mehr Verantwortung übergeben wird, was gleichzeitig eine verstärkte Pflicht zur Rechenschaftslegung mit sich bringt. Weiter lässt sich „eine Neuverteilung von Verfügungsrechten zum Treffen von Entscheidungen“ (Braun, 2001, zit. nach ebd., S. 148) erkennen, was zu einem neuen Verantwortungssystem führen soll, „geteilt nach strategischer und operativer Führung“ (ebd., S. 148). Vorausgesetzt wird eine tatsächliche Selbstständigkeit der Einzelschule, damit sie operativ eigenständig auftreten kann. Zudem erwartet Governance die Selbsttätigkeit von Individuen. Selbsttätigkeit meint eine „Verlagerung von operativen Aufgaben, mitsamt einer Verantwortungszuschreibung für die Folgen operativ-eigenständiger Tätigkeiten sowie eine Aktivierung der Akteure zu einer Verantwortungsübernahme“ (ebd., S. 148). Dabei spielt die Aktivierung eine bedeutende Rolle. Unter Aktivierung wird eine „*systemische Nutzung* von individuellen Kompetenzen, wie Lernfähigkeit, lebenslanges Lernen, Netzwerkbildung, Ver-

knüpfung verschiedener Wissensarten, Wissensmanagement“ (ebd., S. 148) verstanden. Steuerung im Sinne von Governance versucht also, „Kompetenzen von Akteuren, ihre Fähigkeiten der Verantwortungsübernahme, ihre Selbsttätigkeit und Lernfähigkeit“ (ebd., S. 148) zusammenzubringen.

3.2 *Educational Governance*

Die Aufgabe der Educational Governance besteht einerseits darin, „ausgehend vom Leistungskern des Unterrichts [...], Koordinationsergebnisse „nach oben hin“ zu verfolgen, ebenso wie sie untersucht, ob und wie Steuerungsmassnahmen „von oben nach unten“ wirksam werden können“ (Kussau & Brüsemeister, 2007, S. 45). Zudem lenkt die Educational Governance das Augenmerk darauf, „dass Leistungen der Bildungssysteme nicht von einem, sondern von vielen Akteuren hergestellt werden, die durch Interdependenzen voneinander abhängig sind und Akteurskonstellationen ausbilden“ (ebd., S. 44). In der **Educational-Governance-Literatur** werden als neue Steuerungsformen und -instrumente im Bildungswesen u.a. standardisierte Leistungsvergleiche und zentrale Abschlussprüfungen, die gestiegene Bedeutung von Rankings, Vermarktlichung und Wettbewerb, Evidenzorientierung und der Einfluss von ExpertInnen sowie Accountability, Schulinspektion und Berichterstattungen aufgeführt (Altrichter und Maag Merki, 2010; Leuze et al., 2007; Halbheer und Reusser, 2008; Kotthoff und Böttcher, 2010, zit. nach Rothmüller, 2015, S. 204). Nebst der Stärkung marktförmiger Handlungskoordinationen im aktuellen Schulwesen sollen Bildungsstandards einen Beitrag gegen die Ineffizienz vorrangig bürokratisch-hierarchischer Steuerungsmodi leisten. Mit Bildungsstandards werden „erstmal die Schülerleistung, also der Output von Lehr-Lernprozessen, ins Blickfeld genommen“ (Halbheer und Reusser, 2008, S. 254; vgl. Maag Merki, 2010, zit. nach ebd., S. 204). Seit der Jahrtausendwende orientiert sich die bildungspolitische Steuerung in den deutschsprachigen Ländern vor allem an **Evidenz, Output und Bildungszielen** (vgl. Altrichter, 2010, S. 7, zit. nach ebd., S. 204).

Kussau und Brüsemeister (2007) machen folgende Eckpunkte der aktuellen **Entwicklung der Governance-Perspektive** aus:

- der Rückbau der staatlichen Detailsteuerung zugunsten einer erweiterten Autonomie von Bildungseinrichtungen;

- die Veränderung individual-professioneller Strukturen hin zu mehr teamorientierten Formen der Profession;
- die Vorgabe substanzieller Aussenziele (Bildungsstandards);
- die Stärkung von Leitungspositionen;
- und innerhalb gewisser Grenzen die Einführung von Wettbewerbselementen (S. 42).

In der Literatur wird eine Verschiebung der Educational Governance dargelegt: „von einer staatlichen Regulierung und professionellen Selbstorganisation auf Basis einer „Gleichheitsfiktion“ hin zu einer Zunahme des Marktmechanismus und einer organisationalen manageriellen Steuerung, beispielsweise im universitären Feld“ (vgl. Schimank, 2007, zit. nach Rothmüller, 2015, S. 205).

3.3 Neues Steuerungsmodell im Schulwesen

Im deutschsprachigen Raum zeichnen sich recht deutliche Übereinstimmungen ab, was die Bildungspolitik in den Schulsystemen als „neues Steuerungsmodell“ des Schulwesens etablieren will (vgl. Emmerich & Maag Merki, 2007; EDK, 2009; Specht, 2009, zit. nach Altrichter & Maag Merki, 2010, S. 34f.). Altrichter und Maag Merki (2010) finden in ihrer Lesart drei Kernbereiche der neuen Steuerung:

- durch die unter dem Kürzel *Schulautonomie oder Erhöhung einzelschulischer Gestaltungsspielräume* laufende Idee einer gewissen Umverteilung von Entscheidungsrechten von übergeordneten Verwaltungseinheiten zu den Einzelschulen im Sinne einer Dezentralisierung von Kompetenzen,
- durch verschiedene, manchmal unter dem Motto *Verbetrieblichung der Einzelschule* zusammengefasste Initiativen, welche die Manövrier- und Entwicklungsfähigkeit der Einzelschule stärken sollen, sowie
- durch verschiedene Einzelemente einer *evidenzbasierten Bildungspolitik und Schulentwicklung*. Bei dieser werden expliziter als zuvor politisch legitimierte und durch eine (von Wissenschaft unterstützte) zentrale Verwaltung ausgearbeitete Ziele (z.B. als Bildungsstandards und Qualitätsrahmen) den Untereinheiten des Schulsystems vorgegeben, deren Erreichung ebenfalls explizit und durch wissenschaftli-

chen Sachverstand unterstützt geprüft wird (z.B. durch Lernstandserhebungen und Schulinspektionen). Durch diese „outputorientierten“ Steuerungsweisen sollen die Einzelinstitutionen und -akteure auf gesellschaftlich wichtige Ziele orientiert, durch rationale Rückmeldungen sollen zielgerichtete und raschere Entwicklungen in Richtung dieser Ziele erreicht werden (S. 35).

Ein genauerer Blick zeigt jedoch, dass sich das Bild differenzierter präsentiert. Der Aufbau dieses neuen Steuerungsmodells in den deutschsprachigen Ländern unterscheidet sich in den verschiedenen Einzelementen und im gewählten Reformrhythmus – trotz ähnlicher Rhetorik und vergleichbarer Stossrichtung – im Einzelnen stark. Die Autoren Altrichter und Maag Merki (2010) betonen, dass „in den deutschsprachigen Ländern *nicht von einem Steuerungsmodell* gesprochen werden kann, sondern von durchaus **verschiedenen Steuerungsmodellen**“ (S. 36), die sich länderspezifisch entwickeln.

In der Schweiz zeichnen sich bedeutsame Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen ab (vgl. EDK, 2009, zit. nach ebd., S. 35). Es ergeben sich beispielsweise Unterschiede in der Einführung von Schulleitungen; der Kompetenzneuordnung zwischen Schule, Schulleitungen und Schulbehörden oder des Grades der Einführung von standardisierten Leistungsvergleichsverfahren am Ende einer Lernperiode; Schwerpunkte werden auf unterschiedlichen Schulstufen gelegt und die Elemente der Outputsteuerung unterscheiden sich im kantonalen Vergleich (vgl. ebd., S. 35).

In der zeitlichen Betrachtung kann argumentiert werden, dass an drei Stellen Unterschiede zu identifizieren sind, welche den Schluss zulassen, dass es sich im deutschsprachigen Raum um eine neue Steuerung handelt (vgl. ebd., S. 36):

1. Die Implementation neuer, insbesondere extern administrierter Steuerungsinstrumente: In den deutschsprachigen Ländern wurden in den letzten Jahren, besonders nach 2000, neben dem Beibehalt von bisherigen Steuerungsinstrumenten, wie z.B. einheitlichen Lehrplänen, neue Steuerungsinstrumente eingeführt, die in dieser Form und in diesem Ausmass bisher nicht vorzufinden waren. So sind dies z.B. die Einführung von Schulinspektionen, welche die Entwicklung der Schulen genau betrachten, die Implementation eines Systems von Berichterstattungen und die Einführung von standardisierten Leistungsvergleichen und zentralen Abschlussprüfungen (vgl. Kotthoff & Böttcher, 2010; Rürup, Fuchs & Weishaupt, 2010; Maag Merki, 2010, zit. nach ebd., S. 36).

2. Die Anordnung der einzelnen Instrumente der Steuerung zu einem je spezifischen Steuerungsmodell: Die aktuellen Steuerungsreformen zeigen eine Einbettung verschiedener Instrumente, welche sowohl auf der Makro-, Meso- und Mikroebene angesiedelt werden und teilweise auch ältere Elemente aufweisen.
3. Stärkere gesetzliche Verankerung der einzelnen Steuerungsinstrumente: Vor allem für Deutschland ist auffallend, dass die neuen Instrumente häufig nicht freiwillig eingeführt werden, sondern rasch eine gesetzliche Verankerung und Einführung realisiert wird. Zu nennen sind hier die Einführung und Überprüfung von Bildungsstandards und die Einführung von Schulinspektionen (vgl. Maag Merki, 2009; Emmerich & Maag Merki, 2007, zit. nach ebd. S. 36f.).

Die Abbildung 1 fasst die zuvor aufgezeigten Transformationen von der traditionellen zur neuen Steuerung (Governance) zusammen. Es wird darauf verzichtet alle Begriffe zu erklären; auf die für die vorliegende Arbeit relevanten Begrifflichkeiten wurde zuvor eingegangen.

Theorie-Modell-Ebene	traditionelle Steuerung	"neue Steuerung", "governance"
Steuerungsphilosophie	Politische Steuerungsphilosophie, Makroökonomie; stabile Regelung. Inputsteuerung.	"Neoliberalismus", liberale, ökonomische Marktphilosophie, Wettbewerb, Mikroökonomie, Mikropolitik, Subsidiaritätsprinzip, Devolution (Delegierung); situative Regelung. Outputsteuerung.
Steuerungsverlauf	Modelle sequentieller Abarbeitung eindeutiger Vorgaben, Regeln, Prinzipien; direkt; deterministisch.	Modelle parallel-vernetzter Abarbeitung (etwa nach dem Muster neuronale Netzwerke); indirekt; probabilistisch. In der Regel zentralistisch-linear und nichtlineare Mischformen von Steuerung.
Aktionsrichtung, / Aktionsart	hierarchisch, von oben nach unten / Anweisungen, Verordnungen, Vorschriften.	(teil-) enthierarchisiert ("flache Hierarchien").
Aktionsorte	zentralistisch; Fernsteuerung; exogener Wandel; Inputbereich.	dezentral, on the spot-Steuerung; endogener Wandel, Outputbereich, "steering by results".
Steuerungsbedingungen, Steuerungsinstrumente	Kontrolle festgesetzter Parameter. exogener Wandel: Inputbereich.	Transparenz; Accountability; Evidence-based decision making; Evaluation; (teil-) Autonomie der Institutionen; Schaffung von Bedingungen der Selbstverantwortlichkeit. Wandel: Outputbereich: "steering by results".
Verhältnis Wissen - Entscheidung	lose Koppelung.	enge Koppelung.
Akteure	System, Staat, Politik; bürokratische (öffentliche) Organisationen.	staatliche, private, gemischte "lernende Organisation"; Netzwerke, Interessengruppen, NGOs, Individuen.
Grundkompetenzen	Formulierung und Kontrolle vorgegebener Parameter.	Mediations-, Verhandlungs- und Konfliktlösungskompetenzen.

Abbildung 1: Idealtypische Grundprinzipien der "alten" und der "neuen" Steuerung (aus Kopp, 2008, S. 12)

3.4 Mehrebenensystem der Schule

Die Annahme eines Mehrebenencharakters von gesellschaftlicher Steuerung hat auf die Einsicht vorbereitet, dass ober- und unterhalb des nationalen Regulierungsakteurs ebenfalls Steuerung geschieht. **Mehrebenensysteme** entstehen immer dann, wenn Grenzen zwischen Organisationen, aber auch die Grenzen von Staat und Gesellschaft überschritten werden müssen, „wenn zwar die Zuständigkeiten nach Ebenen aufgeteilt, jedoch die Aufgaben interdependent sind, **wenn also Entscheidungen zwischen Ebenen koordiniert werden müssen**“ (Benz, 2004, S. 127, zit. nach Altrichter, 2015, S. 29). Es kann jedoch keine Definition eines Mehrebenensystems oder eine Aufzeichnung realer Geschehnisse vorgenommen werden (Brüsemeister, 2007, S. 63). Trotz dieses Mangels nennt Brüsemeister (2007) Merkmale eines Mehrebenensystems der Schule. Einige davon werden im Folgenden dargestellt:

- In einem Mehrebenensystem, welches aus verschiedenen Akteuren besteht, ist Governance die „institutionelle Regulationsstruktur“ (S. 64). Die Akteure erbringen unterschiedliche Leistungen und Funktionen, welche miteinander verbunden sind. Daher werden Probleme als multikausal verursacht angesehen und die Problemlösung geschieht bereichsübergreifend.
- „In diesem Kontext verändern sich Auffassungen von Steuerung; weg von unilateralen Massnahmen, hin zu mehrdimensionalen Prozeduren der Verantwortlichkeit“ (S. 64).
- Analytisch betrachtet ist ein Mehrebenensystem eine Konzentration von Handlungsbeiträgen von Einzelpersonen. Diese verdichten sich „zu Akteurskonstellationen, sozialen Aggregationen, Strukturen“ (S. 64), die für das weitere Vorgehen Richtlinien vorgeben und diese wiederum werden im Rahmen von Interpretationen der Akteure verändert usf.
- Gesellschaftliche Teil- und Subsysteme beinhalten Leit- und Sinnorientierung für Akteure, die durch einzelne Programme spezifiziert werden „juristische und auf die Verfassung bezogene Programme als Rahmen für die öffentliche Schule; Schulgesetze, Bildungspläne; Programme für die Unterrichtsarbeit; Programmanforderungen an die Schülerschaft“ (vgl. Fend, 2006, S. 177, zit. nach ebd., S. 64f.)
- Demnach besteht ein schulisches Mehrebenensystem aus verschiedenen Sinn- und Leitorientierungen der Akteure, welche mit unterschiedlichen Orientierungen an Wissenschaft, Administration, Politik, Pädagogik, usw. auftreten.

In Governance-Analysen werden alle Akteure auf unterschiedlichen Ebenen eingeschlossen, notwendigerweise interagieren aber nicht alle Akteure mit allen anderen in gleicher Weise. Dies führt dazu, dass Akteurskonstellationen und Schichten entstehen, auf denen eigene Handlungslogiken herrschen, die sich von anderen unterscheiden (vgl. Altrichter, 2015, S. 37).

Das Schichtmodell wird, im Hinblick auf Bildungsfragen, oft nach unterschiedlichen Ebenen der Systemverwaltung aufgebaut. Unterschieden werden drei Hauptebenen der Steuerung (Makro, Meso, Mikro) von Bildungssystemen (vgl. Abbildung 2), welche nachfolgend für die Schweiz vorgestellt werden. Die Veränderungen werden verallgemeinernd dargestellt, da die Transformationen nicht in allen Kantonen gleich weit fortgeschritten sind.

OECD	Österreich	Schweiz	Deutschland
Macro	EU Bund	Bund EDK/EDK- Regionen	EU Bund KMK Bundesländer
Upper Inter- mediary	Bundesländer Landesschulräte, Landesschulinspektoren	Kantone Fachliche Verantwortung (Lehrpläne, Fachaufsicht, externe Evaluation) durch kantonale Bildungsdepartemente	Fachliche Verantwortung: Bezirksregierung - höhere Schulaufsicht
Lower Inter- mediary	Fachliche Verantwortung: Bezirksschulräte, -inspektoren Materielle Schulträger: Gemeinden (Gemeindeverbände)	Materielle Schulträger: Bezirke oder Gemeinden	Fachliche Verantwortung: Bezirksregierung – niedere Schulaufsicht Materielle Schulträger: Gemeinde
Meso/ School	Schule	Schule	Schule
Micro	Unterricht	Unterricht	Unterricht

Abbildung 2: Ebenen der Steuerung im Grundschulbereich (nach OECD, 1997, zit. nach Altrichter & Heinrich, 2007, S. 67)

Auf der Makro-Ebene findet man jene Akteure vor, welche die Legitimation und das Potenzial haben, Einfluss auf das System zu nehmen, wie der Staat und seine Verwaltung, oder auch supranationale Einheiten wie die Europäische Union. In der Schweiz sind dies der Bund und die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK). Hier geschieht eine übergreifende und grundlegende Steuerung des Bildungssystems durch den Erlass von Gesetzen, Verordnungen und Weisungen. Steuerungsprozesse werden von oben nach unten reguliert („top-down-Steuerung“) (Bonsen, 2010, S. 278). Zu beobachten sind auf dieser Ebene die Implementierung von Elementen des Managements, des Wettbewerbs und der Eigenverantwortung von Schulsystemen. Der Staat zieht sich (im Sinne des New Public Managements) zurück und setzt sich gleichzeitig für strategische Zielsetzungen, wie Bildungsstandards, ein (vgl. Brüsemeister, 2007, S. 144).

Auf der Meso-Ebene sind die einzelnen Organisationen vorzufinden, welche die jeweilige Systemleistung erbringen sollen: Universitäten, Berufsschulen, obligatorische Schulen, Erwachsenenbildungseinrichtungen, usw. Die Einzelschule kann in ihrer Besonderheit auch als eine „Organisation in der Organisation“ (Osterwalder & Binder, 2007, S. 618, zit. nach Bonsen, 2010, S. 278) verstanden werden. Die Einzelschule hat neu grössere Entscheidungsbefugnisse, sie ist der „verlängerte Arm des Staates und soll staatliche Ziele in eigener operativer Autonomie durchsetzen“ (Brüsemeister, 2007, S. 145). Eine wichtige Funktion kommt dabei der Schulleitung zu, welche eine Aufwertung in den Management- und Führungsfähigkeiten erfährt. Die Einzelschule soll „operative Fähigkeiten bei Personal-, Organisations- und Unterrichtsentscheidungen entfalten“ (ebd., S. 145). Neue Methoden stehen der Schule im Rahmen eines „pädagogischen Qualitätsmanagements“ (ebd., S. 145) zur Verfügung, welche die Wirkung von Entscheidungen durch externe Evaluationen messen. Dadurch werden die auf verschiedenen Ebenen (Schulleitung, Lehrpersonen, SchülerInnen) erbrachten Leistungen aufeinander bezogen und der Output dieser Ebenen evaluiert.

Die konkreten Muster der Handlungskoordination der Einzelakteure in den Meso-Institutionen werden auf der Mikro-Ebene analysiert. In den Blick genommen werden die Transaktionen zwischen Mitgliedern der Schule und ihrer Bezugsgruppen im Umfeld, Transaktionen im Unterricht, in der Schulgemeinschaft, die Austauschprozesse zwischen Lehrpersonen, mit denen sie ihre Arbeit vorbereiten und koordinieren, usw. (vgl. Altrichter & Heinrich, 2007, S. 64f.). Zudem werden „neue Konzepte der Unterrichtsorganisation“ (Brüsemeister, 2007, S. 145) formuliert, aufgrund welcher sich die Beziehungen zwischen Lehrpersonen

einerseits und Schulleitungen, SchülerInnen und Eltern andererseits verändern. Dadurch wird das professionelle Selbstverständnis der Lehrperson umgestaltet. Lehrpersonen sollen neue Qualitätsverfahren benutzen, welche eine intensivere Beobachtung von SchülerInnen beinhalten sowie die Zusammenarbeit mit ArbeitskollegInnen und Eltern intensivieren. Ebenfalls treten auch nicht-staatliche Akteure mit der Forderung der Mitwirkung an der Gestaltung des Bildungssystems auf, wie z.B. Lehrervereine, ArbeitnehmerInnen- und ArbeitgeberInnen-Verbände und möglicherweise national oder regional agierende Organisationen für bestimmte Entwicklungen im Bildungswesen (vgl. ebd., S. 65). Bedeutsam für das Schulsystem ist die Tatsache, dass zwischen der Makro- und der Meso-Ebene weitere Akteure auftreten, die in der Abbildung **intermediäre Akteure** genannt werden. In der Schweiz sind dies die Bildungsdepartemente, welche eine fachliche Verantwortung für verschiedene Bereiche tragen, sowie Bezirke und/oder Gemeinden, welche die Schulen rechtlich und operativ führen. Ein gemeinsames und für die Analyse von Handlungskoordination spannendes Merkmal dieser Akteure ist, „dass ihre ureigenste Aufgabe darin liegt, Vermittlungsleistungen zwischen verschiedenen Akteuren und Ebenen zu bieten und damit die Handlungskoordination zwischen den verschiedenen Systemelementen und -ebenen zu fördern“ (ebd., S. 66).

Erste Analysen und theoretische Konzepte von Governance (vgl. Altrichter/Brüsemeister, Heinrich, 2005, zit. nach Brüsemeister, 2007, S. 67) machen darauf aufmerksam, dass die **Ebenen in einem Schulsystem eher horizontal** als vertikal angesehen werden müssten. Die Beiträge unterschiedlicher Akteure sind untereinander nicht ersetzbar, „sodass man von mehreren funktionsbezogenen „Hierarchien“ sprechen müsste – die sich streng genommen gar nicht mehr in Hierarchien und horizontalen Modellen abbilden lassen“ (ebd., S. 67). Solche Prozesse können auch umgekehrt verlaufen, was bedeutet, dass sie die Mikro-, die Meso- sowie die Makroebene beeinflussen können (vgl. ebd., S. 67). Preuss et al. (2015) zeigen jedoch auf, dass das „bürokratiethoretisch orientierte Modell hierarchisch, horizontal geordneter Ebenen schulischer Bildungsorganisation [wird] zu Gunsten einer Heuristik der „Rekontextualisierung“ (Fend, 2006) verlassen“ wird (S. 123). Die Konzentration richtet sich horizontal, vertikal und ebenenübergreifend auf einzelne Akteure in Konstellationen, „d.h. ihre wechselseitigen, interdependenten Beobachtungs-, Beeinflussungs-, und Verhandlungsdispositionen (Schimank, 2007) mit anderen Akteuren der gleichen oder der anderen Ebenen“ (ebd., S. 123f.).

Es wurde bereits angedeutet, dass nur begrenzt von der obersten bis zur untersten pädagogischen Handlungsebene „durchgesteuert“ werden kann (Bonsen, 2010, S. 279). Die Gestaltungs- und Verantwortungsebenen beziehen sich zwar aufeinander, dies jedoch nicht linear, „sondern in der komplexen Verknüpfung verschiedener Handlungsebenen“ (ebd., S. 279). In mehreren hierarchisch organisierten Stufen werden Vorgaben umgesetzt und je nach örtlichen Handlungsbedingungen verändert. Die Akteure handeln demnach in ihrer spezifischen Art und Weise, gemäss ihrer Verantwortungsbereitschaft, Fähigkeit und Wahrnehmung. Dadurch entstehen auf den verschiedenen Ebenen spezifische Aufgaben, die eigene Instrumente und Kompetenzen erfordern. Für jede Ebene werden die übergeordneten Ebenen „zu Umwelten des Handelns, welche die Adaption an die jeweils ebenenspezifische Umwelt des Handelns beeinflusst und mitbestimmt“ (ebd., S. 279).

Beim Mehrebenensystem der Schule werden auf der Makro-Ebene neue Methoden des Managements und der strategischen Zielsetzungen erkennbar; auf der Meso-Ebene der Einzelschule kommen Techniken und Methoden vor, welche die Einzelschule als Organisation, als Instanz operativer Entscheidungen stärken soll, „wobei sie unmittelbar an strategische Zielsetzungen auf der Makro-Ebene des Schulsystems gebunden wird“ (Brüsemeister, 2007, S. 146). Diese neue Struktur richtet sich gegen die bisherige pädagogische Alleinverantwortung der Lehrpersonen. Zusammenfassend werden die drei Ebenen des Schulsystems reguliert und mehr miteinander verbunden.

3.5 Akteure im Mehrebenensystem

Wie zuvor dargelegt, verändert die neue Steuerung die Rollen der verschiedenen Akteure im Mehrebenensystem. In den folgenden Absätzen werden das neue Verständnis und die neue Funktion der Schule, der Schulleitung und der Lehrpersonen im Gesamtzusammenhang neuer Steuerungsvorstellungen im Bildungswesen aufgezeigt. Dabei interessieren nicht alle Akteure, sondern nur jene, welche besonders den Beziehungsumbau Staat/Schule spüren und für die vorliegende Arbeit von Bedeutung sind. Dies sind die Einzelschule, die Schulleitung und die Lehrpersonen.

3.5.1 Einzelschule

Das neue Leitbild der Schule als ‚lernende Organisation‘ löst das Konzept der ‚verwalteten Schule‘ ab (vgl. Höhne, 2015, S. 29). Die Lernfähigkeit der Schule wird in den Mittelpunkt gestellt – unter der Voraussetzung, dass diese autonom agieren kann. Dabei werden die „unternehmerisch-managerialen Tugenden organisationalen Handelns akzentuiert“ (ebd., S. 29). Es „wird eine „neue Professionalität“ postuliert, die sich durch „Kooperieren, Planen, Innovieren, Evaluieren, Forschen, Lernen, Leiten“ auszeichne[t]“ (Tacke, 2005, S. 185, zit. nach ebd., S. 29). Die Autonomie-Politik setzt an der Schule als Organisation, an der Meso-Ebene der Einzelschule, an. Die Grundidee der Schulautonomie besteht darin, „eine Reihe von *Entscheidungsrechten und -kompetenzen* von vor allem höheren Ebenen des Schulsystems, die sich auf „strategische“ Aufgaben konzentrieren sollten, *auf jene der Einzelschule zu verlagern*“ (Altrichter & Rürup, 2010, S. 114). Durch diese operativen Aufgaben erhalten die Einzelschulen grössere Gestaltungsspielräume und erhöhte Eigenverantwortung im Bereich von innerorganisatorischen Massnahmen bis zur Personal- und Budgethoheit. Diese neuen Entscheidungsrechte fallen vor allem der Schulleitung zu, welche die autonome Schule leitet. Das eigentliche Ziel dabei ist, die „Qualität und Effektivität der Schulbildung zu verbessern und ein besseres Eingehen auf lokale Belange zu erreichen“ (OECD, 2008, S. 524, zit. nach ebd., S. 115). Mit Ansätzen des New Public Managements, der Dezentralisierung und einer lokalen Verantwortungsübernahme wird versucht, durch die dezentrale Bündelung von Aufgaben- und Ressourcenverantwortung, „die Prozesse und Ergebnisse der „Bildungsproduktion“ sowohl monetär als auch ihrer Qualität nach zu verbessern“ (ebd., S. 116). Die zugrundeliegende Idee dabei ist, „dass durch das lokale Wissen vor Ort angemessenere Lösungen für pragmatische lokale Entscheidungsfragen gefunden und schneller umgesetzt werden können“ (ebd., S. 116). Dadurch fällt die Rücksprache mit hierarchisch übergeordneten Ebenen weg. Durch Einbindung verschiedener lokaler Akteure, vorausgesetzt wird deren Bereitschaft zu lokaler Verantwortungsübernahme, können die erwünschten Entwicklungen erreicht werden. Zunehmend wird die Schulautonomie durch Accountability erweitert. Zunächst werden milde Formen der Beobachtung (wie z.B. Vergleichsarbeiten) initiiert, später treten zunehmend Massnahmen hinzu, mit denen Systemziele (Bildungsstandards, Qualitätsrahmen) vorgegeben und Institutionen bzw. Verfahren (Schulinspektionen, Lernstandtest) eingeführt werden, um die einzelschulische Zielerreichung regelmässig extern zu überprüfen (vgl. Kotthoff & Böttcher, 2010; Maag Merki 2010, zit. nach ebd., S. 118).

3.5.2 Schulleitung

Durch die neue Steuerung des Schulsystems verändern sich auch die Aufgaben und die Rolle der Schulleitung. Sie erhält im Prozess der Einführung neuer Steuerungsvorstellungen erhöhte Entscheidungskompetenzen und mehr Verantwortung für den zielgerichteten und effektiven Einsatz von Ressourcen (vgl. Cheng, 1996, zit. nach Bosen, 2010, S. 280). In der Praxis werden administrative und politische Vorgaben umgesetzt, die Schulleitung passt sie jedoch in der Regel den örtlichen Besonderheiten an. Die Schulleitung verfügt somit über Handlungsspielräume, die gestaltbar sind (vgl. ebd., S. 279).

3.5.3 Lehrpersonen

Dieser Akteur hat „die eigentliche inhaltliche Leistungsebene des Schulsystems“ (Brüsemeyer, 2007, S. 85) inne. Hier wird die Leistungsfunktion, SchülerInnen zu qualifizieren, erfüllt. „Die Lehrkräfte als Professionelle erbringen Unterrichtsleistungen im Modus der Interaktion, einzeln, gleichzeitig vieltausendfach in jeweils voneinander abgeschlossenen Klassenzimmern“ (ebd., S. 86f.). In der Interaktion mit den SchülerInnen gibt es einen Input an Vertrauen in die gute pädagogische Absicht, die derzeitige Steuerung der Administration setzt jedoch auf harte Überprüfung (Outputs). Lehrpersonen erleben mit der neuen Steuerung eine „doppelte Regulation“ (ebd., S. 90): Durch Bildungsstandards bzw. evaluationsbasierter Steuerung stehen sie unter einer indirekten Beobachtung und Beeinflussung, die teilweise vom Staat ausgeht, teilweise von einem intermediären Akteur, wie der Schulinspektion, durchgeführt wird. Ihre Arbeitsorganisation ist jedoch weitgehend unverändert. Dadurch entsteht ein Widerspruch, „da die antagonistische Kooperation nicht nur bleibt, sondern überlagert wird von neuen Leistungsmessungen und Qualitätssemantiken“ (ebd., S. 90).

3.6 **Störbeziehungen**

Störbeziehungen können zwischen verschiedenen Akteuren und Ebenen eines Schulsystems auftreten. Die evaluationsbasierte Steuerung bringt eine grosse Menge an Daten hervor. Auf jeder der Ebenen können diese Daten – willentlich oder unwillentlich – anders interpretiert

und verwendet werden, als ursprünglich vorgesehen. Eine weitere Störbeziehung findet sich im organisatorischen Bereich. Nicht alle schulischen Verwaltungsakteure sind gleich von der neuen Steuerung des Schulsystems überzeugt und setzen das System vollumfänglich um (vgl. Dederling/Kneuper/Tillmann, 2003, zit. nach Brüsemeister, 2007, S. 153). Zudem kann die Aufwertung der Rolle der Schulleitung in den Schulen ein Konkurrenzverhältnis gegenüber den Lehrpersonen entfachen, da die Schulleitung funktional und hierarchisch herausgehoben wird. Ausserdem können Konkurrenzverhältnisse unter Lehrpersonen entstehen, wenn Leistungsunterschiede von ihnen selbst oder von aussen vergleichend beobachtet werden. Eine weitere mögliche Störbeziehung kann ein anders gelagertes Interesse von Eltern an der schulischen Mitwirkung oder durch Forderungen von VertreterInnen der Wirtschaft entstehen (vgl. ebd., S. 153).

3.7 Zusammenfassung

Nicht nur die Rolle des Staates verändert sich, die beschriebene Neuorientierung hat auch Auswirkungen auf die Institution Schule. Neue Steuerungskomponenten wie beispielsweise Schulautonomie, Aufwertung der Schulleitung, Qualitätskonzepte, Bildungsstandards, einheitliche Lehrpläne, Schulinspektionen, Leistungsvergleiche und Accountability etablieren sich. Diese haben das Ziel, die Effizienz und Evidenz des Bildungssystems zu erhöhen. Mit der Steuerungsperspektive der Educational Governance wird der Fokus auf Koordinationsgeschehnisse und Interaktionen im Mehrebenensystem Schule zwischen verschiedenen Akteuren gelegt. Die Einzelschule erhält grössere Gestaltungsspielräume und erhöhte Eigenverantwortung in Bezug auf Organisation, Personal und Budget. Die Schulleitung als weiterer Akteur leitet die autonome Schule und übernimmt neue Entscheidungsrechte. Lehrpersonen befinden sich in einer Art widersprüchlicher Beziehung zu den SchülerInnen: Einerseits legen sie Wert auf eine pädagogische Beziehung, andererseits werden sie durch die Regulierung des Staates zur Überprüfung von Bildungsstandards eingeschränkt.

Welche Folgen haben die zuvor dargestellten Steuerungsprozesse auf das Bildungssystem der Schweiz? Im nächsten Kapitel werden die Auswirkungen der neuen Steuerung auf die nationale Ebene vorgestellt.

4. Auswirkungen auf die nationale Ebene

In der Schweiz ist das Bildungswesen vom Eintritt in die obligatorische Schule bis zur Tertiärstufe eine Staatsaufgabe. Die Verantwortung für das Bildungswesen obliegt in erster Linie den 26 Kantonen. Auf Bundesebene werden neue Gesetze und Verordnungen eingeführt, welche die Kantone umsetzen müssen.

Bundesverfassung		
 Schweiz (EDK)	<ul style="list-style-type: none"> • einheitliche Strukturen • verbindliche Standards 	<ul style="list-style-type: none"> • HarmoS-Konkordat
 Sprachregion	<ul style="list-style-type: none"> • Koordination Lerninhalte 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Lehrplan • Koordination Lehrmittel
 Kanton	<ul style="list-style-type: none"> • Steuerung des kantonalen Systems 	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetzgebung • Finanzierung • Vollzug
 GemeindeSchule	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation & Führung der Schule vor Ort • pädagogische Umsetzung 	<ul style="list-style-type: none"> • Teilautonomie der Schulen

Abbildung 3: Steuerung des Volksschulsystems⁵

Ausgehend von Abbildung 3 wird nachfolgend in den Kapiteln „Auswirkungen auf die nationale Ebene“ und „Auswirkungen auf die kantonale Ebene“ die Steuerung des obligatorischen Schulsystems auf Primarstufe beschrieben. Daher werden nur die für diese Stufe relevanten Neuerungen vorgestellt. Auf nationaler Ebene sind dies: das HarmoS-Konkordat, der Lehrplan 21 und neue Schul- und Gemeindegesetze. Des Weiteren werden typische Elemente der neuen Steuerung, wie etwa Bildungsstandards und Bildungsmonitoring erklärt.

⁵ Download am 18. Juli 2016 von http://www.schule-elternhaus.ch/uploads/media/DEKS-Praesentation_HarmoS.pdf