

## Walter GOETZE & Annikka ZURWEHME

(bfb Büro für Bildungsfragen AG, Thalwil Schweiz & bfb Büro für Bildungsfragen, Eppstein Deutschland)

### Steuern auf Abstand – vertrauensfördernde Gestaltung der Schnittstelle Schule und Schulaufsicht

Online unter:

[http://www.bwpat.de/ausgabe31/goetze\\_zurwehme\\_bwpat31.pdf](http://www.bwpat.de/ausgabe31/goetze_zurwehme_bwpat31.pdf)

in

*bwp@* Ausgabe Nr. 31 | Dezember 2016

### Entwicklungsperspektiven des beruflichen Schulwesens. Institutionen, Steuerung und Innovationen in der beruflichen Bildung

Hrsg. v. **Martin Fischer, Tade Tramm & Eveline Wittmann**

www.bwpat.de | ISSN 1618-8543 | *bwp@* 2001–2016

***bwp@***

**www.bwpat.de**



Herausgeber von *bwp@* : Karin Büchter, Martin Fischer, Franz Gramlinger, H.-Hugo Kremer und Tade Tramm

**Berufs- und Wirtschaftspädagogik - online**

Online: [http://www.bwpat.de/ausgabe31/goetze\\_zurwehme\\_bwpat31.pdf](http://www.bwpat.de/ausgabe31/goetze_zurwehme_bwpat31.pdf)

Veränderungen in Gesellschaft und Arbeitswelt, wie Globalisierung, Migration, steigende Diversität, Inklusion, Kompetenzorientierung und dergleichen mehr, zwingen Schulen auf die wachsende Veränderungsdynamik zu reagieren und eigene Profile und Strukturen zu entwickeln, zwingen aber auch Behörden auf unterschiedliche Anforderungen zu reagieren. Zunehmende Eigenverantwortung von Schulen unterstützt den Umgang mit diesen Herausforderungen, scheitert jedoch oft an der Bewahrung hierarchischer Steuerungsmechanismen auf Ebene der Schulaufsicht. Die Behörde ist mit der faktischen bzw. „gefühlten“ Erwartung konfrontiert, „die Zügel in der Hand zu halten“. Wie dies indessen unter den geänderten Bedingungen aussehen kann, bleibt offen.

Ausgehend von der Frage, wie die Akteure an der Schnittstelle Behörde-Schule im Kontext von Eigenverantwortung zielführend zusammenarbeiten können, wird im Beitrag unter Rückgriff auf governancetheoretische Überlegungen ein Steuerungsmodell vorgestellt, welches Verständigungsprozesse zwischen den Akteuren initiiert und Schnittstellenproblematiken bewusst thematisiert. Das Modell beschreibt die verschiedenen Systemebenen und bestimmt sogenannte „Transformationsaufgaben“ an den Schnittstellen.

Zur Umsetzung dieser Transformationsaufgaben sowie eines auf Eigenverantwortung angelegten „Steuerns auf Abstand“ werden Instrumente beschrieben, die die Arbeit der Schulaufsicht über Zielvereinbarungen hinaus unterstützen. Insbesondere die Entwicklung eines Indikatorensystems und Interventionskonzepts wird am Beispiel eines Entwicklungsprojekts mit einer Schulaufsichtsbehörde dargestellt. Den Abschluss des Beitrags bildet die Reflexion der Projekterfahrungen sowie von Grenzen und Möglichkeiten, die ein verändertes Steuerungsdenken bietet.

---

## **Governance at Distance – Shaping the Interface between Schools and School Supervising Authorities on the Basis of Trust**

---

Changes in society and work environment, such as globalisation, migration, increasing diversity, inclusion, competence orientation and the like, force schools to react to the growing dynamics of change and develop their own profiles and structures, but also force authorities to react to different requirements. The growing self-responsibility of schools encourages the tackling of these challenges, but often fails owing to hierarchical control mechanisms at the level of school supervising being preserved. School supervising authorities are faced with the actual and/or "perceived" expectation of their "holding the reins". It remains open, however, how this can be realized under the changed conditions.

Proceeding from the question as to how the actors involved at the interface between authority and school can cooperate successfully in the context of self-responsibility, this article on the basis of theoretical governance considerations will present a control model which initiates communication processes between the actors and deliberately addresses interface problems. The model describes the different system levels and defines so-called "transformation tasks" at the interfaces.

To implement these transformation tasks as well as "governance at distance" based on self-responsibility, instruments will be described that support the work of school supervising beyond agreed targets. Particularly the development of an indicator system and intervention concept will be presented by the example of a development project with a school supervising authority. The article will end with the reflection on project experiences as well as boundaries and possibilities of a changed control approach.

---

## **Steuern auf Abstand – vertrauensfördernde Gestaltung der Schnittstelle Schule und Schulaufsicht**

---

### **1 Der Auslöser: Veränderungen auf allen Ebenen des Bildungssystems**

Als der damalige Leiter des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) vor rund 40 Jahren seine Thesen zur Schulung für eine moderne Gesellschaft publizierte (vgl. Mertens 1974), traf er den Nagel auf den Kopf. Es kann mit der Bestimmung von Bildungsinhalten nicht so weitergehen, wie bisher, schrieb Mertens: „Alle Instrumente sind – nach einer sehr euphorischen Forschungsphase in den sechziger Jahren – nun nahe an ihren Grenzen, was ihre Kapazität zur Beschreibung gegenwärtiger und vergangener Qualifikationsstrukturen angeht, und erst recht, was ihre prognostische Ergiebigkeit betrifft“ (Mertens 1974, 38). Ein Aspekt der Lösung war die Vermittlung von Schlüsselqualifikationen anstelle eines immer umfassenderen Faktenwissens.

Warum reichten bestehende Bildungskonzepte nicht mehr aus? Auszubildende aber auch Lernende allgemeinbildender Schulen waren und sind auf eine Zukunft vorzubereiten, in welcher ohne permanentes Weiterlernen keine gesellschaftliche und berufliche Teilhabe mehr möglich ist. Dank sogenannter Schlüsselqualifikationen sollten sie hierzu in der Lage sein.

Die beschriebene Entwicklungsdynamik akzentrierte sich weiter. Globalisierung und gesellschaftliche Entwicklungen verändern fortlaufend die Berufsbilder (vgl. z. B. Bundesministerium für Bildung und Forschung 2009, 16ff., Maurer/Gonon 2013) und sind aus der Diskussion um die Gestaltung von Bildungsangeboten nicht mehr wegzudenken (vgl. z. B. Hornstein 2001, Oelkers 2005). So erfordert die Öffnung der Märkte die Bewältigung interkultureller Herausforderungen, Mehrsprachigkeit, internationale Mobilität und nicht zuletzt die kompetente Anwendung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien. Zusätzliche Dynamik entsteht dadurch, dass wichtige Akteure, wie Unternehmen, Elterngruppierungen, politische Parteien, mit wesentlich höherem Anspruch an Mitsprache im Bildungssystem auftreten.

Die Schulen müssen mit einer steigenden Diversität der Schülerschaft umgehen, wofür nur zum Teil finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung stehen und häufig pragmatische Lösungen gefunden werden müssen. So weist der aktuelle Bildungsbericht für die Bundesrepublik Deutschland die Integration von Lernenden mit Migrationshintergrund als die zentrale Herausforderung für das Bildungssystem in Deutschland aus (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, 161ff.).

Obwohl Mertens Aussage nach wie vor aktuell erscheint, wurde der Begriff der Schlüsselqualifikation in der bildungspolitischen Diskussion längst durch den – zunehmend auch kritisch reflektierten – Kompetenzbegriff ersetzt (vgl. z. B. Weinert 2002, 27f., zur Entwicklung des Kompetenzbegriffs s. z. B. Lederer 2014, 323ff.). Dieser erhält seit der Jahrtausendwende als Zielgröße pädagogischen Handelns auf unterschiedlichen Ebenen des Bildungssystems Bedeutung. Angetrieben durch die kompetenzbezogene Definition von Bildungsstandards (vgl. z. B. Kultusministerkonferenz (KMK) 2004, 16; Generalsekretariat EDK 2016) nach dem Pisa-Schock, schafften die einzelnen Bundesländer teils unterschiedliche, teils vergleichbare Strukturen, um die Kompetenzvermittlung in den Schulen voranzubringen und die Übersetzung in kompetenzorientierte Schulcurricula zu fördern (exemplarisch sei auf die landesweiten Kerncurricula in Hessen vgl. Höfer et al. 2009 oder den Lehrplan 21 in der Schweiz vgl. [www.lehrplan.ch](http://www.lehrplan.ch) verwiesen). Die Übersetzungsleistung muss dabei zu weiten Teilen vor Ort und nicht zentral geleistet werden.

Den vielschichtigen Veränderungen der Lebenswelt und den damit verbundenen Herausforderungen für das Bildungssystem kann nur durch ein koordiniertes Handeln auf allen Ebenen und aller relevanten Akteure begegnet werden. Bildungsministerien schaffen den Rahmen, um die Umsetzung in einzelnen Regionen und in den Schulen vor Ort zielbezogen zu ermöglichen. Hier findet Bildung letztendlich unter ganz individuellen Voraussetzungen und mit einer zunehmend heterogener werdenden Schülerschaft statt. Dabei sind u. a. externe Anspruchsgruppen mit ihren Zielvorstellungen zu berücksichtigen und in die Umsetzung einzubeziehen.

Für die Bewältigung dieser Herausforderungen benötigt die einzelne Schule Freiräume. Aus diesem Grund wurde ebenfalls seit Ende des letzten Jahrhunderts in vielen Ländern die Eigenverantwortung von Schulen gestärkt. New Public Management (NPM) sei hier als ein Stichwort genannt (vgl. z. B. Buschor 2002), verbunden mit einer zunehmenden (Teil-)Autonomie von Schulen (vgl. z. B. Dubs 2011). Es erschien nur logisch, die Lösung darin zu finden, den Schulen mehr Autonomie zu gewähren und damit einhergehend die Qualitätskontrolle in die Schule selbst zu verlagern, wie verschiedene Modellversuche (z. B. ReBiz in Bremen, SelbstverantwortungPlus in Hessen, Operativ eigenständige Schule (OES) in Baden-Württemberg oder Teilautonome Volksschule (TaV) im Kanton Zürich) zeigen.

Damit war jedoch auch die behördliche Tätigkeit herausgefordert. Die Zuteilung detaillierter Budgets für einzelne Posten wurde (zumindest teilweise) zugunsten globaler Mittelzuweisungen aufgehoben und bildungspolitische Zielvorgaben durch schulspezifische Zielvorstellungen und Schulprogramme ergänzt. Im Gegenzug musste die Aufsicht über den Schulbetrieb wie auch die Rechenschaftslegung seitens der Schule überdacht werden. Schulaufsicht im Kontext von Eigenverantwortung muss auf die Beratung und Unterstützung eigenverantwortlicher Schulen ausgeweitet werden und damit von einem veränderten Rollenverständnis geprägt sein, das stärker als bisher auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen beiden Akteuren abzielt (vgl. z. B. Bildungskonferenz Nordrhein-Westfalen 2011, Niedersächsische Landesschulbehörde 2015). Zudem ist die Wirksamkeit des schuleigenen Qualitätssystems z. B. in Schulinspektionen bzw. externen Metaevaluationen des QM-Systems nachzuweisen.

Die gesellschaftlich-wirtschaftlichen Veränderungen haben also nicht nur das Lernen bzw. den Unterricht verändert, sie stellen auch neue Anforderungen an die Beziehungsgestaltung auf allen Systemebenen. Vorstellungen oder gar Konzepte, wie die Steuerung zwischen den zentralen Akteuren gestaltet werden soll, existieren jedoch trotz langjähriger Diskussion kaum.

## **2 Das Modell: Steuerung über Schnittstellen hinweg**

Die Bewältigung der beschriebenen Herausforderungen unter Berücksichtigung der zunehmenden Eigenverantwortung von Schulen erfordert die koordinierte Zusammenarbeit der Akteure auf mehreren Systemebenen. Sowohl Lehrkräfte, Schulleitungs- und nicht zuletzt Schulaufsichtspersonen sind unmittelbar oder mittelbar am Gelingen von Bildungsprozessen beteiligt. Dabei hat jede Gruppe ihre eigene Perspektive, ihr spezifisches Handlungsfeld und die ganz individuelle Verantwortung zur zielführenden Gestaltung von Bildungsprozessen beizutragen.

### **2.1 Problemfelder einer koordinierten Zusammenarbeit**

Erfahrungen aus der Begleitung von Modellversuchen lehrten uns, dass die beschriebenen Akteure häufig unabhängig voneinander an der gleichen Thematik arbeiten, dass Entscheidungen bzw. Handlungen damit bisweilen Gegenteiliges bewirken und letztendlich keine Koordination der Zusammenarbeit erfolgt. Insbesondere die Reflexion von Projekten zur Umsetzung von Qualitätsmanagement in Schulen zeigte uns mit der Zeit wiederkehrende Muster.

#### **Beobachtung 1: Unterschiedliche Entwicklungsdynamik auf den Systemebenen**

Der Aufbau eines Qualitätsmanagements wurde sehr stark als Angelegenheit der Einzelschule gehandhabt. Die vorgesetzte Behörde lieferte vor allem die Vorgaben; sie verpflichtete beispielsweise die Schulen zur Qualitätsentwicklung.

Organisationsentwicklung mit entsprechender Kulturveränderung fand somit überwiegend in den Schulen statt und betraf die behördliche Ebene wenig. Während Schulleitungen und Lehrkräfte in längeren Prozessen Instrumente für die Steuerung und Qualitätskontrolle (beispielsweise neuer Unterrichtsformen) entwickelten, erprobten und so ein Vertrauen in deren Wirksamkeit gewannen, nahmen die Akteure der übergeordneten Ebenen dies zwar zur Kenntnis, konnten aber keine Vorstellungen der eigenen Rolle, die sich dadurch zwingend ändert, aufbauen.

#### **Beobachtung 2: Überforderung vieler Akteure**

Auf den Aufbau eines Qualitätssystems, die Steuerung von Schulentwicklungsvorhaben, die systematische Erprobung und Evaluation neuer Unterrichtsformen hat die Lehrerbildung bisher nur zum Teil vorbereitet. Ohne externe Begleitung scheiterten solche Prozesse häufig oder gestalteten sich aufwendig. Manchmal auch bildeten sich einzelne Lehrkräfte gezielt weiter, wurden zu schulinternen Multiplikatoren des jeweiligen Themas. Häufig aber gelang

es dann nicht, das Wissen “in die Breite” zu bringen bzw. sinnstiftend zu vermitteln. Sofern sich nicht grundsätzliche Widerstände und Verweigerung einstellten, wurde Neues in der Folge ohne tieferes Verständnis übernommen (z. B. ritualisierte Klassenfeedbacks anhand identischer Fragebögen ohne echtes Erkenntnisinteresse).

### **Beobachtung 3: Anschlussfähigkeit der Begriffe**

Neuerungen bringen häufig unbekannte Begriffe mit sich. Diese werden von Insidern rasch in ihr Vokabular übernommen. Anderen bleiben die Begriffe fremd oder werden als fremde Sprache apostrophiert, die nicht in die Pädagogik gehöre. Diskussionen über Wording, wie zum Beispiel die Frage, ob man an der Schule das Thema Qualitätsmanagement, -entwicklung, -sicherung oder einfach Unterrichtsentwicklung nennen wolle, mögen einem wie „Treten am Ort“ vorkommen, dürfen in ihrer Bedeutung aber nicht unterschätzt werden, denn sie sind Ausdruck eines „sich zu eigen Machens“ des Neuen.

### **Beobachtung 4: Die Notwendigkeit, Selbstwirksamkeit zu erfahren**

Wer etwas tut, möchte Sinn und Nutzen seines Tuns erfahren. Wer eine bestimmte Rolle erfüllt, möchte die Wirkungen seines Tuns entsprechend seinem Rollenverständnis feststellen. Wenn jedoch die Entwicklungsdynamik auf unterschiedlichen Systemebenen sehr verschieden ist und sich in der Folge die Rollenverständnisse der Akteure unterschiedlich schnell wandeln, kann es zu Verwerfungen kommen, die die Beteiligten in emotional belastende Konflikte über Zuständigkeit und Kompetenzen führen. Dies ist etwa dann der Fall, wenn die gewachsene Eigenverantwortung auf Schulebene nicht zu veränderten Formen der Schulaufsicht auf Behördenebene führt. Beide Seiten handeln dann in ihrem jeweiligen Rollenverständnis, und da dies nicht zusammenpasst, erleben sie sich als in ihrem Rollenverhalten behindert.

## **2.2 Modell zur Zusammenarbeit an den Schnittstellen**

Die Beobachtungen verdeutlichen, dass die Gestaltung eines Entwicklungsschwerpunkts, wie z. B. Kompetenzorientierung, Umgang mit heterogenen Schülergruppen, Inklusion o. ä., nur dann erfolgreich und zielführend umgesetzt werden kann, wenn es gelingt, die Arbeit der verschiedenen Gruppen in Einklang zu bringen und insbesondere an den Schnittstellen abzustimmen.

Um ein stärkeres Bewusstsein für diese Zusammenarbeit zu schaffen, wird nachfolgend ein Modell skizziert, das in einem Praxisprojekt mit einer deutschen Bildungsbehörde entstanden ist, mit dem Ziel „Steuern auf Abstand“ zu reflektieren und zu optimieren. Die folgenden Elemente sind dabei zentral.

- Die **Unterscheidung von Steuerungsebenen**: Wenn pädagogische Prozesse wirkungsvoll gestaltet und auf die bestehenden gesellschaftlichen Herausforderungen ausgerichtet werden sollen, muss auf mehreren Ebenen adäquat gesteuert werden. Im Zentrum des Modells stehen die drei folgenden Systemebenen:

- Unterrichts- und Klassenführung zur Steuerung von Prozessen, die eine Klasse (oder Lerngruppe) betreffen,
- Schulmanagement zur Steuerung von Prozessen, welche die ganze Schule oder einzelne Schulbereiche betreffen und
- politisch-normative Steuerung (Systemsteuerung) zur Steuerung von Prozessen, die das ganze Land bzw. eine Region und damit alle (oder mehrere) Schulen betreffen.

Weitere Steuerungsebenen (z. B. Abteilungs- oder Teamstrukturen) können ergänzend abgebildet werden.

- Die **Zuordnung von Akteuren** zu den Systemebenen: Während auf der Ebene der Unterrichts- und Klassenführung Lehrkräfte und Lernende im Fokus stehen, wird auf der Ebene des Schulmanagements das Handeln der (erweiterten) Schulleitung und weiterer Akteure, die gesamtschulische Aufgaben übernehmen (z. B. QM-/Steuergruppe, Verwaltung) betrachtet. Auf der Ebene der politisch-normativen Steuerung werden die Aufgaben der Schulaufsicht dargestellt wohlwissend, dass diese ihrerseits von den politisch-normativen Setzungen auf ministerieller Ebene abhängig ist. Für die Darstellung des Modells wird die Form einer Pyramide gewählt. Damit soll kein hierarchisch-autoritäres Steuerungsverständnis zum Ausdruck kommen, es wird vielmehr der Tatsache Ausdruck verliehen, dass die Zahl der Akteure auf den verschiedenen Systemebenen von oben nach unten steigt. Dies hat unmittelbare Auswirkung darin, dass Verständigungs- und Entscheidungsprozesse je nach Systemebene anders organisiert werden müssen und unterschiedlich viel Zeit in Anspruch nehmen.
- Die nähere **Betrachtung der verschiedenen Schnittstellen** zwischen diesen Systemebenen und das Aufzeigen, dass die Akteure diesseits und jenseits der Schnittstelle in unterschiedlichen Systemzusammenhängen stehen sowie in eigene und unterschiedliche Beziehungsnetze eingebunden sind: Wenn die Akteure zueinander in Beziehung treten, arbeiten sie an einer gemeinsamen Sache, behalten aber gleichzeitig ihre Bindungen zu ihren Bezugsfeldern aufrecht. Als Schnittstellen bezeichnet man in der Organisationslehre die Übergänge und „Beziehungen an der Grenze zwischen zwei arbeitsteilig gebildeten sozio-technischen (Sub-)Systemen“ (Wermeyer 1994, 7), die einer gezielten Koordination und Abstimmung zwischen den Akteuren bedürfen, damit typische Schnittstellenprobleme, wie sie z. B. aus ungeklärten Verantwortlichkeiten, unterschiedlichen Qualifikationen und Motiven o. ä. resultieren, vermieden werden (vgl. Brockhoff 1989, 43ff.).
- Berücksichtigung der **Schnittstelle nach außen**: Anhand des Modells lässt sich aufzeigen, dass die system-internen Akteure der verschiedenen Steuerungsebenen oftmals mit externen Partnern derselben Systemebene interagieren. So sind z. B. auf allen drei Ebenen die Interessen von Eltern, Betrieben, Kammern oder der Öffentlichkeit zu berücksichtigen. Die konkreten Ansprechpartner unterscheiden sich jedoch. Wenn die Kommunikation nach außen – oder außen, d. h. innerhalb des Partnersystems – unkoordiniert erfolgt, kann dies zu Schnittstellenproblemen führen, die nicht „intern“ ausbrechen, son-

dem über externe Bezüge. Es zeigt sich dann über die Außenkontakte, dass es an interner Abstimmung bzw. Strukturen fehlt. Zu beachten sind in diesem Zusammenhang auch organisationsübergreifende Akteursgruppen bestimmter Systemebenen, wie zum Beispiel Lehrerverbände, Personalrat, Schulleitungskonferenzen. Schulentwicklung wird nicht nur intern oder „von oben“ beeinflusst, sondern auch „von der Seite“.

- Die Übersetzungsleistungen bzw. **Transformationsaufgaben**, die an den Schnittstellen erforderlich sind: Die Gestaltung wirkungsvoller pädagogischer Prozesse läuft über mehrere Schnittstellen hinweg: über die Schnittstelle zwischen Schulaufsicht und Schulleitung sowie zwischen Schulleitung und Lehrkräften. Die Steuerung erfolgt somit mittelbar bzw. auf Abstand und gelingt nur dann, wenn die Transformation von einer Steuerungsebene zur nächsten gewährleistet ist. So sind zum Beispiel ...
  - landesweite Vorgaben in für die Schulen sinnhafte Planungen,
  - Visionen in konkrete Ziele,
  - Erwartungen in abarbeitbare Aufgaben,
  - Ziele in optimistische Erwartungen

... zu transformieren. Transformationsaufgaben werden dabei grundsätzlich in alle Richtungen wahrgenommen. Vielschichtige Probleme vor Ort müssen in verallgemeinerten, aber präzisen Rückmeldungen an die Schulaufsicht weitergegeben, komplexe Arbeitsprozesse in einfachen Ergebnisrückmeldungen gegenüber der Schulleitung abgebildet und Schulentwicklungsprozesse für Außenstehende verständlich dargestellt werden.

Die skizzierten Überlegungen sind in Abbildung 1 zusammengefasst.

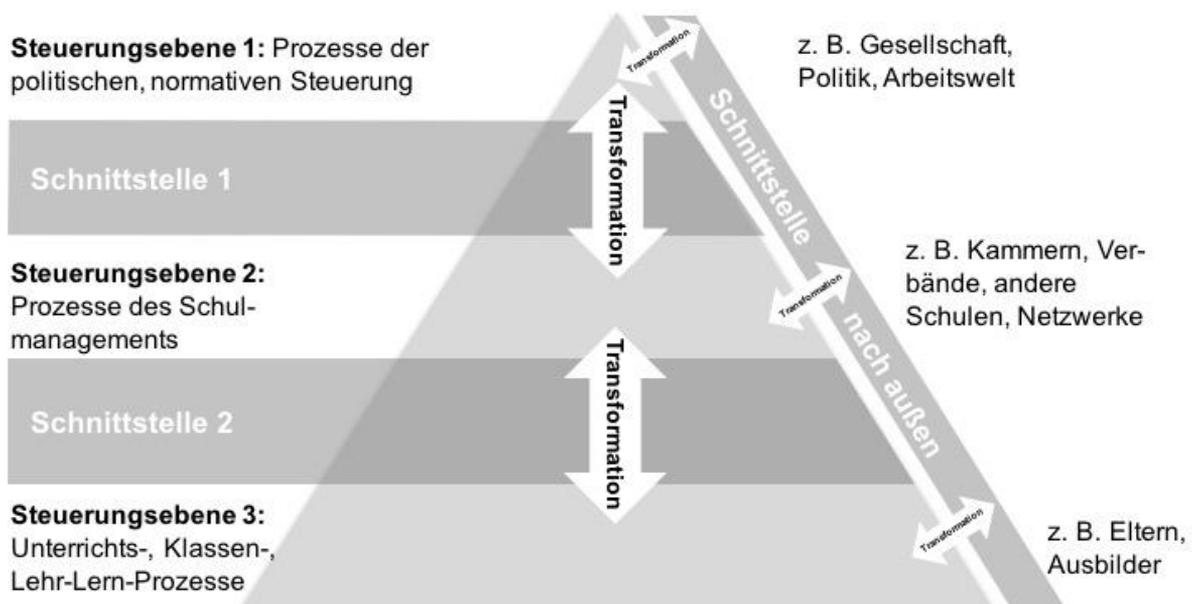


Abbildung 1: Darstellung des Steuerungsmodells (Pyramidenmodell)

### 2.3 Zur Steuerung über Schnittstellen hinweg

Auf allen Ebenen aber auch an den Schnittstellen werden Strukturen und Instrumente bzw. in der Schulpraxis entwickelte Tools, aber auch eher unbewusst eingespielte Routinen genutzt, um Abstimmung und Koordination zu gewährleisten. Diese tragen einerseits dazu bei, dass Anliegen und Ziele geplant sowie systematisch in das alltägliche Handeln in Schule und Unterricht überführt werden und dienen andererseits dazu, regelmäßig hinzuschauen, wie die geplanten Anliegen bzw. Ziele umgesetzt werden, um Schlussfolgerungen für das zukünftige Handeln abzuleiten. Auf allen Ebenen werden somit Instrumente und Routinen einer umfassenden Steuerung bestehend aus den Phasen Planung, Umsetzung, Kontrolle/Evaluation sowie Erhaltung/Verbesserung (vgl. Baum/Coenenberg/Günther 2013, 12f.) – ex- oder zumindest implizit – angewendet.

So gilt es z. B. auf Schulaufsichtsebene bildungspolitische Vorgaben, wie die Kompetenzorientierung, umzusetzen und dabei Schulen eine mehr oder weniger große Eigenverantwortung zu gewähren, aber auch einen Rahmen zu setzen, in dem diese gestaltet werden kann. Schulen sollen sich selbst konkrete Ziele setzen, eigene Profile entwickeln und sich ihrerseits einen konkreten Rahmen, z. B. in Form der Schulcurricula, vorgeben. Diese werden wiederum auf Klassenebene über die konkreten Lern- und Unterrichtsziele auf Basis vereinbarter Unterrichtshandlungen umgesetzt.

An diesem exemplarisch beschriebenen Vorgehen bei der Planung wird deutlich, dass die Steuerungskreisläufe auf den verschiedenen Ebenen miteinander verknüpft sein müssen. Anliegen und Zielvorgaben der verschiedenen Ebenen sind nicht losgelöst voneinander sondern sind abzustimmen und zu koordinieren. Zusammenarbeit an der Schnittstelle heißt somit auch Abstimmung der jeweiligen Regelkreise z. B. über Vereinbarungen zu Zielen und Rechenschaftspflichten (s. Abbildung 2).

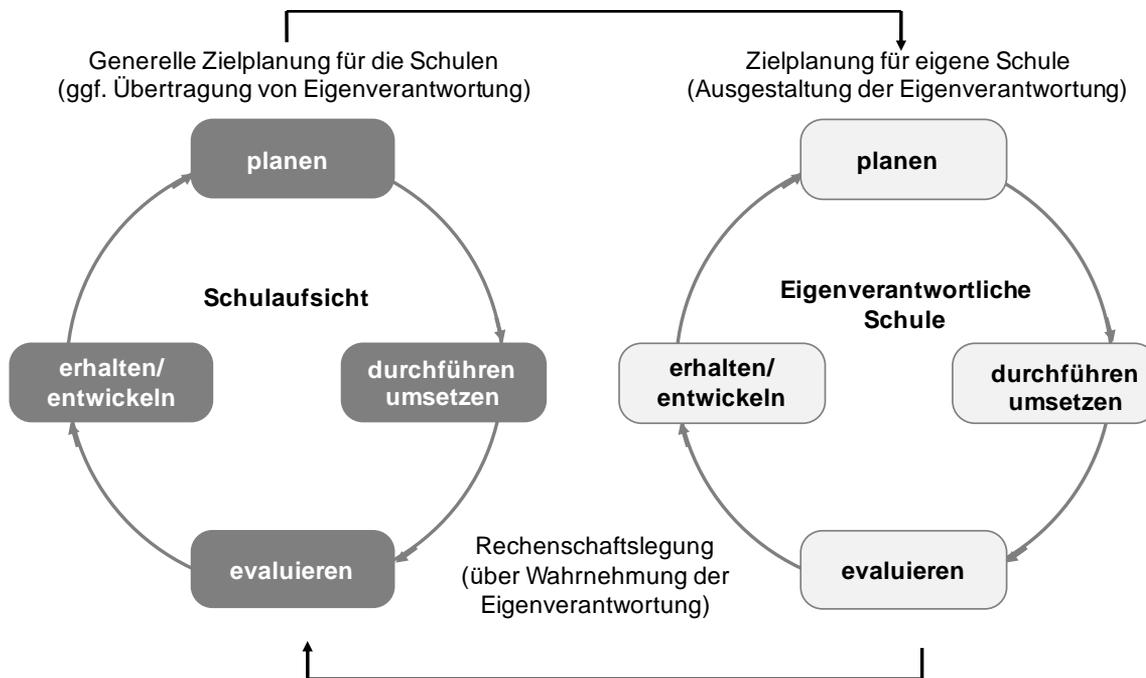


Abbildung 2: Regelkreisdanken auf Ebene der Schule und der Schulaufsicht

Eine schnittstellenübergreifende und koordinierte Zusammenarbeit kann jedoch aufgrund der Vielfalt und Komplexität bestehender Herausforderungen nur dann realisiert werden, wenn es zu verbindlichen und gegenseitig akzeptierten Vereinbarungen zwischen beiden Partnern kommt. Prozesse und Strukturen allein genügen in diesem Zusammenhang nicht aus, sondern vielmehr müssen auch Haltungen und Verhaltensweisen thematisiert und Vertrauen in die Arbeit der Partner auf der anderen Seite der Schnittstelle aufgebaut werden. Dies kann nur durch gemeinsame Erfahrungen und die ergebnisoffene Verständigung über den Umgang mit bestehenden Herausforderungen gelingen. Bei schnittstellenübergreifender Zusammenarbeit bedarf es somit nicht nur adäquater Koordinationsinstrumente sondern zugleich regelmäßiger Gespräche und Dialoge zwischen den Partnern, um gemeinsam eine Verhandlungskultur (vgl. Ditton 2009, 131) und gleichzeitig eine Kultur des Vertrauens in die andere Seite aufzubauen.

### 3 Der Hintergrund: Erklärung mit Blick auf die Governanceforschung

Das beschriebene Modell wurde vor allem auf Basis der Erfahrungen und Beobachtungen in der Praxis konzipiert mit der Intention, bestehende Steuerungsmechanismen im Kontext der Eigenverantwortung zielführend weiter zu entwickeln. Dennoch liegt es nahe, den Ansatz in einen Zusammenhang zur sog. Governanceforschung zu stellen, die sich unter dem Begriff „Educational Governance“ seit etwa zehn Jahren auch auf den Bildungsbereich bezieht und deutliche Parallelen zu den beschriebenen Überlegungen aufweist.

#### 3.1 Charakteristika der Governanceforschung im Bildungsbereich

Vereinfachend gesagt befasst sich die Governanceforschung damit, wie das Zusammenspiel einer Vielzahl von Akteuren auf unterschiedlichen Systemebenen beschrieben und koordiniert

werden kann. Sie verdeutlicht, wie in derartigen Mehrebenensystemen Entscheidungen getroffen, Entwicklungen angestoßen, in ihrem Fortgang koordiniert und zu Ergebnissen geführt werden.

Die Governanceforschung ist eine „Forschungsperspektive ..., die selbst aus unterschiedlichen sozialwissenschaftlichen Traditionen gespeist wird und das Potenzial hat, disziplinäre Verengungen des Blicks zu überwinden. Sie wurde zunächst anhand von politik- und verwaltungswissenschaftlichen Fragestellungen entwickelt, aber sie wird in der Zwischenzeit international und auch im deutschen Sprachraum für die Analyse des Hochschulwesens und des Schulwesens verwendet. Gegenüber früheren ‚steuerungs‘-theoretischen Zugriffsweisen erlaubt das Governance-Konzept eine umfassendere Beschreibung und Analyse von Steuerungs- und Umstrukturierungsfragen im Bildungswesen, die sie als Probleme der *Handlungs-koordination zwischen Akteurskonstellationen in einem Mehrebenensystem* analysiert“ (Altrichter/Brüsemeister/Wissinger 2007, 10).

Für den Bildungssektor lassen sich die zentralen Kategorien der Governanceforschung weiter konkretisieren (vgl. Kussau/Brüsemeister 2007b, 26ff.). Beispielsweise werden Akteure in individuelle (z. B. einzelne Lehrkräfte, Schülerinnen und Schüler etc.) und organisierte Akteure (z. B. Bildungsadministration, Schulleitungsteam) unterschieden. Häufig werden auch Akteurskonstellationen als das „handelnde Zusammenwirken der Akteure“ (Kussau/Brüsemeister 2007b, 26) genannt, wobei die Zusammenarbeit von einer „bedingten Kooperationsbereitschaft“ (Kussau/Brüsemeister 2007b, 35f.) geprägt ist. Akteure agieren somit nie losgelöst voneinander, was unter den Begriff der „Interdependenz“ gefasst wird. Diese beschreibt die gegenseitige Abhängigkeit verschiedener Akteure zwischen den Polen der vollständigen Autonomie (z. B. die pädagogische Freiheit einer Lehrkraft im Unterricht) und der vollkommenen Abhängigkeit (z. B. einer Lehrkraft gegenüber ihrem Dienstherrn). Die Extrempositionen werden dabei nur selten eingenommen, da Interdependenzen in rechtlich-normierte (z. B. Lehrpläne, Prüfungen etc.), organisatorische (z. B. Schulinspektionen, regelmäßige Leistungstests etc.) und kulturelle Bedingungen (z. B. gelebte Verständigungs- und Aushandlungsformen etc.) eingebettet sind.

Die Fokussierung auf Mehrebenensysteme wird im Bildungsbereich über die formalen Ebenen beschrieben (z. B. Bildungsadministration, Schulaufsicht, Schulleitung, Kollegium etc.). Zwischen den Ebenen ist eine grenzüberschreitende Koordination notwendig, da „zwar die Zuständigkeiten nach Ebenen aufgeteilt, jedoch die Aufgaben interdependent sind“ (Benz 2004, 127). Grenzen müssen systematisch überschritten werden, um die bestehenden Aufgaben bzw. Probleme bewältigen zu können. Koordination kann dabei über unterschiedliche institutionell determinierte Modelle, wie Hierarchie, Marktstrukturen, Gemeinschaft oder Netzwerke erfolgen (vgl. Kussau/Brüsemeister 2007b, 39ff.). Zu beachten sind jedoch die unterschiedlichen Handlungslogiken der Akteure; ihr Handeln ist durch unterschiedliche Sinnlogiken – z. B. administrative, pädagogische, professionsbezogene etc. Relevanzkriterien – geprägt (vgl. Kussau/Brüsemeister 2007b, 31ff.). Darüber hinaus orientiert sich das Handeln an den vorhandenen Verfügungsrechten, die zum einen von bestehenden Normen (das „Sollen“ z. B. im Rahmen der Gesetzgebung, von Verwaltungsvorschriften etc.) beeinflusst wer-

den, zum anderen aber auch durch vorhandene Ressourcen (z. B. das Können, didaktische Fähigkeiten, Fähigkeit, Sinn zu erkennen etc.). Letztere führen dazu, dass sich neben der Befolgung offizieller Regeln Möglichkeiten ergeben, Sinnressourcen und Handlungspotenziale zu entdecken und zu nutzen (vgl. Kussau/Brüsemeister 2007b, 33ff.).

Ein zentraler Unterschied zum gerade im Bildungsbereich vorherrschenden Steuerungsdenken liegt darin, dass die Governanceforschung Steuerung durch eine Vielzahl von Akteuren gestaltet sieht, während „der Begriff der „Steuerung“, der sich etymologisch auf das Steuern (kybernein) eines Schiffs oder auch des Staates zurückführen lässt, auf einen singulären Akteur, einen „Kapitän“, der steuert“ (Kussau/Brüsemeister 2007a, 12) verweist. Es steht eher der Vorgang des Steuerns in Form der Koordination der Handlungen verschiedener Akteure im Vordergrund (vgl. Bormann 2014, 159). Wichtige Formen der Handlungskoordination sind dabei nach Kussau/Brüsemeister sowohl Beobachtung, Beeinflussung als auch Verhandlung, die durch ganz unterschiedliche Einflussfaktoren wie z. B. Wissen, Macht, moralische Autorität, Offenheit, Vertrauen, Verhandlungsbereitschaft etc. geprägt sein können. Die Begriffe stehen dabei nicht losgelöst voneinander, sondern bedingen sich gegenseitig und treten häufig in organisationsspezifischen Kombinationen auf (2007b, 37ff.).

„Die Frage der Abstimmung und des Zusammenwirkens verschiedener Systemebenen wird in der Sicht von Governance als Problem der Handlungskoordination gedeutet“ (Kussau/Brüsemeister 2007b, 37). Handlungskoordination erfolgt jedoch nie ausschließlich in Form einer der oben beschriebenen Varianten, sondern gestaltet sich immer als Mischform aus Beobachtung, Beeinflussung und Verhandlung auch in Abhängigkeit der institutionellen Strukturen wie vorhandene Hierarchien, Netzwerke, Gemeinschaften etc..

Abschließend lassen sich die zentrale Merkmale von Educational Governance noch einmal wie folgt zusammenfassen (vgl. Heinrich 2007):

- Betrachtung mehrerer Systemebenen,
- Verzicht auf eine bürokratisch-hierarchische Vorstellung von Steuerung,
- die Feststellung, dass nicht einzelne mächtige Akteure den Lauf der Dinge bestimmen, sondern dass sich dieser vielmehr aus dem Zusammenspiel vieler Akteure inklusive deren Vernetzungen ergibt,
- die Notwendigkeit von Handlungskoordination zwischen Akteuren auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Bereichen des komplexen Gesamtsystems und die Darstellung der hierbei bestehenden Hindernisse,
- die Beschreibung der Modi von Handlungskoordination und
- die Beschreibung der Veränderung von Verfügungsrechten (z. B. durch Gesetzesänderungen) und der Herstellung von Legitimität (z. B. durch Evaluationen).

### **3.2 Relevanz der Governanceforschung für das schnittstellenbezogene Steuerungsmodell**

Die Ausführungen verdeutlichen die zahlreichen Gemeinsamkeiten zwischen dem entwickelten Steuerungsmodell und der Educational Governanceforschung wie das Denken in

Mehrebenensystemen, die Einbeziehung vielfältiger Akteure bzw. Akteursgruppen und die Notwendigkeit der Handlungskoordination zwischen den Ebenen.

Ein wichtiger Unterschied liegt hingegen im teilweise unterschiedlichen Vokabular. Bewusst wurde bei der Entwicklung des Steuerungsmodells nur implizit Anschlussfähigkeit an den wissenschaftlichen Diskurs gesucht, sondern vielmehr mit Begriffen gearbeitet, die im Dialog mit den Partnern aus der Bildungspraxis zielführend erschienen. Zum Teil kommt es daher zu Abweichungen, beispielsweise wird eher von „schnittstellenübergreifender Zusammenarbeit“ als von „grenzüberschreitender Koordination“ oder von „Abstimmung“ anstelle von „Handlungskoordination“ gesprochen. Auch nutzen wir explizit den Begriff der Steuerung – jedoch eher um den Vorgang der Koordination und Abstimmung in den Blick zu nehmen und fokussieren so vor allem auf den in Abschnitt 2 beschriebenen Regelkreis. Trotz begrifflicher Unterschiede sind die inhaltlichen Überlegungen jedoch zu weiten Teilen identisch.

Ein weiterer Unterschied liegt – bedingt durch unsere Rolle als externe Begleitung von Schulentwicklungsprozessen – in einer grundlegend anderen Perspektive bei der Konzeption des Modells. Während das Erkenntnisinteresse der Educational Governanceforschung darin liegt, bestehende Entwicklungen möglichst umfassend theoretisch unter Einbeziehung der vielfältigen Bezugswissenschaften zu erklären, besteht unser Fokus in der Weiterentwicklung einer konkreten Situation vor Ort; in diesem Fall der verbesserten Zusammenarbeit einer Bildungsbehörde mit „ihren“ eigenverantwortlichen Schulen. Es geht in unseren Projekten somit immer um konkrete Rollenträgerinnen und -träger, d. h. darum, wie Frau Müller in ihrer Funktion mit Herrn Meier in der seinigen systemgrenzenübergreifend besser kooperieren kann. Das beschriebene Modell liefert daher eine Grundstruktur, die auf die Anforderungen und Gegebenheiten im konkreten Beratungskontext angepasst wird.

#### **4 Die Umsetzung: Erweiterte Steuerungsinstrumente für die Schulaufsicht**

Die Überlegungen zur Governanceforschung zeigen, dass es insbesondere an den Schnittstellen Koordination und Abstimmung bedarf. Beides wird jedoch nur zum Teil instrumentell unterstützt. Während für die Abstimmung zwischen den Ansprüchen der Lehrkräfte und denen der Schule, wie sie durch die Schulleitung vertreten werden, beispielsweise über das Qualitäts- und Schulmanagement Instrumente und Strukturen verfügbar sind (z. B. (Qualitäts-)Leitbilder, Schulprogramm, Zielvereinbarungen, Mitarbeitendengespräche, schulinterne Evaluationen und Feedbackprozesse), liegt die Zusammenarbeit an der Schnittstelle zwischen Schulaufsicht und Schulleitung primär im Ermessen der jeweiligen Personen, die aufeinander treffen. Die konkrete Aufgaben- und Rollenklärung der Schulaufsicht – auch in Abgrenzung zur parallel bestehenden Schulinspektion – gewinnt zwar im Kontext verstärkter Eigenverantwortung der Schulen an Bedeutung (vgl. z. B. Dubs 2011, 71ff.; Huber 2011, 81ff.; Bildungskonferenz Nordrhein-Westfalen 2011; Niedersächsische Landesschulbehörde 2015), in der Praxis basiert die Zusammenarbeit und damit die Steuerung des Bildungshandelns über Schnittstellen hinweg hingegen häufig auf vorliegenden Erfahrungen, bestehenden Routinen

und situativen Entscheidungen im Zusammenwirken von Schulaufsichtsperson und Schulleitung.

Bei zunehmender Autonomie der Schulen geht es darum, das richtige Maß von Eigenverantwortung der Schule, Rechenschaftspflicht sowie Intervention, Beratung und Unterstützung durch die Schulaufsicht zu finden; also „auf Abstand“ zu steuern. Gemeinsame Abstimmung und Koordination des gegenseitigen Handelns gewinnen somit gerade hier an Bedeutung und sind z. B. durch die Einführung von Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Schule und Schulaufsicht und regelmäßigen Jahresgesprächen zur Rechenschaftslegung angelegt (vgl. z. B. Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg 2010, Hessisches Kultusministerium 2012).

Eine derart abgestimmte Zusammenarbeit an der Schnittstelle Schule und Schulaufsicht wurde in einem Entwicklungsprojekt mit einer deutschen Bildungsbehörde zum Thema gemacht. In einem ersten Schritt wurde das bestehende Handeln der Schulaufsicht anhand des schnittstellenbezogenen Steuerungsmodells reflektiert, um anschließend eine für die Behörde ganz spezifische Kombination möglicher Instrumente zur Handlungskoordination zwischen Schulaufsicht und Schule zu entwickeln.

#### **4.1 Reflexion des Steuerungshandelns mit Hilfe des Pyramidenmodells**

Die Reflexion des Handelns der Schulaufsicht anhand des schnittstellenbezogenen Steuerungsmodells wurden entlang verschiedener Fragestellungen durchgeführt. Zum einen wurden derzeitige Themen insbesondere an den Schnittstellen (zu den Schulen wie auch nach außen) aus Sicht der Schulaufsicht diskutiert.

Einzelne besonders relevante Themen (z. B. der Umgang mit Heterogenität, die Umsetzung von Inklusion o. ä.) wurden dabei gesondert herausgegriffen und in einem zweiten Schritt auf mögliche Maßnahmen und Umsetzungsschritte auf den verschiedenen Ebenen und an den Schnittstellen durchdacht. Mit Hilfe des Modells konnte somit aufgezeigt werden, auf welcher Ebene oder an welcher Schnittstelle ein Entwicklungsthema angesiedelt ist, welche Einflüsse es auf die anderen Ebenen bzw. nach außen ausübt und welche Maßnahmen es im konkreten Fall zur Koordination des Handelns der verschiedenen Akteure bedarf.

Nicht zuletzt wurde die Reflexion mit Blick darauf durchgeführt, welche Instrumente bei der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren auf den unterschiedlichen Steuerungsebenen Anwendung finden (z. B. Zielvereinbarungen, Jahresgespräche etc.) und wo zusätzliche Instrumente entwickelt werden sollten, um eine verbesserte Handlungskoordination zu erreichen. In allen Reflexionen wurden somit konkrete Verständigungs- und Abstimmungsaufgaben mit den verschiedenen Akteuren in den Fokus genommen.

#### **4.2 Entwicklung eines erweiterten Steuerungsinstrumentariums für die Schulaufsicht**

Ein Ziel des Projekts war es, in einem partizipativen Entwicklungsprozess ein erweitertes Instrumentarium zu entwickeln, das das Steuern eigenverantwortlicher Schulen auf Abstand

sowie die schnittstellenübergreifende Zusammenarbeit zwischen beiden Partnern ermöglicht, die Umsetzung des in Abschnitt 2 beschriebenen Steuerungskreislaufs auch auf Behörden-ebene verdeutlicht und die bestehenden Zielvereinbarungen und Jahresgespräche in dieses Steuerungsdenken einbettet. Zudem wurde parallel an der Frage gearbeitet, wie eine Verständigungs- und Vertrauenskultur in der Zusammenarbeit zwischen Schule und Schulaufsicht weiter ausgebaut werden kann.

Wie in Abschnitt 4.1. ausgeführt, wurden alle Überlegungen zur Entwicklung neuer Instrumente zur Verbesserung des Steuerns auf Abstand aus einer Reflexionsphase mit dem **Pyramidenmodell** heraus entwickelt. Aus diesem Grund steht dieses Modell im Zentrum des Instrumentariums.

In der Reflexionsphase wurde deutlich, dass zunächst das Selbstverständnis der Schulaufsicht bzw. ihre eigene Sicht auf die Rolle und damit zusammenhängende Aufgaben zu klären und den Schulen zu kommunizieren ist. Eingeflossen sind diese Überlegungen in die Entwicklung eines **Handlungsleitfadens** bzw. eines **Qualitätsleitbilds**, das zentrale Ansprüche, Anliegen und Ziele der Behörde definiert. Bei der Erstellung des Leitbilds und der bereits hier initiierten Verständigung mit den Schulen zu den (Qualitäts-)Ansprüchen der Behörde wurde klar, dass es notwendig ist, das Leitbild analog zu dem der Schulen aufzubauen und an das grundlegende QM-System – im vorliegenden Fall war es das QM-System Q2E (vgl. Steiner/Landwehr 2003) – anzugleichen; zum einen um für die Schulen anschlussfähige Begriffe zu wählen, zum anderen war eine Signalwirkung intendiert: „Wir lassen uns auf denselben Prozess ein wie ihr!“. Das in den Schulen verankerte QM-System ist somit auch für die Behörde selbst eine wichtige Grundlage der Zusammenarbeit.

Das Qualitätsleitbild ist handlungsleitend für die tägliche Arbeit der Schulaufsichtspersonen. So sind auch Aussagen zur Berichterstattung der Schulen, zur Evaluation der Schulqualität und zum Umgang mit den Schulen (im Interventionsfall) darin zu finden. Betrachtet man die Instrumente, die der Behörde zur Berichterstattung zur Verfügung stehen, so sind es vor allem die **Jahres-/Meilenstein-/Bilanzgespräche**, aus denen die Schulaufsicht wichtige Informationen über die kontinuierliche Arbeit der Schule ziehen kann. Evaluations- und Inspektionsergebnisse bleiben demgegenüber immer ein punktueller Blick in vergleichsweise langen Zyklen.

Ergänzend zu den bestehenden Instrumenten wurde im Projekt ein **Berichts-/Indikatorensystem** entwickelt, in dem verschiedene Kriterien definiert sind, die die Arbeit einer Schule nach außen verdeutlichen. Ziel war es, ein handhabbares Instrument zu konzipieren, das regelmäßig, z. B. einmal jährlich, Anwendung findet, um die wichtigsten Informationen über eine Schule in objektiver Form zusammenzufassen, damit sich die Schulaufsicht in Vorbereitung des Jahresgesprächs einen Überblick über deren Arbeit im vergangenen Jahr verschaffen kann, aber auch um Transparenz darüber herzustellen, anhand welcher Kriterien Schulaufsicht die Arbeit einer Schule einschätzt. Darüber hinaus kann es als Grundlage für den bedarfsgerechten Ressourceneinsatz durch abgestufte Indikatorenauswahl und zielgerichtete Interventionen dienen.

Die Herausforderung lag dabei darin, eine beschränkte Anzahl Indikatoren mit einem hinreichenden Konkretisierungsgrad zu definieren. Das entwickelte Indikatorensystem ist somit in zwei Stufen untergliedert: Übergreifende Indikatoren (Level 1), die von allen Schulen erhoben werden und vertiefende Indikatoren (Level 2), die von Schulen erhoben werden, die bei der Erfüllung der übergreifenden Indikatoren Entwicklungsbedarf erkennen lassen.

Die übergreifend von allen Schulen zu erhebenden Indikatoren beziehen sich auf die im QM-System verankerten Prozessqualitäten „Unterricht“ und „Schule“ und unterteilen diese Bereiche in strukturbezogene Aspekte (z. B. Vorhandensein eines pädagogischen Konzepts, eines Q-Handbuchs, Quote Unterrichtsausfall), kulturbezogene Bestimmungsfaktoren (z. B. Vorhandensein von Maßnahmen zur Förderung des Lernklimas, aktive Entwicklung einer Schulkultur) und ziel-/strategiebezogene Aspekte (z. B. Erfolgs-, Abbrecherquoten, Entwicklungsmaßnahmen bezüglich Unterricht und Schule). Viele der Indikatoren werden dabei bereits in anderen Kontexten (Bundesstatistik, Q-Handbuch, Fremdevaluationen/Schulinspektionen etc.) erhoben. Die Ermittlung der Indikatoren ist somit zu weiten Teilen „nur“ eine regelmäßige und systematische Zusammenstellung von Informationen, die von der Schule zu anderen Zeitpunkten ohnehin geliefert werden.

Die einzelnen Indikatoren werden im Indikatorensystem inhaltlich ausgeführt anhand der Ermittlungsgrundlage (z. B. Vorlage eines Konzepts/Kriterienkatalogs, Berechnung einer Unterrichtsausfallquote), möglicher Datenquellen (z. B. Q-Handbuch, pädagogisches Konzept, Prüfungsstatistik) sowie der für die Einschätzung genutzten Skalierung. Zu jedem Indikator wurden dabei unterschiedliche Abstufungen formuliert, wann ein Kriterium als erfüllt bzw. eher (weniger) oder nicht erfüllt anzusehen ist. Wird ein Kriterium als nicht erfüllt beurteilt, ergibt sich Vertiefungsbedarf, d. h. in diesen Schulen wird die Schulaufsicht das Gespräch suchen, um Rückfragen zu stellen, bzw. zusätzliche Aspekte erheben. Die Vertiefung erfolgt jeweils im Ermessen der jeweiligen Schulaufsichtsperson und bezieht sich auf die Bereiche, die als zentral erachtet werden. Zur Orientierung wird dabei eine gemeinsam erarbeitete Matrix genutzt, die konkretisierende Indikatoren und Anhaltspunkte für das jeweilige Kriterium enthält. Nach der vertiefenden Analyse wird entschieden, ob Interventionsbedarf in der Schule besteht.

Diese Intervention ergreift die Schulaufsicht derzeit vor allem über die **Ziel-/Leistungs-Vereinbarungen**, in denen die Jahresziele für jede Schule festgelegt werden. Sie werden in der Praxis häufig auf Vorschlag der Schulen im gemeinsamen Gespräch mit der Schulaufsicht vereinbart. Echte Gegensteuerungsmaßnahmen, wenn die Arbeit der Schule nicht in die gewünschte Richtung geht, sind somit nur ansatzweise die Folge.

Aus diesem Grund wurde im Projekt zusätzlich ein **Interventionskonzept** entwickelt, das verdeutlicht, wann Schulaufsicht mit welcher Intention koordinierend in das Handeln der Schule eingreift, für den Fall dass diese nicht die festgelegten Kriterien erfüllt. Der Interventionsbedarf ist dabei bereits aus der Berichterstattung entlang des Indikatorensystems abzuleiten. Nach Feststellung der Interventionsnotwendigkeit ist zunächst gemeinsam einzuschätzen, ob die Schule bei der Erfüllung der Prozesse unterstützt werden sollte. Verschiedene

Handlungsoptionen sind zu eruieren (handelt es sich beispielsweise um Probleme, die mit Bildungsangeboten oder Coachings zu beseitigen sind oder sind es eher rechtliche Schritte, die ergriffen werden müssen). Je nach Umfang und Gewicht des Interventions Sachverhalts ist ein abgestuftes Vorgehen zwischen längerfristig angelegten Entwicklungs- und sofort wirkenden Adhoc-Maßnahmen zu wählen. Nach Abschluss der Intervention ist deren Wirksamkeit zu evaluieren und es sind ggf. weitere Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

Die Ausführungen zum Zusammenwirken von Berichterstattung bzw. Rechenschaftslegung über das entwickelte Indikatorensystem und Interventionskonzept konkretisieren die **Kopplung** der in Abschnitt 2 dargestellten **Regelkreise**. Die Instrumente stellen sicher, dass den Schulen Freiräume eingeräumt werden können, die für die Schulaufsicht jedoch steuerbar bleiben, ohne dass ein Informationsverlust auf beiden Seiten zu verzeichnen ist. Weist die Schule eine konstant positive Entwicklung in Bezug auf die übergreifenden Kriterien (Level 1) auf, erfolgt keine tiefergehende Koordination durch die Schulaufsicht und sie kann ihre Prozesse weitgehend eigenständig gestalten. Gelingt ihr dies nicht, hat die Schulaufsicht nach wie vor das Recht einer vertieften Kontrolle wie auch Unterstützung, da davon auszugehen ist, dass die Schule nicht ohne weitere Begleitung die ihr gegebenen Freiräume gestalten kann. Das System ergänzt somit die bestehenden Instrumente der Schulinspektion bzw. Metaevaluation, da es eine Einbindung in den jährlichen Steuerungszyklus sowie regelmäßige Gespräche und Vereinbarungen mit den Schulen über das gemeinsame Handeln in Bezug auf Schul- und Unterrichtsqualität ermöglicht.

Im Projekt war eine enge Rückkopplung mit den Schulen bei der Erarbeitung der Instrumente angelegt, um bereits während des Entwicklungsprozesses die Verständigung zwischen Schulen und Schulaufsicht stärker in den Fokus zu rücken. Darüber hinaus wurde im Projektverlauf deutlich, dass parallel zur Erarbeitung der verschiedenen Instrumente an den Haltungen der Schulaufsichtspersonen gearbeitet werden muss. Rollenverständnisse lassen sich nicht durch die Schaffung von Strukturen und Instrumenten ändern. Neue Verhaltensweisen müssen sukzessive erlernt und von jedem Einzelnen für sich als sinnvoll und nützlich anerkannt und umgesetzt werden. Ein wichtiger Nutzen des Projekts lag zudem darin, dass innerhalb der Schulaufsicht der Dialog über eine Vereinheitlichung des Vorgehens und über Prinzipien und Gewohnheiten, die allen Schulaufsichtspersonen im alltäglichen Handeln wichtig sind, angeregt wurde.

## **5 Die Erfahrungen: Kulturveränderungen benötigen Zeit**

Die Erfahrungen bei der Entwicklung und Umsetzung des veränderten Steuerungsinstrumentariums zeigen, dass Veränderungen von Systemen nicht nur über die Schaffung von Strukturen und Instrumenten veranlasst werden können, sondern dass auch verhaltensbezogene und kulturelle Aspekte bedeutsam, wenn nicht sogar entscheidend sind. Das beschriebene Vorgehen könnte den Anschein erwecken, dass primär einer ökonomisch-rationalen Logik gefolgt werde, die in der Schaffung von Instrumenten eine wichtige Grundlage sieht, um „Steuern auf Abstand“ umsetzen zu können.

Wir verstehen dieses Modell jedoch keineswegs als fertige Struktur, die direkt appliziert werden kann. Vielmehr dient es der Identifizierung von Systemelementen und Themen, die im konkreten Fall durch die beteiligten Akteure zu betrachten und auf Relevanz zu prüfen sind. Die Umsetzung muss als Projekt der Organisationsentwicklung verstanden werden. Hierbei ist verschiedenes zu beachten, so zum Beispiel dass die Personen auf den verschiedenen Systemebenen unterschiedliche Bezugssysteme haben bzw. sich verschiedenen Akteuren und Ansprüchen gegenüber sehen. Es ist also notwendig ihre „Rationalitäten“ einzubeziehen und die Werte der beteiligten Personen zu klären: Welchen Anspruchsgruppen fühlen sie sich verpflichtet, welche Ansprüche möchte man ggf. für sich selbst bewahren usw.? Diese Verpflichtungen gegenüber unterschiedlichen Bezugssystemen der jeweils anderen Akteure sind oftmals wenig bewusst, deren Klärung und Bewusstmachung kann Verständnis schaffen und die Arbeit an der Schnittstelle erleichtern. Sie kann aber zunächst einmal zu Verunsicherung, zu Verstimmungen und in der Folge zu Widerständen führen, denn diese Vernetzung muss von den Partnern als richtig, als gerechtfertigt, als sinnvoll bewertet werden. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn die Berücksichtigung von Anliegen einer bestimmten Bezugsgruppe als Abwertung der Anliegen einer anderen Bezugsgruppe oder der eigenen Anliegen erlebt wird. In solchen Fällen muss zunächst eine Verständigung über die systemische Einbettung der eigenen Organisation in das Umfeld und über die Bedeutung der Anliegen verschiedener Anspruchsgruppen erfolgen. Es ist mit anderen Worten Sinnstiftung nötig, damit die Akteure sich in den systemischen Zusammenhängen orientieren können.

Die Akteurskategorien in unserem Modell sind allgemein und abstrakt. Bei der Umsetzung geht es um Menschen mit individuellem Erfahrungshintergrund und auch mit individueller Geschichte ihrer Zusammenarbeit. Wir haben es primär nicht mit Strukturen und Prozessen zu tun, sondern mit dem Leben, je nach dem in seiner vollen Heftigkeit. Mögen die Strukturen noch so gut sein, über den Erfolg entscheidet am Ende das Zusammenspiel der beteiligten Persönlichkeiten, deren Interessen und Bedürfnisse und damit die Mikropolitik. Es braucht daher Geduld und einen langen Atem. Realistisch ist nicht die vollkommene Umsetzung, schon gar nicht auf Anhieb. Es wird Teilerfolge geben, aber auch Rückschritte. Es liegt auf der Hand zu sagen, es brauche nicht nur die entsprechenden Strukturen für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit an den Schnittstellen, sondern auch eine Vertrauenskultur oder Kultur der Zusammenarbeit. Schein (2010) umschreibt Organisationskultur im Sinne von ‚wie es bei uns läuft‘. Darunter fallen die vielen Gewohnheiten, die sich im Lauf der Zeit in der Arbeit und Zusammenarbeit herausgebildet haben und die sich intuitiv und wahrscheinlich gar nicht sehr bewusst als gangbar oder sogar erfolgreich erwiesen haben. Es handelt sich also um Eingespieltes, das durch neue Strukturen und Abläufe möglicherweise geändert werden muss. Nun lässt sich eine Kultur schwer ändern, wenn die Notwendigkeit dazu nicht erkannt wird und vor allem, wenn der Wert der „alten Kultur“ nicht anerkannt wird. Man ist bisher mehr oder weniger gut gefahren, vielleicht hat man sich auch durchgewurstelt – aber es ging. Nun soll man seine Gewohnheiten ändern. Das verursacht Verunsicherung und man muss sich dazu noch darauf verlassen, dass andere – und zwar jenseits der Systemgrenzen – ihre Gewohnheiten auch ändern.

Damit dies möglich wird, sind Prozesse der Organisations- und Teamentwicklung notwendig. Weil verschiedene Systembereiche betroffen sind, also beispielsweise die Schulaufsicht und die Schulen a bis n, sind *separate Prozesse* in diesen Einheiten anzustoßen. Die Schule a ist anders strukturiert als Schule b, in der Behörde sind unterschiedliche Aufsichtspersonen zuständig, an der Schnittstelle haben sich unterschiedliche Gewohnheiten der Zusammenarbeit herausgebildet usw.. So war es im dargestellten Projekt notwendig, dass die Schulaufsicht in einem separaten Entwicklungsprozess sich auf einen Handlungsleitfaden einigte und damit die persönlichen Stile des Umgangs der einzelnen Referenten mit „ihren“ Schulen wenigstens teilweise anglichen. Die Schulen wiederum unterzogen ihr Qualitätsmanagement und insbesondere den Aspekt der Rechenschaftslegung einer kritischen Überprüfung.

Genauso sind *gemeinsame Prozesse* wichtig, hier zwischen Behörde und Schulen. Denn genauso wie die Schulen im Rahmen des Qualitätsmanagements ihre Anspruchsgruppen ansprechen und einbeziehen, müssen seitens der Behörde geschaffene Strukturen für die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Schulen diskutiert werden, damit sie auch tatsächlich zur Handlungskoordination eingesetzt werden.

Die Ausführungen verdeutlichen, dass das Modell viel eher ein Ideal darstellt, als eine erreichbare Realität. Der Aufwand für die Ideallösung ist groß, ‚die Zahl der Stolpersteine‘ ebenso. Doch auch Teillösungen sind Lösungen. So lange der Blick auf das Ideal eine konstruktive Unzufriedenheit auslöst (es könnte noch besser werden), die wiederum Impulse für weitere Entwicklungen liefert, halten wir dies für besser als eine resignierte Zufriedenheit (besser wird es eh nie) mit einer als unveränderbar wahrgenommenen Realität.

## Literatur

Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (2007): Einführung. In: Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden, 9-13.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016): Bildung in Deutschland 2016. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Online: <http://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2016/pdf-bildungsbericht-2016/bildungsbericht-2016> (19.08.2016).

Baum, H.-G./Coenenberg, A. G./Günther, T. (2013): Strategisches Controlling. 5., überarbeitete und ergänzte Auflage. Stuttgart.

Benz, A. (2004): Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen. In: Benz, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 125-146.

Bildungskonferenz Nordrhein-Westfalen (2011): Empfehlungen der Bildungskonferenz „Zusammen Schule machen für Nordrhein-Westfalen“ zum Thema „Eigenverantwortliche Schule in Regionalen Bildungsnetzwerken“. Online: <https://www.schulministerium.nrw.de/do>

[cs/Schulentwicklung/Bildungskonferenz/neu\\_4\\_Empfehlungen\\_EISCHU\\_RBNI\\_110512.pdf](#) (22.08.2016).

Bormann, I. (2014): Diskursanalyse als Verfahren einer wissensorientierten Governance-Forschung. In: Maag Merki, K./Langer, R./Altrichter, H. (Hrsg.): Educational Governance als Forschungsperspektive. Strategien, Methoden, Ansätze. Wiesbaden, 157-181.

Brockhoff, K. (1989): Schnittstellen-Management: Abstimmungsprobleme zwischen Marketing und Forschung und Entwicklung. Stuttgart.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2009): Auswirkungen von demographischen Entwicklungen auf die berufliche Ausbildung. Online: [www.bmbf.de/pub/auswirkungen\\_demografische\\_entwicklung\\_berufliche\\_ausbildung.pdf](http://www.bmbf.de/pub/auswirkungen_demografische_entwicklung_berufliche_ausbildung.pdf) (22.08.2016).

Buschor, E. (2002): Evaluation und New Public Management. In: Zeitschrift für Evaluation, 1, H. 1, 61-73.

Ditton, H. (2009): Möglichkeiten eines Bildungspanels zur Steuerung im Bildungswesen. In: Tippelt, R. (Hrsg.): Steuerung durch Indikatoren. Opladen, 127-139.

Dubs, R. (2011): Die teilautonome Schule. Ein Beitrag zu ihrer Ausgestaltung aus politischer, rechtlicher und schulischer Sicht. Berlin.

Generalsekretariat EDK (2016): Nationale Bildungsziele für die obligatorische Schule: in vier Fächern zu erreichende Grundkompetenzen. Online: [http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/grundkomp\\_faktenblatt\\_d.pdf](http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/grundkomp_faktenblatt_d.pdf) (03.09.2016).

Heinrich, M. (2007): Governance in der Schulentwicklung. Wiesbaden.

Hessisches Kultusministerium (2012): Zielvereinbarungen im Qualitätsentwicklungszyklus nach Schulinspektion. Handreichung für die Entwicklung von Zielvereinbarungen zwischen Schule und Schulaufsicht nach der Schulinspektion. Online: [https://la.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HKM\\_15/LSA\\_Internet/med/f25/f2530c38-3b29-5141-f012-f312b417c0cf,22222222-2222-2222-2222-222222222222,true](https://la.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HKM_15/LSA_Internet/med/f25/f2530c38-3b29-5141-f012-f312b417c0cf,22222222-2222-2222-2222-222222222222,true) (25.08.2016).

Höfer, D. et al. (2009): Das hessische Konzept „Bildungsstandards/Kerncurricula“. Online: [http://arbeitsplattform.bildung.hessen.de/fach/2/Bildungsstandards/bskc\\_das\\_hessische\\_konzept\\_endfassung\\_06.10.09\\_.pdf](http://arbeitsplattform.bildung.hessen.de/fach/2/Bildungsstandards/bskc_das_hessische_konzept_endfassung_06.10.09_.pdf) (22.08.2016).

Hornstein, W. (2001): Erziehung und Bildung im Zeitalter der Globalisierung. Themen und Fragestellungen erziehungswissenschaftlicher Reflexion. In: Zeitschrift für Pädagogik, 47, H. 4, 517-537.

Huber, S. G. (2011): Die Rolle von Schulleitung und Schulaufsicht in der Schulentwicklung. In: Altrichter, H./Helm, C. (Hrsg.): Akteure und Instrumente der Schulentwicklung. Zürich, 75-88.

Kultusministerkonferenz (2004): Bildungsstandards der Kultusministerkonferenz. Erläuterungen zur Konzeption und Entwicklung. Online: [http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2004/2004\\_12\\_16-Bildungsstandards-Konzeption-Entwicklung.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2004/2004_12_16-Bildungsstandards-Konzeption-Entwicklung.pdf) (19.08.2016).

- Kussau, J./Brüsemeister, T. (2007a): Governance, Schule und Politik. Wiesbaden.
- Kussau, J./Brüsemeister, T. (2007b): Educational Governance. Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem Schule. In: Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden, 15-54.
- Lederer, B. (2014): Kompetenz oder Bildung. Eine Analyse jüngerer Konnotationsverschiebungen des Bildungsbegriffs und Plädoyer für eine Rück- und Neubestimmung auf ein transinstrumentelles Bildungsverständnis. Innsbruck.
- Maurer, M./Gonon, P. (2013) (Hrsg.): Herausforderungen für die Berufsbildung in der Schweiz. Bestandaufnahme und Perspektiven. Bern.
- Mertens, D. (1974): Schlüsselqualifikationen. Thesen zur Schulung für eine moderne Gesellschaft. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 7, 36-43.
- Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg (2010): Zielvereinbarung zwischen Schulen und Schulverwaltung. Online: [http://www.km-bw.de/site/pbs-bw/get/documents/KULTUS.Dachmandant/KULTUS/kultusportal-bw/zzz\\_pdf/Handreichung\\_Zielvereinbarung\\_Stand\\_2010.pdf](http://www.km-bw.de/site/pbs-bw/get/documents/KULTUS.Dachmandant/KULTUS/kultusportal-bw/zzz_pdf/Handreichung_Zielvereinbarung_Stand_2010.pdf) (25.08.2016).
- Niedersächsische Landesschulbehörde (2015): Eigenverantwortliche Schule und Schulaufsicht. Online: [https://www.landesschulbehoerde-niedersachsen.de/organisation/schule-und-schulaufsicht/Eigenverantwortliche%20Schule%20und%20Schulaufsicht.pdf/at\\_download/file](https://www.landesschulbehoerde-niedersachsen.de/organisation/schule-und-schulaufsicht/Eigenverantwortliche%20Schule%20und%20Schulaufsicht.pdf/at_download/file) (22.08.2016).
- Oelkers, J. (2005): Die Idee der Bildung im Zeitalter der Globalisierung. In: Sieg, U./Korsch, D. (Hrsg.): Die Idee der Universität heute. München, 103-122.
- Schein, E. H. (2010): Organizational Culture and Leadership. 4th Edition. San Francisco.
- Steiner, P./Landwehr, N. (2003): Das Q2E-Modell – Schritte zur Schulqualität. Aspekte eines ganzheitlichen Qualitätsmanagements an Schulen. Bern.
- Weinert, F. E. (2002): Vergleichende Leistungsmessung in Schulen – eine umstrittene Selbstverständlichkeit. In: Weinert, F. E. (Hrsg.): Leistungsmessungen in Schulen, 2. Auflage, Weinheim/Basel, 17-31.
- Wermeyer, F. (1994): Marketing und Produktion. Schnittstellenmanagement aus unternehmensstrategischer Sicht. Wiesbaden.

---

Dieser Beitrag wurde dem ***bwp@*-Format**:  **BERICHTE & REFLEXIONEN** zugeordnet

## Zitieren dieses Beitrages

---

Goetze, W./Zurwehme, A. (2016): Steuern auf Abstand – vertrauensfördernde Gestaltung der Schnittstelle Schule und Schulaufsicht. In: *bwp@* Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online, Ausgabe 31, 1-20. Online: [http://www.bwpat.de/ausgabe31/goetze\\_zurwehme\\_bwpat31.pdf](http://www.bwpat.de/ausgabe31/goetze_zurwehme_bwpat31.pdf) (12-12-2016).

## Die AutorInnen

---



### **Dr. WALTER GOETZE**

bfb Büro für Bildungsfragen AG  
Bahnhofstr. 20, CH-8800 Thalwil

[w.goetze@bildungsfragen.ch](mailto:w.goetze@bildungsfragen.ch)

<http://www.bildungsfragen.ch>



### **Dr. ANNIKKA ZURWEHME**

bfb Büro für Bildungsfragen Deutschland, Eppstein  
Mendelssohnstr. 28, D-65817 Eppstein

[a.zurwehme@bildungsfragen.com](mailto:a.zurwehme@bildungsfragen.com)

<http://www.bildungsfragen.com>