

Rekonstruktive Bildungsforschung

RESEARCH

Lea Kallenbach

# (Welt-)Beziehungen in der evidenzbasierten Steuerung des Schulsystems

Eine empirisch fundierte Kritik der  
Resonanzverhältnisse



Springer VS

---

# Rekonstruktive Bildungsforschung

Band 38

**Reihe herausgegeben von**

Martin Heinrich, Wissenschaftliche Einrichtung Oberstufen-Kolleg, Universität  
Bielefeld, Bielefeld, Nordrhein-Westfalen, Deutschland

Andreas Wernet, Hannover, Deutschland

Die Reihe ‚Rekonstruktive Bildungsforschung‘ reagiert auf die zunehmende Etablierung und Differenzierung qualitativ-rekonstruktiver Verfahren im Bereich der Bildungsforschung. Mittlerweile hat sich eine erziehungswissenschaftliche Forschungstradition gebildet, die sich nicht mehr nur auf die Rezeption sozialwissenschaftlicher Methoden beschränkt, sondern die vielmehr eigenständig zu methodischen und methodologischen Weiterentwicklungen beiträgt. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher methodischer Bezüge (Objektive Hermeneutik, Grounded Theory, Dokumentarische Methode, Ethnographie usw.) sind in den letzten Jahren weiterführende Forschungsbeiträge entstanden, die sowohl der Theorie- als auch der Methodenentwicklung bemerkenswerte Impulse verliehen haben. Die Buchreihe will diese Forschungsentwicklung befördern und ihr ein angemessenes Forum zur Verfügung stellen. Sie dient vor allem der Publikation qualitativ-rekonstruktiver Forschungsarbeiten und von Beiträgen zur methodischen und methodologischen Weiterentwicklung der rekonstruktiven Bildungsforschung. In ihr können sowohl Monographien erscheinen als auch thematisch fokussierte Sammelbände.

Weitere Bände in der Reihe <https://link.springer.com/bookseries/11939>

---

Lea Kallenbach

# (Welt-)Beziehungen in der evidenzbasierten Steuerung des Schulsystems

Eine empirisch fundierte Kritik der  
Resonanzverhältnisse

Lea Kallenbach  
Erfurt, Deutschland

Dissertation, Universität Erfurt, 2021

ISSN 2512-1375

ISSN 2512-1405 (electronic)

Rekonstruktive Bildungsforschung

ISBN 978-3-658-37285-9

ISBN 978-3-658-37286-6 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-37286-6>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2022

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Stefanie Eggert

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

---

# Danksagung

Ich darf mich glücklich schätzen, bei der Erstellung dieser Arbeit vielfältige Unterstützung und großes Vertrauen erfahren zu haben. Mein besonderer Dank gilt meiner Betreuerin und Erstgutachterin Prof. Dr. Kathrin Dederling für ihre wertvollen Anregungen und ihren fortwährenden Zuspruch. Für die Übernahme des Zweit- und Drittgutachtens danke ich Prof. Dr. Angelika Paseka und Prof. Dr. Barbara Asbrand.

Eine große inhaltliche Bereicherung waren der regelmäßige Austausch und die gemeinsamen Interpretationen im Rahmen des Erfurter Nachwuchsnetzwerks Dokumentarische Methode. Hierfür danke ich den Mitgliedern sehr. Ebenso dankbar bin ich den schulischen Akteur\*innen, die sich an den durchgeführten Gruppendiskussionen beteiligt haben und meine Arbeit damit überhaupt erst ermöglicht haben. Durch die Gewährung eines Stipendiums hat auch die Universität Erfurt die Entwicklung meines Promotionsvorhabens sehr unterstützt.

Schließlich danke ich meiner Familie für ihre bedingungslose Unterstützung, ihre unermüdliche Geduld und ihr großes Vertrauen in mich.

---

## Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der evidenzbasierten Steuerung des Schulsystems als Ergebnis eines Paradigmenwechsels im Steuerungsansatz des Staates. Ausgehend von erheblichen Wirksamkeitsdefiziten und ausbleibenden Optionen einer nachhaltigen Wirksamkeitssteigerung wird dabei eine erweiterte Perspektive eingenommen: Die evidenzbasierte Steuerung wird in erster Linie als eine Veränderung der intendierten Beziehung zwischen Einzelschulen mit ihrer systematischen Schulentwicklung und der Bildungspolitik und -administration begriffen und untersucht. Hierzu wird als theoretisches Fundament die Weltbeziehungstheorie (Rosa 2016) herangezogen. Mit ihrem Weltbeziehungsmodus der Resonanz greift die Weltbeziehungstheorie die mit der evidenzbasierten Steuerung intendierte Beziehung der Wechselseitigkeit auf, während eine ausbleibende Wechselseitigkeit durch den Weltbeziehungsmodus der Entfremdung gefasst wird.

Im Zentrum der Arbeit stehen Rekonstruktionen zur Beziehung zwischen Einzelschulen und Bildungspolitik und -administration aus weltbeziehungstheoretischer Sicht und deren Bedeutung für das Gelingen evidenzbasierter Steuerung. Anhand dreier Gruppendiskussionen mit einzelschulischen Akteur\*innen wird deren Beziehung zum sie umgebenden Weltausschnitt der evidenzbasierten Steuerung als Aspekt der Bildungspolitik und -administration untersucht. Hierzu wird ein rekonstruktiver Zugang zu Weltbeziehungen entwickelt.

Die rekonstruierten Beziehungen kennzeichnen sich durch eine ausgeprägte Entfremdung. Diese erstreckt sich bis in den Unterricht. Resonanz zeigt sich im Kontext evidenzbasierter Steuerung nicht zwischen den einzelschulischen Akteur\*innen und der evidenzbasierten Steuerung, in indirekter Weise jedoch innerhalb der Einzelschule selbst sowie im Unterricht. Die Anforderungen der evidenzbasierten Steuerung dringen nicht in der politisch-administrativ intendierten Weise in die Praxis der Schulentwicklung vor. Sie verbleiben in normativen

Aushandlungen und werden von den Akteur\*innen aktiv aus der Schulentwicklungspraxis ausgeschlossen. Es werden zwei Aspekte der Reproduktion bzw. Stabilisierung der rekonstruierten Beziehungen sichtbar: Ein dynamisches Wechselverhältnis unterschiedlicher Wissensarten sowie eine Praxis des Aufrechterhaltens eines Resonanzniveaus.

Ein wesentlicher Ertrag der Arbeit besteht in der Hervorhebung der Relevanz von Beziehungen zwischen den Ebenen des Schulsystems als übergeordneten Erklärungsansatz für das Gelingen evidenzbasierter Steuerung. Neben der Entwicklung des empirischen Zugangs wird zudem erstmalig eine „Kritik der Resonanzverhältnisse“ (Rosa 2016) empirisch realisiert.

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	1
<b>Teil I Theoretischer Teil</b>		
<b>2</b>	<b>Die Steuerung des deutschen Schulsystems</b> .....	9
2.1	Paradigmenwechsel im Steuerungsansatz des Staates .....	10
2.1.1	Ausgangslage: Planungszentrierung und Bürokratisierung .....	11
2.1.2	Schulmodernisierung seit den 1990er Jahren .....	14
2.2	Evidenzbasierte Steuerung .....	21
2.2.1	Zum Evidenzbegriff .....	24
2.2.2	Bildungsstandards als Referenzrahmen .....	26
2.2.3	Vergleichsarbeiten .....	28
2.2.4	Zentrale Abschlussprüfungen .....	30
2.2.5	Schulinspektion .....	32
2.3	Zusammenfassung .....	34
<b>3</b>	<b>Evidenzbasierte Steuerung im Spiegel bildungswissenschaftlicher Forschung</b> .....	37
3.1	Educational Governance als Forschungsperspektive .....	38
3.2	Modelle zur Logik und Funktionsweise evidenzbasierter Steuerung .....	44
3.3	Forschungsstand zur Wirksamkeit evidenzbasierter Steuerung .....	60
3.4	Zusammenfassung und Resümee .....	73

<b>4</b>	<b>Die Soziologie der Weltbeziehung</b> .....	77
4.1	Die moderne Gesellschaft als Beschleunigungsgesellschaft .....	79
4.2	Weltbeziehungen: Modi, Landkarten & Formen .....	82
4.3	Weltbeziehungen: Dimensionen, Sphären & Achsen .....	87
4.3.1	Zur horizontalen Dimension von Weltbeziehungen – Ein weltbeziehungstheoretischer Blick auf Politik .....	88
4.3.2	Zur diagonalen Dimension von Weltbeziehungen – Ein weltbeziehungstheoretischer Blick auf Arbeit und Schule .....	90
4.4	Zusammenfassung .....	94
<b>5</b>	<b>Rückblick und Zwischenfazit: Evidenzbasierte Steuerung aus weltbeziehungstheoretischer Perspektive</b> .....	97
 <b>Teil II Empirischer Teil</b>		
<b>6</b>	<b>Spezifika der evidenzbasierten Steuerung im Erhebungsland Berlin</b> .....	107
<b>7</b>	<b>Theoretische Entwicklung eines rekonstruktiven Zugangs zu Weltbeziehungen</b> .....	117
7.1	Zentrale Aspekte der Soziologie der Weltbeziehung .....	120
7.1.1	Konstitutive Bestandteile der Weltbeziehungsmodi Resonanz und Entfremdung .....	120
7.1.2	Genese von Weltbeziehungen .....	124
7.1.3	Reproduktion von Weltbeziehungen .....	128
7.2	Die dokumentarische Methode und ihre metatheoretischen sowie methodologischen Annahmen .....	130
7.2.1	Konjunktives und kommunikatives Wissen .....	134
7.2.2	Konjunktive Erfahrungsräume: Kollektivität von Handlungswissen .....	136
7.2.3	Praxis: Orientierungsschemata, -rahmen und -struktur .....	137
7.2.4	Sinngehalte von Ausdrucksgestalten .....	140

7.2.5	Auswertungsschritte der dokumentarischen Methode .....	141
7.3	Verhältnisbestimmung von Weltbeziehungstheorie und dokumentarischer Methode .....	145
7.4	Theoretische Entwicklung eines rekonstruktiven Zugangs zu Weltbeziehungen .....	154
7.5	Zusammenfassung und Diskussion .....	162
<b>8</b>	<b>Anlage der empirischen Studie .....</b>	<b>167</b>
8.1	Erkenntnisinteresse und Forschungsfragestellungen .....	167
8.2	Gruppendiskussion als Erhebungsmethode .....	169
8.3	Feldzugang und Erhebungspraxis .....	172
8.4	Aufbereitung des erhobenen Materials .....	177
8.5	Auswertungspraxis .....	178
<b>9</b>	<b>Ergebnisse der empirischen Studie .....</b>	<b>191</b>
9.1	Falldarstellungen .....	191
9.1.1	Fall 1: Ruby-Bridges-Schule .....	191
9.1.2	Fall 2: Frida-Kahlo-Schule .....	234
9.1.3	Fall 3: Clara-Zetkin-Schule .....	275
9.2	Fallvergleiche .....	314
9.2.1	Abstraktion: Gemeinsamkeiten der untersuchten Fälle .....	315
9.2.2	Spezifizierung: Repulsion und Indifferenz als Idealtypen .....	322
<b>Teil III Schlussbetrachtung</b>		
<b>10</b>	<b>Theoretisierung der Ergebnisse der empirischen Studie und Beantwortung der Forschungsfragen .....</b>	<b>329</b>
<b>11</b>	<b>Zusammenfassung und Diskussion der Arbeit und ihrer Erträge .....</b>	<b>341</b>
11.1	Zusammenfassung der Arbeit .....	341
11.2	Diskussion der Arbeit hinsichtlich Standards und Gütekriterien qualitativer Forschung .....	348
11.3	Diskussion der Arbeit hinsichtlich ihrer Erträge .....	356
11.3.1	Erträge der Arbeit für den Diskurs zur evidenzbasierten Steuerung des Schulsystems und deren Erforschung .....	356

---

11.3.2	Erträge der Arbeit für den Diskurs zur Weltbeziehungstheorie und die Erforschung von Weltbeziehungen .....	363
11.3.3	Weitere Erträge und Anknüpfungspunkte der Arbeit .....	368
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>373</b>

---

# Abkürzungsverzeichnis

AV Prüfungen	Ausführungsvorschriften über schulische Prüfungen
BBR	Berufsbildungsreife
BRD	Bundesrepublik Deutschland
DDR	Deutsche Demokratische Republik
eBBR	erweiterte Berufsbildungsreife
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
IGLU	Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung
IQB	Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen
ISQ	Institut für Schulqualität der Länder Berlin und Brandenburg e.V.
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland
LAL	Lernausgangslage
LALs	Tests zur Lernausgangslage
LISUM	Landesinstitut für Schule und Medien Berlin-Brandenburg
MSA	mittlerer Schulabschluss
NEP	normale existenzielle Problemdefinition
OT	Oberthema
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Programme for International Student Assessment
ProSchul	Initiative zur Prozessbegleitung der Schulentwicklung des Landes Berlin
SchulG	Schulgesetz für das Land Berlin
SchulQualSiEvalVO	Verordnung über schulische Qualitätssicherung und Evaluation
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study

TIQ	Talk in Qualitative Social Research
UT	Unterthema
UUT	Unter-Unterthema
VERA	Vergleichsarbeiten
VERA 3	Vergleichsarbeiten in Klasse 3
VERA 8	Vergleichsarbeiten in Klasse 8
ZIB	Zentrum für internationale Vergleichsstudien

---

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3.1	Konditionalprogrammierung im Bildungssystem nach Kuper 2008, 63 .....	45
Abbildung 3.2	Zweckprogrammierung im Bildungssystem nach Kuper 2008, 64 .....	46
Abbildung 3.3	Schulrückmeldungen als Scharnier zwischen Bildungspolitik und Schulpraxis nach Reusser 2011, 15 .....	47
Abbildung 3.4	Regelkreis der „outputorientierten Steuerung“ nach Altrichter/Moosbrugger et al. 2016, 237 .....	48
Abbildung 3.5	Modell der Datennutzung nach Schildkamp/Lai 2013, 179 .....	52
Abbildung 3.6	Rahmenmodell möglicher Einflussgrößen auf die Wirkung bzw. gezielte Nutzbarmachung von Evaluationsergebnissen nach Ackeren 2007, 27 .....	53
Abbildung 3.7	Wirkmodell von Bildungsstandards und outputüberprüfenden Verfahren nach Maag Merki 2016, 159 .....	55
Abbildung 3.8	Konzeptionelles Modell der Schulinspektion nach Ehren/Altrichter et al. 2013, 14. Übersetzung nach Altrichter/Kemethofer 2016, 497 .....	57
Abbildung 3.9	Rahmenmodell zur Nutzung externer Evidenzquellen durch Schulleitungen und Lehrkräfte nach Demski 2017, 180 .....	58
Abbildung 4.1	Schule als Resonanzraum nach Rosa 2016, 411 .....	93
Abbildung 4.2	Schule als Entfremdungszone nach Rosa 2016, 408 .....	94

---

Abbildung 6.1	Regelungsstruktur des Steuerungsregimes Berlin nach Thiel 2019, 155 .....	109
Abbildung 7.1	Konstitutive Bestandteile von Resonanz .....	121
Abbildung 7.2	Landkarten als Wissensformen in der Weltbeziehungstheorie .....	126
Abbildung 7.3	Orientierungsstruktur nach Bohnsack 2017b, 103 .....	139
Abbildung 7.4	Zusammenführung Weltbeziehungstheorie und dokumentarische Methode .....	155
Abbildung 9.1	Repulsion und Indifferenz als Idealtypen der handlungspraktischen Realisierung einer Weltbeziehung im Kontext externer Evaluation und Repräsentanz der Fälle durch diese Typen .....	323
Abbildung 10.1	Schulentwicklungspraxis im Kontext evidenzbasierter Steuerung als mehrdimensionale, komplexe Spannungsbearbeitung .....	335

---

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1	Differenzierung von Evidenzquellen nach Demski 2017, 52 .....	25
Tabelle 4.1	Vier kulturelle Grundformen der Weltbeziehung nach Rosa 2016, 222 .....	85
Tabelle 8.1	Exemplarische formulierende Interpretation .....	180
Tabelle 8.2	Exemplarische reflektierende Interpretation .....	183
Tabelle 9.1	Passagen des Falls der Ruby-Bridges-Schule .....	194
Tabelle 9.2	Wesentliche Eckpunkte des Falls der Ruby-Bridges-Schule .....	233
Tabelle 9.3	Passagen des Falls der Frida-Kahlo-Schule .....	237
Tabelle 9.4	Wesentliche Eckpunkte des Falls der Frida-Kahlo-Schule .....	274
Tabelle 9.5	Passagen des Falls der Clara-Zetkin-Schule .....	277
Tabelle 9.6	Wesentliche Eckpunkte des Falls der Clara-Zetkin-Schule .....	313



# Einleitung

# 1

Mit dem Ziel einer Steigerung der Leistungsfähigkeit des Schulsystems hat sich etwa seit den 1990er Jahren ein Paradigmenwechsel im Steuerungsansatz des Staates vollzogen. Wurde das Schulsystem zuvor durch eine zentrale, administrative Bildungsplanung gesteuert, liegt der Fokus nun verstärkt auf einer outputorientierten, evidenzbasierten Steuerung. Dabei verfügen Einzelschulen zum einen über vergrößerte Gestaltungsfreiräume. Zum anderen werden Ziele und Erfolgskriterien für die einzelschulische Arbeit vereinbart, deren Erreichen mit gezielten und wissenschaftlich weitgehend abgesicherten Instrumenten evaluiert wird.

Dieser Paradigmenwechsel kann im Wesentlichen als eine Veränderung der intendierten Beziehung zwischen Einzelschule und Bildungspolitik und -administration verstanden werden: So geht die evidenzbasierte Steuerung nicht mehr von einer einseitig beeinflussenden Beziehung zwischen Einzelschule und Bildungspolitik und -administration aus, in welcher die Einzelschule als bloße Adressatin ausgeprägter staatlicher Lenkungsansprüche fungiert. Im Zentrum des Paradigmas der evidenzbasierten Steuerung steht vielmehr der Grundgedanke, auf der Basis der Evaluationen sowohl die Einzelschule mit ihrer systematischen Schulentwicklung als auch die politisch-administrativen Rahmenbedingungen des Schulsystems weiterentwickeln zu können. So sollen die aus Evaluationen der Einzelschulen gewonnenen Daten als Entwicklungsgrundlage einerseits für die Akteur\*innen der Einzelschule sowie andererseits für die Akteur\*innen der Bildungspolitik und -administration dienen. Auf diese Weise wird eine mehr oder weniger direkte Mitgestaltung des Schulsystems sowohl durch die Einzelschule als auch die Bildungspolitik und -administration angestrebt, indem einzelschulische Daten der Ausgestaltung politisch-administrativer Rahmenbedingungen dienen und diese Rahmenbedingungen wiederum den unmittelbaren Handlungsrahmen der Schulentwicklung bilden. Wenngleich der Steuerungsanspruch des

Staates in der evidenzbasierten Steuerung nicht aufgegeben wird, wird damit eine Beziehung der Wechselseitigkeit zwischen Einzelschule und Bildungspolitik und -administration intendiert.

Vorliegende bildungswissenschaftliche Studien bescheinigen der evidenzbasierten Steuerung erhebliche Wirksamkeitsdefizite. Obwohl die Steuerung des Schulsystems in den Untersuchungen zumeist, im Sinne eines erweiterten Verständnisses, als multikausaler Prozess begriffen wird, werden die identifizierten Wirksamkeitsdefizite häufig als funktionale Defizite im Bereich der praktischen Umsetzung evidenzbasierter Steuerung verstanden und analysiert. Auf diesem Weg bleibt eine Ursachensuche insofern erfolglos, als dass zumeist nicht die erhofften Optionen für eine Wirksamkeitssteigerung eröffnet werden.

Dies wird in der vorliegenden Arbeit zum Anlass für eine Perspektiverweiterung genommen, mit welcher die evidenzbasierte Steuerung aus einem der praktischen Umsetzung übergeordneten Blickwinkel betrachtet wird: Dazu wird das Schulsystem, mit Bezug auf die Educational-Governance Perspektive als erweitertem Steuerungsverständnis, als Mehrebenenphänomen begriffen, bestehend aus den Ebenen der Bildungspolitik und -administration, der Einzelschule mit ihrer systematischen Schulentwicklung, dem Unterricht sowie Unterstützungssystemen. Aus dieser Perspektive wird deutlich, dass die Veränderung der intendierten Beziehung im Wesentlichen zwei Ebenen betrifft: Die Ebene der Einzelschule sowie die Ebene der Bildungspolitik und -administration.

Mit dem Ziel, neue Interpretationswege für das Gelingen und Nicht-Gelingen evidenzbasierter Steuerung zu eröffnen, wird der Blick in der vorliegenden Arbeit darauf gerichtet, wie die beiden Ebenen der Einzelschule und der Bildungspolitik und -administration im Kontext evidenzbasierter Steuerung in Beziehung zueinander stehen und welche Bedeutung die eingenommene Beziehung für das Gelingen und Nicht-Gelingen evidenzbasierter Steuerung hat. Indem die praktische Umsetzung evidenzbasierter Steuerung als von dieser Beziehung erst ausgehend begriffen wird, erschöpft sich die erweiterte Perspektive nicht in einer Kennzeichnung von funktionalen Defiziten auf einzelnen Ebenen des Schulsystems.

Zur Realisierung der Perspektiverweiterung wird sowohl theoretisch als auch methodisch ein neuer Weg gewählt: In theoretischer Hinsicht wird die Soziologie der Weltbeziehung (Rosa 2016) als Grundlage der Perspektiverweiterung herangezogen. Dieser theoretische Ansatz hat in den letzten Jahren gewisse Popularität erlangt, bislang jedoch eher wenig Einzug in bildungswissenschaftliche Forschung gefunden. Die Soziologie der Weltbeziehung, die im Folgenden auch als Weltbeziehungstheorie bezeichnet wird, charakterisiert sich durch eine „Radikalisierung der Beziehungsidee“ (Rosa 2016, 62) und fokussiert die Beziehung

zwischen Subjekten und der sie umgebenden Welt mit ihren Weltausschnitten. Die Weltbeziehungstheorie erlaubt zum einen eine beschleunigungstheoretische Interpretation des Paradigmenwechsels im Steuerungsansatz des Staates. Zum anderen und damit zusammenhängend stellt sie mit den beiden Weltbeziehungsmodi der Resonanz und Entfremdung Konzepte bereit, die eine Unterscheidung von Beziehungen der gelingenden und misslingenden Wechselseitigkeit erlauben. So wird mit der theoretischen Basiskategorie der Resonanz als „Form der Weltbeziehung, in der sich Subjekt und Welt gegenseitig berühren und zugleich transformieren“ (Rosa 2016, 298), die Idee der Wechselseitigkeit zwischen den beiden Ebenen der Einzelschule und der Bildungspolitik und –administration aufgegriffen. Eine Beziehung der Entfremdung – als Pendant zur Kategorie der Resonanz – kennzeichnet sich hingegen durch ausbleibende Wechselseitigkeit.

In methodischer Hinsicht wird die Perspektiverweiterung über die Entwicklung eines neuen, rekonstruktiven Zugangs zu Weltbeziehungen realisiert. Der Zugang basiert auf dem Verfahren der dokumentarischen Methode (Bohnsack 2001), das im bildungswissenschaftlichen Bereich zunehmend Anwendung erfährt. Auf der Grundlage systematischer Vergleiche zwischen weltbeziehungstheoretischen und metatheoretischen Annahmen der dokumentarischen Methode sowie methodologischen Ableitungen wird ein Verfahren entwickelt, mit welchem erstmals dezidiert Weltbeziehungen im Sinne Rosas (2016) rekonstruiert werden können.

Die Arbeit geht den drei Forschungsfragen nach,

1. welche Resonanzverhältnisse sich in der evidenzbasierten Steuerung zeigen,
2. wie sich die Praxis der Schulentwicklung im Zusammenhang mit der evidenzbasierten Steuerung und ihren Resonanzverhältnissen gestaltet und
3. inwiefern sich die Resonanzverhältnisse in dieser Praxis stabilisieren bzw. reproduzieren.

Dabei werden Akteur\*innen der einzelschulischen Ebene im Sinne von Lehrkräften und Schulleitungen, die jeweils an der systematischen Schulentwicklung beteiligt sind, als Subjekte der Beziehung begriffen. Die sich aus der evidenzbasierten Steuerung ergebenden Rahmenbedingungen werden als Weltausschnitt verstanden, der die Akteur\*innen im Rahmen der systematischen Schulentwicklung umgibt. Ausgehend von drei Gruppendiskussionen mit Akteur\*innen je einer Einzelschule wird die Beziehung der Akteur\*innen zum sie umgebenden Weltausschnitt der evidenzbasierten Steuerung rekonstruiert.

Das Vorgehen dieser Arbeit entspricht gleichzeitig einer „Kritik der Resonanzverhältnisse“ innerhalb der evidenzbasierten Steuerung, wie sie Rosa (2016, 297) für unterschiedliche gesellschaftliche Bereiche fordert.

Die Arbeit gliedert sich in einen theoretischen Teil, einen empirischen Teil und eine Schlussbetrachtung. Die Arbeiten des *theoretischen Teils* laufen auf eine weltbeziehungstheoretische Interpretation der evidenzbasierten Steuerung des deutschen Schulsystems hinaus. Hierzu wird in einem an die Einleitung anschließenden, *zweiten Kapitel* zunächst die Steuerung des deutschen Schulsystems in den Blick genommen. Dabei werden der Paradigmenwechsel im Steuerungsansatz des deutschen Schulsystems seit den 1990er Jahren sowie die evidenzbasierte Steuerung als Ergebnis dieses Paradigmenwechsels fokussiert.

Ein *drittes Kapitel* dient der Betrachtung von Grundzügen des aktuellen bildungswissenschaftlichen Diskurses zur evidenzbasierten Steuerung. Hier wird zunächst die Educational-Governance Perspektive als eine zentrale Perspektive auf Themen der Steuerung im Schulsystem beleuchtet. Anschließend werden Modelle des bildungswissenschaftlichen Diskurses zur Logik und Funktionsweise evidenzbasierter Steuerung betrachtet. Eine darauffolgende Zusammenfassung des aktuellen Forschungsstands verdeutlicht die Wirksamkeitsdefizite evidenzbasierter Steuerung. Über eine Systematisierung vorliegender Erklärungsansätze für diese Wirksamkeitsdefizite wird die Notwendigkeit der mit der vorliegenden Arbeit eingenommenen Perspektiverweiterung erkennbar.

Im *vierten Kapitel* werden wesentliche Annahmen der Soziologie der Weltbeziehung (Rosa 2016) thematisiert. Zunächst wird ihr beschleunigungstheoretisches Fundament betrachtet. Der Schwerpunkt liegt daran anschließend auf Modi, Landkarten und Formen sowie Dimensionen, Sphären und Achsen von Weltbeziehungen.

In einem Zwischenfazit als *fünftem Kapitel* wird auf der Grundlage der vorherigen Kapitel schließlich die evidenzbasierte Steuerung des Schulsystems aus weltbeziehungstheoretischer Perspektive interpretiert.

Im *empirischen Teil* erfolgt anschließend die empirische Realisierung der angestrebten Perspektiverweiterung bzw. Kritik der Resonanzverhältnisse. Hier werden in einem *sechsten Kapitel* zunächst Spezifika der evidenzbasierten Steuerung im Bundesland Berlin herausgearbeitet, auf welches sich die empirische Studie dieser Arbeit exemplarisch bezieht. Das *siebte Kapitel* widmet sich der Entwicklung des rekonstruktiven Zugangs zu Weltbeziehungen.

In einem *achten Kapitel* wird die Anlage der empirischen Studie beschrieben. Dazu werden zunächst das Erkenntnisinteresse, die Forschungsfragen der Arbeit und konzeptionelle Überlegungen zur Beantwortung dieser Fragen erneut expliziert. Im Anschluss an eine theoretische Diskussion des Erhebungsinstruments

der Gruppendiskussion werden die praktischen Prozesse des Feldzugangs und der Erhebung geschildert. Nachfolgend werden die Aufbereitung des erhobenen Materials sowie der konkrete Forschungsprozess detailliert beschrieben. Auf eine Darstellung der an die Studie angelegten Standards und Gütekriterien wird in diesem Kapitel verzichtet und auf die ausführliche Diskussion der Arbeit anhand dieser Standards und Gütekriterien im elften Kapitel verwiesen.

Ein *neuntes Kapitel* dient schließlich einer Darstellung der Ergebnisse der empirischen Studie. Zunächst werden fallspezifische Rekonstruktionen zu den drei untersuchten Schulen präsentiert. Diese fallspezifischen Rekonstruktionen werden in einem nächsten Schritt systematisch verglichen. Dabei werden zum einen Gemeinsamkeiten der drei untersuchten Fälle sichtbar. Zum anderen können zwei Idealtypen der handlungspraktischen Realisierung einer Weltbeziehung im Kontext evidenzbasierter Steuerung herausgearbeitet werden.

In der *Schlussbetrachtung* werden im *zehnten Kapitel* schließlich die Forschungsfragen beantwortet. Hierzu werden die Ausführungen des theoretischen und des empirischen Teils zusammengeführt.

Ein *elftes, abschließendes Kapitel* widmet sich zunächst einer Zusammenfassung wesentlicher Grundzüge der Arbeit. Anschließend erfolgt eine Diskussion der Arbeit anhand angelegter Standards und Gütekriterien. Dabei werden Limitationen deutlich. Schließlich können Erträge der Arbeit hinsichtlich der evidenzbasierten Steuerung des Schulsystems und ihrer Erforschung sowie der Weltbeziehungstheorie und der Erforschung von Weltbeziehungen herausgestellt werden. Darüber hinaus eröffnen sich weitere Erträge und Anknüpfungsmöglichkeiten.

---

**Teil I**  
**Theoretischer Teil**



# Die Steuerung des deutschen Schulsystems

# 2

Dieses Kapitel dient einem Überblick über die Steuerung des deutschen Schulsystems. Nach einer Klärung des Steuerungsbegriffs und der Verantwortlichkeiten im Steuerungskontext in der Bundesrepublik Deutschland wird dazu in einem ersten Unterkapitel auf die jüngere Entwicklung dieser Steuerung und einen damit verbundenen Paradigmenwechsel eingegangen. Das zweite Unterkapitel widmet sich einer Darstellung der evidenzbasierten Steuerung als Ergebnis dieses Paradigmenwechsels. Das dritte Unterkapitel dient einer Zusammenfassung der zentralen Erkenntnisse dieses Kapitels.

Der *Begriff der „Steuerung“*, welcher seine Verwendung zunächst im politikwissenschaftlichen Bereich fand, beschreibt die Möglichkeit der Einflussnahme staatlichen Handelns in einem bestimmten politisch-administrativen Feld (vgl. Mayntz 2005; Kühn 2010, 27). Hierdurch soll ein gegebener Zustand, der von bestimmten Akteur\*innen als problematisch angesehen wird oder von bestimmten Prämissen abweicht, gezielt verändert werden (vgl. Kühn 2010, 27). Recum (1997, 72) definiert diesen Begriff in einer Übertragung auf das Schulsystem als „dauerhafte und zielgerichtete Intervention der Politik in die Strukturen und Prozesse dieses Funktionssystems zum Zwecke bildungs- und gesellschaftspolitischer, pädagogischer und schulischer Gestaltung“.

In einem *traditionellen Verständnis* von Steuerung wird dabei von drei konzeptionellen Voraussetzungen ausgegangen: Erstens liegt Steuerung in diesem Sinne die Existenz eines Steuerungssubjekts als Akteur\*in zugrunde, welches über die erforderliche Entscheidungsmacht und -kraft zur Durchsetzung seiner Ziele verfügt. Dieses Steuerungssubjekt versucht zweitens, ein Steuerungsobjekt durch bestimmte Steuerungsinstrumente so zu beeinflussen, dass es einen gewünschten Zustand erreicht. Dabei sind drittens Steuerungssubjekt und -objekt klar voneinander abgrenzbar (vgl. Seifer 2009, 45 f.; Dederling 2012, 49).

Die *Verantwortlichkeiten* bezüglich der Steuerung des Schulsystems sind in der Bundesrepublik Deutschland per Grundgesetz geregelt: Zunächst kommt dem Staat eine entscheidende Funktion zu, denn „das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates“ (GG, Art. 7 (7)). Ebenfalls im Grundgesetz geregelt ist jedoch die sog. „Kulturhoheit der Länder“ (GG, Art. 30), nach welcher grundsätzlich „die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben [...] Sache der Länder“ ist. Damit resultiert aus der staatlichen Aufsicht keine zentralistische Steuerung des Schulsystems auf Bundesebene, sondern eine „multizentrale staatliche Verantwortungsstruktur“ (Brockmeyer 2000, 21) auf Länderebene. So fallen u. a. die Gestaltung der Struktur des Schulwesens (z. B. die Schulformen), aber auch von Lehrplänen, Stundentafeln und Prüfungen sowie die Ausbildung, Einstellung und Finanzierung des Lehrpersonals in den Zuständigkeitsbereich der Länder und werden unterschiedlich realisiert (vgl. Dederling 2012, 51). Um eine länderübergreifende Koordination der sechzehn deutschen Bundesländer zu ermöglichen, existiert das Gremium der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK).

Verwirklicht wird die im Grundgesetz verankerte staatliche Schulaufsicht in den jeweiligen Ländern durch das Landesparlament, welches durch die Schulgesetzgebung wesentliche Leitentscheidungen trifft sowie die Kultusadministration, welche diese Leitentscheidungen durch Erlasse, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften zu konkretisieren und realisieren versucht. Die konzeptionelle Gestaltung und Umsetzung der Schulpolitik realisiert jeweils ein Schul-/Kulturministerium bzw. in den Stadtstaaten eine Senatsbehörde mit einer jeweils verantwortlichen Minister\*in bzw. Senator\*in. Diese Schulverwaltung ist sowohl an der Erarbeitung der Schulgesetze beteiligt als auch als staatliche Aufsichtsbehörde für die Umsetzung und Ausführung dieser Gesetze zuständig (vgl. Dederling 2012, 51 f.). Neben ihrer Aufsichts- und Kontrollfunktion gehen mit einem veränderten Selbstverständnis der Schulaufsicht im Zusammenhang mit den Veränderungen in der Steuerung des Schulsystems seit einigen Jahren auch erweiterte Zuständigkeiten einher, sodass sich diese verstärkt von einer Eingriffszu einer Beratungsaufsicht (vgl. Ackeren/Klemm et al. 2015, 102) gewandelt hat.

---

## **2.1 Paradigmenwechsel im Steuerungsansatz des Staates**

Gezielte Veränderungsversuche innerhalb des Schulsystems – wenn auch zumeist unter dem Begriff der Reform verhandelt – sind keinesfalls ein neues Phänomen (vgl. z. B. Wacker 2008, 35). Jedoch rücken Fragen, welche sich explizit auf die

„Steuerung“ des Schulsystems beziehen, vermehrt erst seit den 1990er Jahren ins Zentrum bildungspolitischer Überlegungen und Innovationsankündigungen. Die Frage, „wie denn eine Steuerung der weiteren Entwicklung des Schulwesens mit Bezug auf eine optimale Zielerreichung in ökonomischer Weise geleistet werden könnte“ (Altrichter/Maag Merki 2016, 1), kennzeichnet diesen neuen Abschnitt innerhalb der Entwicklungen des deutschen Schulsystems. Aufgrund tiefgreifender institutioneller Umgestaltungen im deutschen Schulsystem kann in diesem Zusammenhang von einem Paradigmenwechsel im Steuerungsansatz des Staates gesprochen werden (vgl. Bellenberg/Böttcher et al. 2001; Ackeren/Klemm et al. 2015).

Der Vollzug dieses Paradigmenwechsels kann in drei Phasen der Schulmodernisierung gegliedert werden (vgl. Kühn 2010; auch Altrichter/Heinrich 2007). Im Nachfolgenden sollen zunächst die Steuerungsverfahren im deutschen Bildungssystem vor den 1990er Jahren skizziert werden, welche die Ausgangslage für diese Schulmodernisierung bilden. Im Anschluss daran werden die drei Modernisierungsphasen des deutschen Schulsystems ab den 1990er Jahren nachvollzogen und zusammengefasst<sup>1</sup>.

### **2.1.1 Ausgangslage: Planungszentrierung und Bürokratisierung**

Konkrete Steuerungsvorstellungen materialisierten sich in der Bundesrepublik Deutschland (BRD) zunächst in den 1950er und 1960er Jahren in Form einer Bildungsplanung, welche in dieser Zeit als staatliche Aufgabe institutionalisiert wurde (vgl. Altrichter/Maag Merki 2016, 2; Recum 1997, 72). Zuvor war der Begriff der „Planung“ wegen der „Systemkonkurrenz mit der Planwirtschaft“ (Altrichter/Maag Merki 2016, 2), welche die Steuerungsanstrengungen in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) bestimmte, in der Bundesrepublik Deutschland auf der Ebene der öffentlichen Verwaltung eher verpönt gewesen (vgl. Altrichter/Maag Merki 2016, 2). Diese Bildungsplanung war bis in die Mitte der 1970er Jahre durch einen „technokratisch motivierten Gestaltungsoptimismus“ geprägt sowie durch die „Vorstellung einer primär etatistischen Gestaltung

---

<sup>1</sup> Dabei ist anzumerken, dass sich die Ausführungen überwiegend auf die BRD und weniger auf die DDR beziehen. Da die Wiedervereinigung der beiden Staaten jedoch ohne größere Veränderungen für das Schulsystem der BRD geschah, können die Entwicklungen des Schulsystems der BRD als Ausgangslage für alle weiteren Entwicklungen gelten (vgl. Ditton 1997; Wacker/Maier et al. 2012).

gesellschaftlicher Felder durch die Politik, mit der Ministerialbürokratie – nicht etwa dem Parlament – als zentralem Gestaltungssubjekt“ (Schimank 2009, 233).

Mitte der 1970er Jahre jedoch gab die Bundesrepublik Deutschland das Steuerungsverfahren gesamtstaatlicher Bildungsplanung angesichts partei- und bildungspolitischer Konflikte weitestgehend auf und ersetzte diese durch ein System der administrativen Steuerung, welches jedoch ebenfalls eine „hohe Regulierungsdichte“ aufwies und noch einige Aspekte der Bildungsplanung in sich trug. Eine Vielzahl auch innerhalb dieser Steuerung auftretender Probleme wurde durch immer intensivere administrative Detailsteuerung zu lösen versucht, was zwangsläufig zu einem Übermaß an Regelungen führte (vgl. Recum 1997, 73). Auch die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten blieb ohne tiefgreifende Veränderungen für das Schulsystem der BRD und dessen Steuerung (vgl. Wacker/Maier et al. 2012, 14). So kam spätestens mit Beginn der 1990er Jahre zunehmend Kritik an der mit dieser Steuerung einhergehenden Zentralisierung, Kontrolle und Einengung der Befugnisse untergeordneter Instanzen auf (vgl. Wacker 2008, 50). Rolf (1995, 375) hinterfragte beispielsweise die Wirksamkeit der Steuerung: „Diese Form der Inputsteuerung intendiert gleichzeitig eine Qualitätssicherung [...] sowie eine Steuerung der Gleichversorgung über das ganze Land und damit auch Vergleichbarkeit. Wie wirkungsvoll die Steuerung und die Qualitätssicherung sind, ist weitgehend unbekannt“. Nach Recum (1997, 73) bildete die intensive Regulierung „ein[en] für die Bewältigung komplexer dynamischer Entwicklungen nicht taugliche[n] Steuerungstorso“. Für Fend bildeten die Regulierungen eine „hochgradige Verrechtlichung aller Vorgänge“ (Fend 2008, 102), welche nach Heinrich (2007, 23) eine „Übersteuerung“ mit dem Risiko eines Verlusts der staatlichen Steuerungsfähigkeit darstellte. So formulierte auch Böttcher (2004, 233): „Bei genauerer Betrachtung kann man zu dem Ergebnis kommen, dass diese Instrumente zwar existieren, aber eben nicht steuern“ (Böttcher 2004, 233).

Die wachsende Kritik führte zu einem Veränderungsbedarf in der Steuerung des Schulsystems. So führt Recum z. B. im Jahr 1997 an, dass die Steuerungsaufgaben in der Bundesrepublik Deutschland „seit längerem vielfach nicht mehr zufriedenstellend wahrgenommen“ werden (Recum 1997, 73). Er hält angesichts dieser Schwierigkeiten – vor dem Hintergrund politischer Vernunft und gesellschaftlichem Verantwortungsbewusstsein – eine Reform des bildungspolitischen Steuerungssystems für „überfällig“ (Recum 1997, 73). Auch Altrichter (2000a, 51) konstatiert einen „neue[n] Steuerungsbedarf“ für die deutschsprachigen Schulsysteme.

Die hierarchischen, auf einer starken Systemebene basierenden Steuerungsverfahren dieser Phase können einem klassischen Konzept von Steuerung<sup>2</sup> zugeordnet werden (vgl. Dedering 2012, 54), welches auf einem traditionellen Steuerungsverständnis basiert und auf der Vorstellung beruht, „dass eine angemessene Planung des öffentlichen Schulwesens im Sinne bestimmter Bildungsziele möglich ist und eine Umsetzung der Ziele über eine administrative, direkte Detailsteuerung erreicht werden kann“ (Dedering 2012, 54). Dabei nimmt der Staat als Steuerungssubjekt das gesamte Schulsystem als Steuerungsobjekt in den Blick, wobei die Subsysteme (Einzelschulen) als abhängige Einheiten verstanden werden, welche mit dem Gesamtsystem mitgesteuert werden können (vgl. Koch/Gräsel 2004, 10). Die Einzelschule tritt als operative Ebene überwiegend in den Hintergrund, weshalb Fragen der inneren Schulentwicklung nicht thematisiert werden (vgl. Dedering 2012, 54). Die Lenkungsabsicht des Staates ist in diesem Konzept sehr ausgeprägt. Wird das Schulsystem als aus mehreren Ebenen bestehend begriffen, leitet hier gewissermaßen die obere Ebene die untere Ebene an. Es wird davon ausgegangen, dass durch den Gesetzgeber formulierte Ziele und Entscheidungen zunächst durch zuständige Ministerien und Behörden konkretisiert und ergänzt werden und anschließend in den Schulen als nachgeordnete Instanzen realisiert werden, weshalb einzelschulische Handlungen stark determiniert sind (vgl. Dedering 2012, 54 f.). Dabei gilt die Lehrkraft als primärer Adressat aller Vorgaben der höhergestellten Instanzen (vgl. Fend 2001, 41).

Um die Arbeit in den Einzelschulen mit dem Ziel der Qualitätssicherung zu steuern, dienen innerhalb der Steuerungsverfahren dieser Phase überwiegend zwei Handlungsstränge: Zum einen soll durch zentrale Vorgaben ökonomischer Ressourcen (Finanzen, Personal, zentrale Sachmittelausstattung) das Prinzip der Gleichverteilung umgesetzt werden. Zum anderen wird das Schulsystem hauptsächlich über eine Regulierung über Inputgrößen (Studentenafeln, Lehrpläne, Prüfungsanforderungen etc.) und zum Teil Prozessvariablen (Klassengrößen und -zusammensetzung) gesteuert. Dabei wird davon ausgegangen, dass durch entsprechende Input- und Prozessvariablen automatisch eine Verbesserung des Outputs (der Qualität schulischer Bildung) eintritt (vgl. Kühn 2010, 29). Dementsprechend bleibt eine externe Qualitätskontrolle aus, da schulische Arbeit als „interner Regelkreis“ (Fend 2008, 103) der Selbstkontrolle begriffen wird. Die staatlichen Instanzen schreiben sich in diesem Steuerungskonzept die Kompetenz zu, Probleme definieren und passende Problemlösungen anbieten zu können.

---

<sup>2</sup> Vgl. zur theoretischen Unterfütterung der Konzeptualisierung als klassische Steuerung z. B. die bürokratiethoretischen Ausführungen von Max Weber (1922).

Die Schulaufsicht kontrolliert dabei die Einhaltung der daraus resultierenden Regelungen (vgl. Dederling 2012, 55).

### **2.1.2 Schulmodernisierung seit den 1990er Jahren**

Die u. a. von Recum (1997) als notwendig erachtete Reform der Steuerung des deutschen Schulsystems wurde ab den 1990er Jahren realisiert. Der damit verbundene Paradigmenwechsel im Steuerungsansatz des Staates lässt sich – wie bereits erwähnt – analytisch in drei Phasen der Schulmodernisierung gliedern (vgl. Kühn 2010; auch Altrichter/Heinrich 2007)<sup>3</sup>.

#### Phase 1: Vergrößerung einzelschulischer Gestaltungsfreiräume

Erwachsen aus der Kritik an der Übersteuerung und Bürokratisierung des Schulsystems sowie deren Wirksamkeit kennzeichnete diese erste Phase der Schulmodernisierung eine zunehmende Dezentralisierung bzw. ein Wandel von einer Makro- zu einer Mikrosteuerung mit einer Stärkung der Einzelschule durch eine Vergrößerung ihrer Gestaltungsfreiräume (vgl. Kühn 2010, 31). Mit dieser Konzentration auf die Einzelschule in den Steuerungsüberlegungen über das Schulsystem schloss Deutschland an Empfehlungen der OECD (1991; vgl. Heinrich 2007, 23) sowie international bereits seit Längerem bestehende Entwicklungen an (vgl. Schmid/Hafner et al. 2007). Zudem dienten als Vorlage für die Realisierung dieser Stärkung der Einzelschule Erfahrungen aus der Verwaltungsmodernisierung der 1980er Jahre im Rahmen der Einführung des „New Public Managements“ (vgl. z. B. Budäus 1994; Schedler/Proeller 2000) bzw. „Neuen Steuerungsmodells“ (vgl. z. B. Jann 1998) angesichts zunehmender Globalisierung, engerer finanzieller Spielräume, veränderter Erwartungen der Bürger\*innen sowie technischer Neuerungen (vgl. Kühn 2010, 30).

Obwohl im Kontext der Dezentralisierungsprozesse im Schulsystem überwiegend Formulierungen wie „Teilautonomisierung“ oder „Autonomie der Einzelschule“ den Diskurs bestimmten, wurde der staatliche Steuerungsanspruch durch diese Veränderungen „weder eingeschränkt noch gänzlich aufgegeben“ (Dederling 2008, 872). Nicht zuletzt hätte dies im Konflikt zur grundgesetzlich verankerten

---

<sup>3</sup> Einige in dieser Arbeit verwendete Texte, so auch Altrichter/Heinrich (2007), beziehen sich auf die Schulsysteme der Länder Österreich oder Schweiz oder alle deutschsprachigen Schulsysteme zugleich. Aufgrund der Ähnlichkeit der Entwicklungen in den deutschsprachigen Schulsystemen können diese jedoch i. d. R. auf das Schulsystem der BRD übertragen werden.

Aufsicht des Staates über das gesamte Schulwesen gestanden. Vielmehr wurden einzelne Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungen von der Zentrale (staatliche Ebene) auf die operativen Einheiten (einzelschulische Ebene) verlagert (vgl. Dederling 2012, 57). Diese Verantwortungs- und Entscheidungsverlagerungen betrafen die Lern- und Unterrichtsorganisation sowie inhaltliche, personelle und materielle Angelegenheiten (vgl. Kühn 2010, 31). Kussau/Brüsemeyer erkennen darin eine Wandlung des Staates von einem „hoheitlichen“ zu einem „kooperativen“ Staat (2007, 19).

Ziel dieser Verlagerung von Verantwortung und insbesondere Entscheidungskompetenzen war die Ermöglichung einer „situationsgerechten Feinsteuerung“ der Einzelschulen und damit des Schulsystems (vgl. Koch/Gräsel 2004, 15). Einzelschulen sollten auf diese Weise „responsiver gegenüber den Potenzialen und Bedürfnissen vor Ort [gemacht werden], was wiederum die Qualität und Effizienz schulischer Arbeit steigern sollte“ (Altrichter/Heinrich 2007, 83); der Einzelschule sollten „raschere und rationalere Entwicklungsentscheidungen angesichts lokaler Ansprüche und Ressourcen“ (Altrichter/Heinrich 2007, 86) ermöglicht werden.

Diese Entwicklungen lassen sich zurückführen auf ein verändertes Verständnis der Einzelschule als „Motor der Entwicklung“ (Dalin/Rolff 1990), also gewissermaßen als Qualitätserbringerin des Schulsystems sowie die Einsicht, dass

„bildungspolitische Vorstellungen [...] unterschiedlich interpretiert [werden], weil sie auf verschiedene Zusammensetzungen von Leuten, Umständen und Bedingungen treffen. Standardisierte Lösungen [sowie] zum Scheitern verurteilt. Man [kann] nicht mit vorgefertigten Lösungen arbeiten, wenn es darum geht, Qualität [...] zu optimieren“ (Dalin/Rolff et al. 1998, 19).

Als beherrschendes Thema dieser ersten Phase lässt sich die „Eröffnung von neuen Freiheiten an der Basis des Mehrebenen-Systems Schule“ (Altrichter/Heinrich 2007, 86) identifizieren. Diese neuen Freiheiten konnten von Schulen je nach Bedarf und Realisierungsmöglichkeiten genutzt werden, waren jedoch nicht verpflichtend. Die Vielzahl der Modellprojekte, welche in dieser Phase von Schulleitungen und Lehrkollegien initiiert wurden, fokussierten in erster Linie die Entwicklungsmöglichkeiten und Fähigkeiten einzelner Schulen. Die Systemsteuerung von autonom agierenden Einzelschulen blieb jedoch nahezu unbeachtet. Auch die Wirkung einzelner Reformmaßnahmen wurde nicht überprüft, weshalb abgesehen von wenigen Selbstevaluationen innerhalb von Einzelschulen die Evaluation durchgeführter Maßnahmen nur eine marginale Rolle spielte (vgl. Kühn 2010, 30).