

Einleitung:

Facetten schulischer Modernisierung

Die Schulsysteme werden derzeit modernisiert. In der Schule und in dem ihr zugehörigen Reflexions-System, der Erziehungswissenschaft, entsteht nach einer langen Phase der zwar durchaus kontroversen, aber doch auch kontinuierlichen Entwicklung und Expansion des Bildungswesens eine neue, ‚unübersichtliche‘ Lage, in der sich vor allem die professionellen Akteure (Lehrer, Administratoren, Wissenschaftler) wiederfinden. Mit gängigen pädagogischen Theorien scheint sich diese Situation nicht befriedigend analysieren zu lassen. Zwar gibt es viele Ansätze, das angedeutete Dilemma zu bearbeiten, wie auch die Texte von Pädagogen im vorliegenden Band bezeugen. Dennoch erscheint es sinnvoll, bei einem systematisierenden Überblick über die vielfältigen Aspekte schulischer Modernisierung auch auf Importe aus anderen Wissenschaften zu setzen, da diese am ehesten geeignet erscheinen, die angesichts der langjährigen Entwicklungslinien verständliche ‚Betriebsblindheit‘ im Teilsystem Bildung zu überwinden. In diesem einleitenden Kapitel wird insbesondere der ‚fremde Blick‘ der Soziologie für die Diskussion fruchtbar gemacht und deren modernisierungstheoretische Impulse vorgestellt.

Ohne dass an dieser Stelle schon der Begriff „schulische Modernisierung“ geklärt wäre, lassen sich für gegenwärtige Schulsysteme schlaglichtartig eine Reihe von Veränderungen angeben. „Zum ersten Mal seit Beginn des 19. Jahrhunderts“, so exemplarisch Jürgen Oelkers (2000a: 2), seien Schulen „einem technischen Innovationsschub ausgesetzt“, der sie „nachhaltig verändern wird“ – Bildungspolitik begnügt sich heute kaum mehr damit, Schulen mit Ressourcen auszustatten. Statt einer solchen Orientierung am *Input* werden die Schulen vielmehr auch hinsichtlich ihrer Leistungen auf den verschiedenen Ebenen ihres *Outputs* beobachtet. Obwohl mit PISA nicht direkt Leistungen von Schulen, sondern Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern gemessen wurden (vgl. Deutsches PISA-Konsortium 2001), macht die Öffentlichkeit Schulen für das schlechte Abschneiden Deutschlands bei diesem internationalen Leistungsvergleich verantwortlich. Nicht zuletzt in Reaktion darauf werden unter dem Stichwort der *Governance* neue Steuerungssysteme diskutiert.³ Es dominiert das

3 Governance-Strukturen lassen sich als „Regelungsstrukturen“ verstehen (Braun 2001: 247). Sie resultieren wesentlich aus dem Zusammenspiel mehrerer Akteure. In den Regelungsstrukturen sind „Verfügungsrechte zum Treffen von Entscheidungen“ (ebd., 248) je spezifisch organisiert, je nach dem, ob ein mehr bürokratisch-oligarchisches Modell, mehr ein Staatsmodell oder mehr ein Markt- oder Konkurrenzmodell vorliegt (um nur einige Beispiele von Governance-Strukturen zu nennen). Vgl. auch König (2001).

„Neue Steuerungsmodell“ und das „New Public Management“ (NPM) (vgl. Schedler/Proeller 2000). Im Kern geht es hierbei darum, wie staatliche Dienstleistungen effizienter gemacht werden können.

Auch wenn konkretere Maßnahmen für das deutsche Schulsystem erst noch realisiert werden müssen, ist das zukünftige Szenario klar erkennbar: Der Staat wird sich teilweise aus den Organisationsaufgaben der Einzelschule zurückziehen. Es wird prinzipiell für zumutbar gehalten, dass die einzelne Schule über die Verwendung von Ressourcen entscheidet, Daten erhebt, Personal einstellt und Leistungen beurteilt. Der Staat engagiert sich dadurch, dass er für die Schulen allgemeine Rahmenziele festlegt, deren Umsetzung regelmäßig unter anderem im Rahmen nationaler Bildungsberichterstattung evaluiert wird. Wenn einzelne Einrichtungen in operativer Hinsicht mehr hervortreten sollen, wird dies auch technisch gesehen möglich, da den Schulen *Quality Managements* zur Verfügung stehen. Diese technischen Hilfsinstrumente erlauben den Akteuren der Einzelschule, operative Entscheidungen zu formulieren, umzusetzen und deren Wirkungen zu beobachten.

Die Schlaglichter verweisen darauf: Es gibt schulische Modernisierungen, die vor allem hinsichtlich der Änderung der Governance in eine relativ einheitliche Richtung gehen. Darauf werden wir weiter unten zurückkommen. Zunächst sind jedoch *Theorien der schulischen Modernisierung* anzusprechen.

In den Sozialwissenschaften wurde die Diskussion um Modernisierung nach dem Zweiten Weltkrieg vom Strukturfunktionalisten Talcott Parsons (1972) dominiert, dessen Focus auf dem Wandel und der Gestaltbarkeit „großer“ Sozialsysteme lag. Nach dem in den 1970er Jahren einsetzenden Niedergang dieses Modernisierungsansatzes ist heute keine neue bereichsübergreifende Theorie der Modernisierung in Sicht.⁴ In der Pädagogik wur-

4 Vgl. exemplarisch die zusammenfassende Kritik von Geißler (1996: 358-59) am Strukturfunktionalismus. Zum gegenwärtigen Stand von Modernisierungstheorien, auf den hier nicht weiter eingegangen werden kann, vgl. aber Hill (2001). Zapf (2001: 14) resümiert die Abfolge von Modernisierungstheorien nach dem Zweiten Weltkrieg als permanente Enttäuschung: „Die frühe Modernisierungstheorie rekonstruierte die westliche Entwicklung und projizierte sie im liberalen Glauben an den garantierten Fortschritt und die Universalisierung amerikanischer Werte auf die ganze Welt, insbesondere die Entwicklungsländer. Dagegen formierte sich eine radikale marxistische Kapitalismuskritik, die insbesondere in der Dependenciatheorie und in der [...] World System Theory den bevorstehenden Übergang des Spätkapitalismus in den Sozialismus prophezeite und die die Unterentwicklung der Peripherieländer aus ihrer Abhängigkeit von den kapitalistischen Zentren erklärte. Als dieser Übergang nicht eintrat und als einige Entwicklungsländer überraschende Fortschritte machten, hatte sich diese Kontroverse erschöpft. Diverse Theorien der Postmoderne versuchten, sowohl die liberale Modernisierungstheorie als auch die marxistischen Alternativen zu dekonstruieren, als überholte ‚große Erzählungen‘ zu ironisieren und durch multiple kulturalistische und konstruktivistische Kontingenztheorien zu ersetzen. Mit dem Zusammenbruch des Kommunismus und mit dem Er-

de die Modernisierungsthematik schwerpunktmäßig vor allem auf (Unterrichts-)Inhalte bezogen (vgl. von Below 2002: 22). In dieser wissenschaftlichen ‚Arbeitsteilung‘ geht offensichtlich vieles von dem verloren, was interessierte Zeitgenossen an Veränderungen in Schulen bemerken. Mit anderen Worten: Es lässt sich derzeit weder in der Pädagogik noch in den Sozialwissenschaften eine hinreichende Theorie schulischer Modernisierung ausmachen.⁵

Deshalb verbleibt für das vorliegende Buch nur eine *pragmatische* Vorgehensweise. Wir stellen nachfolgend Facetten der schulischen Modernisierung vor. Auch wenn diese nicht trennscharf und unterschiedlich weit theoretisch ausgearbeitet sind, bieten sie doch Hinweise auf eine noch zu schreibende Theorie der schulischen Modernisierung. Obwohl eine solche Theorie hier nicht entfaltet werden kann, wissen Pädagogen und Soziologen auch nicht ‚Nichts‘ über schulische Modernisierung, wie die für das vorliegende Buch ausgewählten Beiträge zeigen. Im Vorgriff lässt sich resümieren, dass die neue Governance von Schulen als dominierende Facette der gegenwärtigen schulischen Modernisierung gesehen werden kann. Zur Hintergrundinformation fassen wir im Folgenden diesen Punkt und anschließend weitere, allgemeinere Facetten von schulischer Modernisierung zusammen.

Neue Governance

Der wichtigste Modernisierungsschwerpunkt, der in den Beiträgen der Autorinnen und Autoren des vorliegenden Buches angesprochen wird, beinhaltet eine neue Governance von Schule. Diese ist in einzelnen Ländern unterschiedlich weit entwickelt, lässt sich aber nachfolgend idealtypisch zusammenstellen. Dabei unterscheiden wir (mit Schimank 2002a: 3) drei Ebenen: die *Makro-Ebene* des schulischen Gesamtsystems, die *Meso-Ebene* von Einzelschulen sowie die *Mikro-Ebene* des Rollenhandelns von Lehrkräften sowie anderer Akteure der Einzelschule⁶:

-
- folg mehrerer asiatischer Länder richtete sich dann schließlich die Aufmerksamkeit wieder auf die Voraussetzungen und Leistungen von Demokratie und Marktwirtschaft.“
- 5 Ähnliches stellen auch Baumgart/Lange (1999: 16-21) für eine Theorie der Schule fest. Wie wir selbst empfehlen die beiden Autoren daraufhin ein pragmatisches Vorgehen.
 - 6 Im Schulsystem wirken eine Vielzahl von Akteuren, auf die hier nicht umfassend eingegangen werden kann. In jüngster Zeit wird das Schulsystem z.B. von „supranationalen“ Akteuren wie der OECD beeinflusst, die den internationalen Schülerleistungsvvergleich PISA initiierte, oder von der Europäischen Union, die durch die ‚Erklärung von Bologna‘ auf eine Homogenisierung der verschiedenen nationalen Lehrerbildungen drängt. Diese supranationalen Akteure bleiben im vorliegenden Buch weitgehend unberücksichtigt, weil ihre Untersuchung den Rahmen gesprengt hätte. Es fehlen sowohl Theorien zu solchen Akteuren, als auch theoretische Ver-

a) Makro-Ebene des schulischen Gesamtsystems

Auf dieser Ebene findet sich eine veränderte Beziehung des Schulsystems zum Staat, d.h. eine vom Staat induzierte Diskussion über neue Governance-Strukturen, die mehr Elemente des Managements, des Wettbewerbs und der Eigenverantwortung für Schulsysteme beinhalten – der Staat zieht sich zurück und engagiert sich gleichzeitig mehr im Sinne strategischer Zielsetzungen. Der allgemeinere Kontext hierfür ist das neue Steuerungsmodell nach dem New Public Management (NPM), welches sich europaweit als das derzeit dominierende Muster der neuen Governance darstellt.⁷

b) Meso-Ebene intraorganisationaler Entscheidungsprozesse der einzelnen Schule

Auf dieser Ebene beinhaltet das neue Governance-Modell größere Entscheidungsbefugnisse der Einzelschule. Die einzelne Schule wird zum verlängerten Arm des Staates, sie soll staatliche Ziele in eigener operativer Autonomie durchsetzen.⁸ Eine wesentliche Funktion kommt dabei der Schulleitung zu, die in ihren Managementbefugnissen aufgewertet wird. Insgesamt soll die Einzelschule operative Fähigkeiten bei Personal-, Organisations- und Unterrichtsentscheidungen entfalten. Im Rahmen eines „pädagogischen Qualitätsmanagements“ stehen der Schule zudem neue Methoden zur Verfügung, die Wirkung von Entscheidungen zu messen. Darüber hinaus werden Möglichkeiten der externen Evaluierung genutzt. Da-

knüpfungen bzw. Erörterungen von Strukturdynamiken, die sich zwischen den global und den lokal agierenden Akteuren ergeben. Vgl. aber zur OECD Messner (in diesem Buch) und Gruber (2002). Zu Wandlungsprozessen des Bildungssystems in der Globalisierung vgl. Amos u.a. (2002). Zum Einfluss wissenschaftlicher Beratungen auf Schulmodernisierungen vgl. Tillmann/Vollstädt (2001); zur Bedeutung politischer Berater für das Bildungssystem vgl. Weegen u.a. (2002); zur „educational policy“ politischer Parteien in Deutschland vgl. Keiner u.a. (2000). Zu aus der Wirtschaft stammenden „Quality Movements“, die öffentliche Einrichtungen beeinflussen, vgl. Kaboolian (2000). Ebenfalls ausgeblendet bleiben Gewerkschaften (vgl. aber exemplarisch zu Aktivitäten der GEW Böttcher u.a. (1997) und Lehrerverbände. Die wichtigsten Verbände sind Deutscher Philologenverband (vorwiegend Gymnasiallehrer): <http://www.dphv.de>; Verband Bildung und Erziehung (Real-, Haupt- und Grundschullehrer): <http://www.vbe.de>; Deutscher Lehrerverband: <http://www.lehrerverband.de>.

7 In der Pädagogik und in der Bildungssoziologie wird der Umbau der Beziehung ‚Staat-Schule‘ überwiegend so gesehen, dass sich der Staat unter Kostengesichtspunkten aus Teilen seines Engagements für Schulen zurückzieht (vgl. Lohmann/Rilling 2002) und sich „Quasi-Märkte“ als neue Steuerungsregimes verbreiten (vgl. Weiß 2002). Dagegen lässt sich mit Schimank betonen, dass die entscheidende Stoßrichtung des NPM darin besteht, „dass der Staat sich einerseits aus der Regulierung zurückzieht und andererseits stärker im Sinne von Zielvorgaben steuern soll“ (2002a: 4). An diesem Doppel geht vorbei, wer nur von einem Rückzug des Staates (auf Basis von Sparzwängen) spricht.

8 Dies ersetzt die bislang nur lose Kopplung lokaler Schulorganisationen an den Staat (vgl. Terhart 1986).

mit wird es möglich, die auf verschiedenen Ebenen (von Schulleitung, Lehrkräften und Schülern) erbrachten Leistungen aufeinander zu beziehen. Es wird zunehmend auf den *Output* einzelner Systemebenen geachtet.

c) Mikro-Ebene des Rollenhandelns einzelner Lehrkräfte und anderer Akteure der Einzelschule

Auf der Mikro-Ebene des Rollenhandelns einzelner Lehrer werden neue Konzepte der Unterrichtsorganisation formuliert. Zudem verändern sich die Aushandlungsprozesse zwischen Lehrkräften auf der einen sowie zwischen Schulleitungen, Schülern und Eltern auf der anderen Seite. Diese verändern das *professionelle Selbstverständnis* des Lehrers. Dazu trägt auch bei, dass die Lehrerarbeit mit neuen Organisationsprinzipien im Rahmen von Qualitätsverfahren konfrontiert wird, die dazu führen, dass die Lehrkraft die Frequenz der Beobachtung von Schülern erhöht sowie die Zusammenarbeit mit Kollegen und Eltern intensiviert. Im Rahmen von Qualitätsmethoden kommt es zur strukturellen Aufwertung des Kollegiums, weg von einer „weichen“ Schulkultur, hin zu einer teambasierten kollektiven Entscheidungsinstanz einer als Qualitäts-Organisation erneuerten Schule. Die stärkere gemeinsame Beobachtung von Systemoutputs steht dabei mit der bisherigen Alleinzuständigkeit der einzelnen professionellen Lehrkraft in Konflikt – das Selbstverständnis der Profession ist herausgefordert.

Insgesamt fallen bei der neuen Governance erstens auf der Makro-Ebene des gesamten interorganisatorischen Schulsystems neue Managementmethoden auf, zweitens auf der Meso-Ebene der Einzelschule Techniken und Methoden, die Einzelschule als Organisation, als Instanz operativer Entscheidungen, stark zu machen. Und dies ist drittens gegen die bisherige pädagogische Alleinzuständigkeit der professionellen Lehrkraft gerichtet. Die neue Governance zeichnet sich insgesamt dadurch aus, dass die Makro-, die Meso- und die Mikro-Ebene des Schulsystems einheitlich reguliert und verstärkt integriert werden sollen.

Struktur des Schulsystems

Vergleicht man die oben unter a) genannte Makro-Ebene und die unter c) angeführte Mikro-Ebene, dann fällt auf, dass für das Schulsystem zwei sehr unterschiedliche institutionelle Kontexte mit unterschiedlichen sozialen Strukturdynamiken vorliegen.⁹

9 Soziale Strukturdynamiken ergeben sich aus dem handelnden Zusammenwirken von Akteuren. Hierbei lassen sich idealtypisch mit Schimank (2000) drei Arten von Konstellationsgefügen unterscheiden: Beobachtung, Beeinflussung und Verhandlung. Über solche formalen Kennzeichnungen von Strukturen hinaus lassen sich auch die inneren Wirkmechanismen des handelnden Zusammenwirkens in Model-

Das angedeutete Governance-Modell wird auf der Makro-Ebene des Schulsystems zwischen einer überschaubaren Zahl von Akteuren wirksam.¹⁰ Es gibt eine *geschlossene* soziale Strukturdynamik, weil auf dieser Ebene des Schulsystems nur ganz bestimmte Akteure an der Governance mitwirken.¹¹ Zu diesen gehören der Staat selbst, die Bildungsverwaltung und die Profession der Lehrkräfte. Es kommunizieren hierbei überwiegend Organisationen miteinander; es bestehen vor allem von Seiten des Staates und der Bildungsverwaltungen dezidierte Steuerungsabsichten; und es gibt einen Zwang zu Verhandlungen, da schulpolitische Entscheidungen letztlich landesweit umgesetzt werden müssen – es bleibt oft nicht bei Beeinflussungsversuchen oder bloßen wechselseitigen Beobachtungen der Akteure.

Auf der Mikro-Ebene sieht das Schulsystem hingegen ganz anders aus: statt der Organisationen gibt es eine Vielzahl individueller Akteure. Einzelne Lehrer und nicht Organisationen kommunizieren mit vielen anderen Akteuren (Kollegen, Schülern, Schulleitung, Eltern, Öffentlichkeit) über angemessene Erziehungshandlungen. Diese Interaktionen führen unter dem Einfluss von je individuellen Identitätsansprüchen, Rollenfähigkeiten und Nutzenkalkülen zu höchst unterschiedlichen lokalen Konstellationsgefügen. Man kann für diese Ebene auch davon sprechen, dass das Schulsystem beständig einem sozialen Wandel unterworfen ist. In den Generationen der an Schule Beteiligten ändern sich sukzessive Wertvorstellungen, Erwartungen und Ansprüche (vgl. grundsätzlich Schimank 1998: 71-76), und dies beeinflusst auch die Vorstellungen von ‚Erziehung‘.¹²

Neben diesen Elementen eines schwerpunktmäßig langfristigen, ungesteuerten sozialen Wandels und einer Vielfalt von Interaktionen ist das Schulsystem also gleichzeitig auf der Ebene der Governance aktuellen bildungspolitischen Steuerungsbemühungen unterworfen. Und damit ist das Schulsystem insgesamt „von oben“ her eng durch Governance-Muster und

len mittlerer Reichweite festhalten. Diese Modelle sind zum Beispiel: Pattsituationen zwischen annähernd gleich starken Akteuren (wie man sie für die Kultusministerkonferenz annehmen kann); das „Prisoners dilemma“ (für das Hochschulsystem: Schimank 1995: 278); „Principal-agent“-Konstellationen (Schimank 2000: 318-320), die darauf hinauslaufen, dass Vereinbarungen in Arbeitsorganisationen unterlaufen werden; der Matthäus-Effekt („Wer hat, dem wird noch mehr gegeben“; Merton 1968).

- 10 Auch wenn sich von Zeit zu Zeit gravierende Änderungen durch das Auftreten eines neuen Akteurs wie die OECD einstellen.
- 11 So sind z.B. die Muster des handelnden Zusammenwirkens von institutionellen Gegebenheiten, von den role sets der pädagogischen Profession beeinflusst (so auch für Hochschulen, vgl. Schimank 2002b: 164).
- 12 Vgl. zum Wandel von Lehrer- und Schülergenerationen Ziehe (in diesem Band). Änderungen ergeben sich für den Nationalstaat z.B. dadurch, dass sich Migrationsströme und Kohortenzusammensetzungen verändern sowie neue Anspruchsgruppen auftauchen. Vgl. exemplarisch Lowe (1997) für die Entwicklung sozialer Gruppen im englischen Bildungssystem zwischen 1964 und 1990.

geschlossene Strukturdynamiken gerahmt und gleichzeitig „von unten“ her, den Interaktionen, durch *offene* soziale Strukturdynamiken beeinflusst.

Diese Struktur macht es schwierig, wenn nicht unmöglich, eine einzige Theorie der schulischen Modernisierung zu entwickeln. Denn diese müsste die Integration völlig unterschiedlicher sozialer Strukturdynamiken nicht nur jeweils auf der Makro-, Meso- und Mikro-Ebene begrifflich durchdringen, sondern auch noch miteinander verbinden und zudem noch mit prognostizierbaren Ergebnissen ausstatten können.

Grenzen einer Theorie der Modernisierung – soziale Mechanismen mittlerer Reichweite

Es ist kein Zufall, dass Raymond Boudon als einer der wichtigsten Theoretiker, der sich mit sozialen Strukturdynamiken des handelnden Zusammenwirkens beschäftigt und dabei auch das Bildungssystem vor Augen hat, 25 Jahre Theorien zur Modernisierung und zu sozialem Wandel so resümiert: „No theory“ (Boudon 1983) – es gibt keine Theorie.

Als Ersatz für eine „große“ Theorie der Modernisierung und des sozialen Wandels sind in den Sozialwissenschaften theoretische Konzepte *mittlerer Reichweite* entwickelt worden (Merton 1967), mit denen auch die hier thematisierte aktuelle Modernisierung von Schulsystemen beobachtet werden kann. Anschließend an die von Boudon zum Ausdruck gebrachte Unmöglichkeit einer umfassenden Theorie der Modernisierung zielen die nachfolgenden Erörterungen im Prinzip darauf, für nationale Bildungssysteme fallspezifische Analysen mittlerer Reichweite immerhin vorzudenken, wenn schon nicht selbst durchzuführen.

Vergessen von Reformen

In der Gesellschaft geraten frühere Modernisierungen oftmals in Vergessenheit, so Niklas Luhmann (2002: 166-167; 179, Anm. 27). Bildungssysteme sind immer wieder mit einem Impuls zur Veränderung konfrontiert, ohne dass die Geschichte vergangener Reformen in einem Systemgedächtnis bewahrt würde. Vielmehr scheint mit einer neuen Reform gleichsam immer wieder bei Null begonnen zu werden. Reformen wollen in der Regel ein aktuelles Bestandsproblem mit Hilfe einer ganz anderen Lösungsvariante überspringen, die eben deshalb auch radikale Wirkungen versprechen mag, weil zurückliegende Reformen und ihr Scheitern nicht in den Kanon verfügbarer Alternativen einbezogen werden. So beginnen Reformen fast nie mit einer Evaluation dessen, was es an Reformen in der Vergangenheit bereits gab, und geben sich als neu und alternativlos aus. Deshalb ist es möglich, dass vergangene Reformideen bisweilen im neuen Gewand wieder auftauchen.

Parallel zu Geschichten über die Wiederkehr von Reformen ließen sich Geschichten über das „ewige Scheitern“ von Reformen formulieren. Grund für dieses Scheitern ist in akteurtheoretischer Sicht unter anderem, dass in einer Modernisierung nicht nur Modernisierer auftreten, sondern auch Modernisierungsgegner. Zudem können Modernisierungsbefürworter in wesentlichen Punkten irren. Würden Reformen mehr Erfahrungen berücksichtigen, die frühere Auseinandersetzungen zwischen Befürwortern und Gegnern festhalten, würden Reformen vermutlich weniger *transintentionale* Folgen haben, d.h. Effekte, die über die Intentionen der Beteiligten hinausgehen.¹³ Die widersprüchliche Realität von Modernisierungen, eine Zukunft gestalten zu wollen und doch immer wieder unerwartete Konsequenzen zu produzieren, zwingt Modernisierer eigentlich dazu, von vornherein auf mögliche Folgen zu achten, die sich aus akteurtheoretischer Sicht unter anderem aus dem Verhalten der Gegner oder der Zögerlichen ergibt – mit dem Ziel, die Modernisierung gegenüber verschiedenen Akteuren flexibel zu machen. Nicht nur Modernisierer, auch Modernisierungstheorien lassen sich dahingehend befragen, inwieweit sie „worst cases“, unerwünschte Nebenfolgen und mögliches Scheitern a priori mit überlegen.¹⁴

Würden in Schulen Qualitätsmaßnahmen greifen, die beinhalten, dass sich die Akteure der Schule regelmäßig untereinander beobachten, Daten erheben, auswerten und dokumentieren (vgl. Kempfert/Rolff in diesem Band), würde es schwieriger sein, Reformen zu vergessen. In der ‚radikalen‘ Outputbeobachtung, die – neben dem Management der Ergebnisse – den Kern der Qualitätsmethoden ausmacht, würden sich gewollte und ungewollte Wirkungen eingeführter Reformeffekte sofort an mehreren Stellen zeigen und wiederum als Daten festgehalten. Frühere Reformbegriffe postulierten dagegen Ziele, die mitunter schwierig operationalisierbar waren.

So konnte und musste bei Anzeichen des Scheiterns ein „ideologisches“ Reformprogramm komplett gegen ein anderes ausgetauscht werden. In einer qualitätsorientierten – und das heißt: datenbasierten – Schule sind dagegen ideologische Programme reduziert zugunsten einer Vielzahl technischer, operativer Angaben, wie in der Schule beobachtet und Daten festgehalten werden sollen. Solche Techniken der Selbstbeobachtung stellen natürlich selbst wieder ein ideologisches Programm dar. Aber sie bieten den Akteuren der Schule eindeutig operative Hilfen an, mit denen „kleinschrittig“ sowie permanent Wirkungen von Leistungen auf verschiedenen Ebenen indiziert werden können. Würden diese Hilfen genutzt, könnte die Schule ebenso kleinschrittig entscheiden, welche einzelnen Elemente schulischen Prozessgeschehens vergessen und welche der Bearbeitung wieder zugeführt werden sollen. Es müsste nicht mehr zum Vergessen

13 Vgl. zu dem von Uwe Schimank stammenden Begriff Transintentionalität: Schimank in diesem Band; grundsätzlich Greshoff u.a. (2002); bezogen auf das Bildungssystem: Brüsmeister (2002a).

14 Im letzten Kapitel dieses Buches wird ein Teil der Folgeproblematik von Modernisierungen angesprochen.

großer Reformideen kommen, wie es Luhmann (ebd.) für die bisherige Geschichte des Bildungssystems festgestellt hat.

Wirksamkeit von Leitideen im Rahmen von Beobachtung, Beeinflussung, Verhandlung

Ein zentrales Begriffspaar für das Verständnis von schulischer Modernisierung bezieht sich auf Akteure und soziale Systeme als Träger der Modernisierung. Den Systembegriff benötigt man unter anderem für die Beobachtung, dass in der Gesellschaft z.B. bestimmte Leitbegriffe – wie derzeit *Management* und *Effizienz* – in mehreren gesellschaftlichen Teilsystemen gleichzeitig bedeutsam werden, wobei man kaum davon ausgehen kann, dass diese von wenigen Akteuren gesteuert seien. Vielmehr dient als Ansatzpunkt die differenzierungstheoretische Überlegung, Gesellschaft sei in Teilsysteme funktional differenziert.¹⁵ Würde man nur systemtheoretisch denken, dann würde Modernisierung evolutionär vorkommen, nach Maßgabe der je eigenen Autopoiesis eines Teilsystems – Modernisierung kann dann in der Gesellschaft auch nicht zentral gesteuert werden. Damit verweisen Systemtheoretiker auf die Selbstläufigkeit des sozialen Wandels bzw. auf Grenzen ‚gezielter‘ Modernisierung (vgl. Stichweh 1994).

Auch Akteurtheoretiker stützen sich auf differenzierungstheoretische Überlegungen und versuchen zu zeigen, wie Codes und Programme der Teilsysteme die Interessen von Akteuren anleiten (Schimank/Volkman 1999: 17-19). Bei ihrer Interessenausübung können Akteure jedoch kaum davon ausgehen, dass sie allein agieren und ihre Ziele vollständig realisieren. Vielmehr werden ihre Mittel und Ziele durch soziale Mechanismen, in Konstellationen des handelnden Zusammenwirkens und in der Auseinandersetzung mit den Interessen anderer Akteure kontextuiert und abgeändert.

Das Zusammenwirken der Akteure spielt sich im Rahmen von Verhandlungen, Beeinflussungen oder auch nur in Form lockerer Beobachtungen ab (vgl. Schimank 2000): entweder gelangen Akteure in Verhandlungen zu einem verbindlichen Kompromiss in der Ausgestaltung einer Modernisierungsidee, oder eine Gruppe kann andere Gruppen mit eigenen Vorstellungen von Modernisierung stärker beeinflussen, oder die Gruppen irritieren sich durch lockere Beobachtungen wechselseitig. Die Ergebnisse von Verhandlungen, Beeinflussungen und Beobachtungen können dabei prinzipiell den Intentionen der Akteure oder Gruppen entsprechen. Das handelnde Zusammenwirken kann aber auch transintentionale

15 Jedes Teilsystem übernimmt nach Maßgabe einer eigenen Autopoiesis bestimmte Leistungsfunktionen für die Gesellschaft. Der Sinn dieser Leistungen ist jeweils systemspezifisch, nach eigenen Codes (Leitideen) und Programmen organisiert. Für die Wirtschaft z.B. lautet der Code „zahlen/nicht zahlen“. Im Bildungssystem ist der Code „vermittelbar/nicht vermittelbar“, das Medium ist der Lebenslauf (vgl. Kade 1997).

Effekte hervorbringen, die keiner der Beteiligten gewollt hat. Dies bedeutet für den hier diskutierten Zusammenhang: Modernisierungen erreichen unter Umständen nicht das, was mit ihnen beabsichtigt wird. Dies wirft die grundsätzliche Frage auf, unter welchen Bedingungen eine Modernisierungsidee Geltung beanspruchen kann. Diesem Aspekt wollen wir uns nun widmen.

Leitideen und Geltungskontexte

Gesellschaftliche Leitideen scheinen wichtige Faktoren für die Erklärung von Modernisierung darzustellen. Hier lässt sich eine differenzierungs- und akteurtheoretische Überlegung anführen: Es interessiert, wie die verschiedenen Akteure Codes (Leitideen) und Programme aufgreifen.¹⁶ Lepsius (1997: 59) geht hierbei von verschiedenen Geltungskontexten aus, die zum Beispiel von Interessenkoalitionen bestimmt werden (vgl. Faust 2002: 74). In diesen Geltungskontexten findet eine Leitidee ihre Konkretion.

Zum Beispiel zeigt Boyd (hier im Buch), dass in den Vereinigten Staaten und in England bestimmte Akteure als „think tanks“ transnational in der Verbreitung von Modernisierungsideen aktiv sind, indem sie etwa internationale Konferenzen abhalten. Diese Modernisierungsideen werden aber nicht automatisch auf der Ebene der Einzelschule wirksam. Wie bei den transnationalen Akteuren gibt es auch hier besondere Interessen (vgl. generell Esser 2000: 367f.), welche den Zugriff und die Geltung einer Modernisierungsidee von vornherein spezifizieren. Kursierende Leitideen, über die man spricht, sind eine Sache, aber die Geltungskontexte der Leitideen eine zweite. Erst Geltungskontexte entscheiden über die Handlungswirksamkeit einer Leitidee, oder anders gesagt: Leitideen müssen im Handeln realisiert werden. Der wissenschaftliche Beobachter kann – z.B. mit der Diskursanalyse – zeigen, dass und welche Semantiken gesellschaftlich neu auftauchen, wie über sie gesprochen wird (*talk*), auf welche Semantik das Denken von Akteuren neu ausgerichtet werden soll. In welchem Ausmaß jedoch dieses Denken ein Handeln anleitet (*action*), lässt sich aus der Leitidee selbst nicht ableiten.¹⁷ Hierfür bedarf es der Analyse von Geltungskontexten.

Offensichtlich sind auch die drei von Schimank genannten Konstellationsarten des handelnden Zusammenwirkens – Beobachtung, Beeinflussung und Verhandlung – gleichzeitig Geltungskontexte für eine Modernisierungsidee. Kommt es zwischen Akteuren zu Verhandlungen, kann eine Modernisierungsidee am Ende vielleicht rechtlich institutionalisiert wer-

16 Nach Schimank/Volkman (1999: 17) geben Codes gesellschaftlicher Teilsysteme „Akteuren die Möglichkeit, ihre Ziel- und Mittelwahl methodischer vorzunehmen, da der generelle Orientierungsrahmen für das Handeln bereits unzweideutig definiert ist“. Die Programme der Teilsysteme „sind Spezifizierungen der hochabstrakten Codes, also Regeln, wie die Codes zu verstehen sind“ (ebd., 11).

17 Vgl. zur Unterscheidung von „talk/action“ in Organisationen: Brunsson 1989.

den, was dann die neuen, mit der Modernisierungsidee verbundenen Handlungsmaximen bei Nichterfüllung sanktionierbar macht. Beobachten und irritieren sich dagegen Akteure nur wechselseitig mit ihren Vorstellungen, gibt es einen Streit der Modernisierungsideen, ist der Geltungskontext offensichtlich schwächer.

Um Konstellationen der Beobachtung, der Beeinflussung oder der Verhandlung kenntlich zu machen, empfehlen Akteurtheoretiker zudem, nach *bestimmten* Akteuren Ausschau zu halten. Schimank/Volkmann (1999: 19) beziehen sich z.B. auf Colomy (1990), der vier Typen von Akteuren unterscheidet, „institutional entrepreneurs“, die an einem bestimmten Differenzierungsvorgang interessiert sind und ihn voranzutreiben versuchen; „institutional followers“, die sich ab einem bestimmten Punkt davon mitreißen lassen; „institutional conservatives“, die den Status quo aufrechterhalten wollen; und „institutional accommodationists“, die zwischen diesen beiden Lagern vermittelnd eingreifen können.“

Es kommt also bei einer Modernisierung darauf an, welche Akteure mit welchen Interessen an ihr beteiligt sind, und welche soziale Mechanismen die Akteure durch ihr Zusammenwirken gewollt sowie ungewollt konstituieren.

Institutionalisierung

Die sozialen Mechanismen der Beobachtung, Beeinflussung und Verhandlung sind wiederum von institutionellen Kontexten gerahmt, d.h. der Verkehrsweise, die in einem Teil des sozialen Feldes jeweils vorherrscht. So lässt sich in lockerer Anlehnung an Birnbaum (2000) sagen, dass die „management fads“, innerhalb derer sich Leitideen verbreiten, unterschiedlich konturiert sind, je nach dem, ob die sozialen Beziehungen vornehmlich hierarchisch (wie im Staat), eher über den Markt (wie in der Wirtschaft) oder eher netzwerkförmig (wie in der Profession des Schulsystems) organisiert sind. Während Staat und Wirtschaft Amtsautorität, rationale Verfahren und hierarchische Organisationen für die Verbreitung von Leitideen nutzen können, spielen im Schulsystem eher lose gekoppelte Beziehungen zwischen autonomen Professionellen eine Rolle, wobei die Akteure auf die Kraft des besseren pädagogischen Arguments setzen. Und dies bedeutet auch, dass sich Leitideen aus der Wirtschaft und dem Staat – wie die derzeitigen Semantiken des Managements oder der Effizienz – nicht einfach in das Schulsystem übertragen lassen (vgl. Brüsemeister 2002b).

Unter dem Begriff der Institutionalisierung und der institutionellen Kontexte wird ebenfalls diskutiert, wie Leitideen in verschiedenen Geltungskontexten wirken. So notiert Lepsius (1997: 58f.; vgl. ähnlich Esser 2000: 5f.):

„Im Prozess der Institutionalisierung einer Wertvorstellung werden aus Ideen Handlungsmaximen mit Anspruch auf Gültigkeit gegenüber ganz verschiedenen Menschen mit je eigenen Motiven und Interessen. [...] Beispielsweise gilt für wirtschaftliches Handeln die Maxime der Einkommensmaximierung als rational. [...] Der Institutionalisierungsprozess umfasst nicht nur die Konkretisierung einer Leitidee, sondern stets auch eine Kontextbestimmung ihrer Gültigkeit. Erlaubt der Handlungskontext keine Verhaltensorientierung an den Rationalitätskriterien, so können diese nicht oder nur unvollkommen verfolgt werden.“

Faust (2002: 73f.) beschreibt im Anschluss an Lepsius den Kampf um Leitideen, wobei er zugleich mit Wagner (1995: 48) der Ansicht ist, dass Leitideen vor allem von „modernisierenden Eliten“ ausgehen. Folgt man dieser Überlegung von Faust (die für ein anderes Thema formuliert wurde), so nimmt dies Autoren im vorliegenden Buch vorweg, die auf das Schulsystem bezogen von einem Kampf bisheriger und neuer Leitideen sprechen (etwa „Chancengleichheit“ contra „Effizienz“):

„Die Leitidee selbst ist [...] vage und interpretationsoffen, aber auch -bedürftig. Ideen werden erst wirksam, wenn sie sich mit Interessen verbinden, wie Interessen einer Legitimation in der Ideenwelt bedürfen. In Institutionalisierungsprozessen einer Leitidee verbindet sich beides. Ferner beherrscht nie *eine* Leitidee das Feld unangefochten, obwohl man manchmal den Eindruck hat, zu bestimmten Zeiten seien Alternativen sprachlos geworden. Aber allemal arbeitet sich eine neue Leitidee an den Leitideen der ‚alten‘ Ordnung ab, die sie herausfordert. Wenn die alten Leitideen hinreichend diskreditiert sind, verschwinden dennoch nicht die Interessen und Werte, die sich mit den früheren Leitideen verbanden.“ (Faust 2002: 75f.; Herv. i.O.)

Es ist also von einem „Wettstreit der Ideen“ (ebd., 76) auszugehen. Und dieser Wettstreit wird, wie oben angedeutet, offensichtlich von verschiedenen institutionellen Kontexten moderiert, die staatlich, marktlich oder netzwerkförmig organisiert sind. Es ist derzeit offenkundig (noch) nicht der Fall, dass sich im gesamten schulischen Feld Ideen des Managements, der Überprüfbarkeit und der Effizienz durchgesetzt haben. Aus dem vom Staat organisierten Teilfeld der Schule heraus werden zwar solche Leitideen mit-samt den Techniken des Qualitätsmanagements, basierend auf bestimmten Interessen, angeboten. Schulleiter, Lehrkräfte, Schüler und Eltern haben jedoch ebenfalls spezifische Interessen an der Aufnahme oder Ablehnung solcher Ideen und Techniken. Es kann zu subtilen Strategien des Unterlaufens kommen, d.h. eine neue Leitidee wird nicht unbedingt offensiv abgelehnt, sondern auf verschiedensten schulischen Ebenen umgangen.

Nach Faust (2000: 63-69) werden Leitideen erstens in nationalen Arenen interpretiert. Zweitens setzt sich der Interpretationsprozess vor Ort in einzelnen Organisationen fort (ebd., 79-81) – in unserem Fall in der einzelnen Schule.¹⁸ Neben der nationalen Arena gibt es also eine weitere Arena,

18 Wie sich Leitideen im Einzelnen in nationalen und lokalen Arenen gestalten, ist nach Faust (2000: 66) erst in Ansätzen theoretisch ausgearbeitet worden.

in der die Leitideen einem Wettstreit ausgeliefert sind. Auch hier spielt aktive Uminterpretation eine Rolle, nun unter anderem motiviert von Karriereinteressen der Lehrkräfte sowie von Interessen anderer Akteure der Einzelschule. Diese Uminterpretation scheint besonders für die Modernisierung von Schulsystemen relevant, weil Schulsysteme – neben der „von oben“ steuernden staatlichen Governance – „nach unten hin“ auf der lokalen Ebene interaktionsoffen sind.¹⁹

Die Fragen, welche Bedeutung die Arena der einzelnen Schule bezüglich der Annahme oder der Ablehnung einer Modernisierungsidee hat und welche Mechanismen des handelnden Zusammenwirkens dabei relevant werden, haben auch Untersuchungen zur Mikropolitik der Schulentwicklung behandelt. Sie beschäftigen sich mit Machtstrategien einzelner Akteure auf der ‚Vorder- und Hinterbühne‘ einer Schule.²⁰ Man kann also in Ergänzung zu Lepsius und Faust weitere Theoriebausteine anführen, die für den Interaktionsbereich der Schulen fragen, wie mit Modernisierungsideen umgegangen wird.

Insgesamt umschreibt das Modell von Lepsius und Faust Leitideen auf der Ebene nationaler Institutionenlandschaften, innerhalb derer es verschiedene Akteurkonstellationen gibt, welche sich um Vertreter der alten und der neuen Leitideen gruppieren. Neben dieser nationalen Arena gibt es lokale Arenen einzelner Schulen, in denen ebenfalls Akteure auf Basis ihrer Interessen und Werte eine Idee „kontextualisieren“ und damit unter Umständen handlungsrelevant machen.

Mediatisierung der Modernisierung durch das Bildungssystem

In ähnlicher Weise führt Margaret S. Archer (1982) aus, dass „ideas“ – im Sinne von Max Weber als ein System der Überzeugungen verstanden – in nationalen Erziehungssystemen „become institutionalized as ‚educational knowledge‘ at the systemic level“ (ebd., 254). Wie auch Lepsius ist Archer um eine Präzisierung des Verhältnisses „between interests and ideas“ bemüht, und auch sie geht von einem Wettstreit der Ideen aus, der von verschiedenen Interessengruppen geführt wird – mit dem Ziel, je eigene Vorstellungen von „educational politics“ durchzusetzen). Hierbei liegen Ideen miteinander im Wettstreit:

„Even if we assume that a group in firm educational control is perfectly clear and correct about its objective interests, there is not just one set of ideas alone which can legitimate their educational domination nor only one kind of knowledge which is obviously going to serve them best by constituting the school curricula.“ (ebd., 255)

19 Letzteres gründet sich vor allem auf die für die Profession der Lehrer typische Autonomie.

20 Vgl. Altrichter/Posch (1996). Vgl. auch zur Macht und Ohnmacht von Akteuren in der Verwaltungsmodernisierung: Bogumil/Kißler (1998).

Archer interessiert dabei auch, wie Ideen und Interessen in spezifische nationale Curricula münden (ebd.) und konstruiert ein Modell, das sowohl das Schulsystem als Ganzes erfasst, als auch bis hinunter zu schulischen „outputs“ gelangt (ebd., 240).

Dabei geht es ihr um die Frage der Genese des Schulsystems („origins“). Diesbezüglich geht sie davon aus, dass das Bildungssystem zum Teil abhängige Variable der Gesellschaft ist, insofern verschiedene gesellschaftliche Teilsysteme Einfluss auf das Bildungssystem nehmen.²¹ Beispiele für solche Abhängigkeitsbeziehungen werden z.B. in Argumenten angedeutet, dass wesentliche Schulleistungen von Kindern und Jugendlichen auf das Familiensystem zurückgehen, dass Rahmenbedingungen des Lehrerhandelns an das Rechtssystem gebunden sind (vgl. auch Richter hier im Buch), dass das Wirtschaftssystem über Inhalte der beruflichen Bildung mitbestimmt oder die Politik über die Steuerung des Bildungssystems entscheidet.

Neben diesem Modus der Abhängigkeit stellt Archer heraus, dass das Bildungssystem andere Teilsysteme der Gesellschaft mediatisiert (ebd., 238). Im Kern lautet das Argument, dass das Bildungssystem gesellschaftsweit handlungswirksame Maximen installiert hat, welche weitgehend selbstverständlich geworden und damit kaum thematisiert werden. Allerdings beweisen sie sich in Krisenzeiten: So lässt sich für die Gegenwart nach den Schulleistungsvergleichen PISA und dem schlechten Abschneiden Deutschlands zwar bemerken, dass Schulsysteme in erhebliche Kritik geraten. Aber dabei scheint öffentlich „nur“ über den Modus der Governance gestritten zu werden, d.h. *wie* Leistungen künftig organisiert werden sollen – *dass* es diese Leistungen geben soll, scheint hingegen unstrittig. Niemand fordert offensiv die Reduktion von Bildungsprogrammen. Auch wenn die Umstrukturierung des Bildungssystems im Rahmen eines neuen, am Management orientierten Governance-Modells von manchen deutschen Bundesländern im Hinblick auf mögliche Einsparungen diskutiert wird, so gilt doch das Ziel einer Verbesserung von Bildungsangeboten nach wie vor als Maxime – gerade insofern die OECD-Länder nach PISA strukturelle Verbesserungen ihrer Leistungsangebote anstreben, um in der Weltgesellschaft letztlich nationale Produktionsvorteile erzielen zu können (so Messner in diesem Band).²² Man kann die Idee fortlaufend verbesserter

21 Schimank diskutiert dies in seinem Beitrag für diesen Band auf einer grundsätzlichen Ebene unter dem Begriff der Teilsysteminterdependenzen.

22 Die Einsparungs-Strategien der Landesverwaltungen dürfen jedoch keinesfalls unterschätzt werden. Man könnte in den zum Teil seit Jahren spürbaren Bemühungen, die wöchentliche Arbeitszeit von Lehrkräften und Klassenfrequenzen zu erhöhen sowie die wöchentliche Unterrichtszeit der Lernenden zu verringern (Klemm 1997: 101), eine „konservative Transformation bzw. Modernisierung“ des Wohlfahrtsstaates im Bereich Schulbildung sehen (angenähert an die Einschätzung von Borchert 1995). Der Begriff der konservativen Transformation verweist darauf, dass zwar Leitlinien der Inklusion semantisch weiterhin vertreten, Finanzmittel jedoch fak-

Bildungsangebote als gesellschaftliche Verankerung des *Inklusionsgebots* verstehen (vgl. schon Parsons 1972: 120; auch Schimank im vorliegenden Buch). Zwar wird, wie bereits erwähnt, über neue Governance-Modelle gestritten. Die Orientierung an Inklusion als solcher jedoch wird dabei weder von der Politik, noch von Familien, noch von der Wirtschaft oder einem anderen Teilsystem in Frage gestellt. In diesem Sinne hat die Vorstellung einer Inklusion *via* Bildung offensichtlich die Gesellschaft durchdrungen.

Es ist also nicht nur so, dass die Interdependenzverhältnisse zwischen gesellschaftlichen Teilsystemen zu Lasten des Bildungssystems gehen, sondern das Bildungssystem mischt sich gleichzeitig in die Belange anderer Teilsysteme ein – und mediatisiert sie stillschweigend.

Modernisierungspfade

Die Modernisierung der Gesellschaft ist von Pfadabhängigkeiten gekennzeichnet (vgl. Schimank 2000: 224-226). Dies meint, dass zunächst von institutionellen Gegebenheiten eines Landes ausgegangen werden muss.²³ So wird z.B. in Überlegungen für eine Schule nach PISA die deutsche Kultusministerkonferenz nicht einfach abgeschafft – trotz vielfacher Kritik an dieser Einrichtung –, sondern in die Modernisierungsbestrebungen eingebunden.²⁴ Diese institutionalisierten Gegebenheiten lassen sich auch in anderen Ländern finden – z.B. in der Schweiz. So muss die Bildungsdirektion im Kanton Zürich bei Modernisierungsabsichten zunächst die Macht der Bezirks- und der Gemeindeschulpflege zur Kenntnis nehmen. Beide Einrichtungen treffen bislang wesentliche Entscheidungen über die zur Gemeinde gehörenden Schulen. Wenn das Schulsystem auf ein zentrales Management umgestellt werden soll, dann muss die Modernisierung auf diesen Punkt eingehen – was sie im Kanton Zürich auch tatsächlich tut (vgl. Bildungsdirektion des Kantons Zürich 1999, Kap. 11).

tisch eingefroren werden, da sich die Politik einer Haushaltssanierung unterwirft, deren Notwendigkeit sie selbst erzeugt. Immerhin bliebe auch in diesem Fall die semantische Orientierung an Inklusion erhalten, sie wird aber auf die Ebene des „talk“ reduziert, wenn gleichzeitig auf der Ebene der „action“ Mittel eingefroren werden. Ob dieser Verdacht – und wenn, für welche Landesregierungen und verwaltungen – zutrifft, ist nicht untersucht. Vgl. auch zum Druck der Sparpolitik, der die Gemeinden derzeit zum Verkauf von Schulgebäuden und Abwassernetzen drängt, grundsätzlich (aus politikwissenschaftlicher Sicht) Bogumil/Holtkamp 2002.

- 23 Vgl. zu den rechtlichen Gegebenheiten den ersten Text von Richter in diesem Buch.
 24 Zudem haben offensichtlich PISA bzw. die OECD die Kultusministerkonferenz dynamisiert. Das schlechte Abschneiden bei PISA sei ein „heilsamer Schock“ gewesen, so die Präsidentin der Kultusministerkonferenz, Dagmar Schipanski, insofern nun über gemeinsame Bildungsstandards sowie eine nationale Bildungsberichterstattung immerhin gesprochen werde (Süddeutsche Zeitung vom 7./8. Dezember 2002, S. 6).

Modernisierungspfade beinhalten also Selbstfestlegungen durch frühere Entscheidungen, die immer auch Nichtentscheidungen für Alternativen waren, die dann in der Gegenwart nicht zur Verfügung stehen. Luhmann (1987: 403) zufolge kann aber gerade eine Entscheidung die Bedeutung der nichtgewählten Alternativen erhöhen, was heißt, dass die Gesellschaft unter Umständen einen Modernisierungspfad einschlägt, den sie vorher nicht gegangen ist. Die in Modernisierungspfaden verfestigten Praktiken scheinen nur von relativer Dauer, da in einer Gesellschaft fortlaufend andere Ideen und Interessen aufkommen.

Für das deutsche Schulsystem deutet dies eine Skizze zur Veränderung der Governance an. Die Bildungspolitik konzentriert sich in den 1960er Jahren nach der von Picht (1964) ausgerufenen „Bildungskatastrophe“ um den Ausbau von Bildungsprogrammen und die Beseitigung von Bildungsnachteilen. Das Gebot der Nicht-Diskriminierung zwingt das Bildungssystem, nach in punkto Bildung besonders benachteiligten Kollektiven Ausschau zu halten. In der Bundesrepublik dieser Zeit sind dies Arbeiterkinder, Mädchen, die katholische sowie die auf dem Land lebende Bevölkerung (vgl. Herrlitz u.a. 1998: 205). Im Rahmen eines bürokratischen Steuerungsmodells wird das Schulsystem gleichsam vom Kopf her ausgebaut (vgl. Übersicht 1, nach Fend 2001: 41):

Übersicht 1: Historisch entstandenes und neues Steuerungsmodell von Schule

	Historisch entstandenes Steuerungsmodell	Neues Steuerungsmodell
Systemebene	<ul style="list-style-type: none"> • Festlegung von Prüfungsanforderungen über gesetzliche Vorgaben • inhaltliche Festlegungen über Lehrpläne (Schaffung von Zeitgefäßen) • Präzisierung von Standards über Lehrmittel und -bücher • zentrale Mittelausstattung • zentrale Lehrerzuordnung 	<ul style="list-style-type: none"> • Rahmenvorgaben, Leitlinien, Fächerkombinationen, Anforderungen bei Abschlüssen • wirkungsorientierte Steuerung über standardisierte Prüfungen • Ranking von Schulen
Schulebene	<ul style="list-style-type: none"> • schwach entwickelt 	<ul style="list-style-type: none"> • gebietsunabhängige Schulwahl der Schüler • Selbstwahl von Leitern und Zuwahl neuer Lehrer durch das Kollegium • Erwirtschaftung eigener Einkünfte
Lehrerebene	<ul style="list-style-type: none"> • Überprüfung der Lehrerergebnisse und Lernerfolge über eng curricular gebundene Prüfungen im schulischen Alltag • Autonomie des Lehrers in methodisch-didaktischen Fragen 	<ul style="list-style-type: none"> • lohnwirksame Leistungsbeurteilung • formative Selbstevaluation
Schülerebene	<ul style="list-style-type: none"> • Bindung der schulischen und beruflichen Aufstiegschancen an die Abschlussprüfungen in den Schulen 	<ul style="list-style-type: none"> • Beurteilung der Lehrkräfte
Elternebene	<ul style="list-style-type: none"> • schwach entwickelt 	<ul style="list-style-type: none"> • Wahl von Schulen • Evaluation der Lehrkräfte • Voucher-System

Um mit bildungspolitischer Planung auf Chancenungleichheiten zu reagieren, ist das bürokratische Steuerungsmodell auf der Seite des *Inputs* stark. Man nimmt an, dass zielgerichtet Effekte in der Umwelt erzeugt, d.h. Bildungsbenachteiligungen abgebaut werden können. Weil die internen Steuerungsebenen (die Ebenen der einzelnen Schule, Lehrer, Schüler und Eltern) als homolog zu den Inputzielen angesehen werden, können sie so gut wie vernachlässigt werden. Was für den Ausbau der Inklusion notwendig ist, lässt sich bürokratisch *top-down* festlegen – als Prüfungsanforderungen, als inhaltliche Ausgestaltung von Lehrplänen, als Präzisierung von Standards bei Lehrmitteln und -büchern, als zentrale Mittelausstattung und Lehrerzuordnung. Ergänzend zu Fend (ebd.) kann man sagen, dass das System auch „top-down“ über den Grad der Lehrer- und Elternmitsprache und die Art der Schülerbeteiligung entscheidet. Die Steuerungsebenen der einzelnen Schule, der Lehrer und der Eltern sind hier nur schwach entwickelt. Im Systemablauf muss das Publikum auf diesen Ebenen kaum vorkommen. Denn Schulen, Lehrkräfte, Schüler und Eltern, für die sich der Staat mit Leistungsprogrammen engagiert (wobei die Lehrkräfte Anwälte dieser Programme sind), müssen wenig entscheiden, wenn das System schon in ihrem Sinn optiert und Leistungserhöhungen für alle zu gewährleisten scheint.

Die Systemlogik, die sich am Input orientiert, stirbt etwa Mitte der 1970er Jahre bildlich gesprochen am eigenen Erfolg, wobei dieser ‚Erfolg‘, wie PISA und andere Studien zeigen, vor allem auf der Ebene des *talk* anzusiedeln ist, da es dem deutschen Bildungssystem – anders als anderen Ländern – offensichtlich nicht gelungen ist, sozialstrukturelle Benachteiligungen zu verringern. Als Erbschaft der 1970er Jahre wird eine ‚Verkümmerung‘ von Steuerungsebenen unterhalb der Systemebene hinterlassen.

Anders stellt sich die Situation angesichts heutiger, am Management ansetzender Steuerungsmodelle dar: Der Systeminput ist auf eine strategische Führung zurückgezogen (Fend 2001: 42), den darunter liegenden Ebenen wird größere operative Autonomie gegeben. Die Ausformulierung und Umsetzung der Inklusion soll in stärkerer Beteiligung „von unten“, von den Akteuren der Einzelschule (Lehrkräften, Schülern und Eltern) erfolgen. Es gibt Rückkoppelungsschleifen, die *bottom-up* (nach oben) wirken und von der strategischen Führung aufgegriffen werden. Von der Systemebene werden Leistungen auf den darunter liegenden Ebenen grundsätzlich für messbar gehalten. Mit der stärkeren operativen Beteiligung der unteren Ebenen ist der wesentliche Unterschied zum bürokratischen Steuerungsmodell markiert. Auf der Ebene der Einzelschule zum Beispiel soll sich das Kollegium neue Kräfte selbst zuwählen können; Lehrer sollen einen Teil ihrer Leistungen untereinander evaluieren; die Frequenz der Beobachtung von Schülerleistungen wird erhöht; und Eltern nehmen durch Schulwahl sowie durch ihre Beurteilung von Lehrkräften stärkeren Einfluss. Man kann diese am ‚New Public Management‘ (NPM) angelehnte Steuerungsvorstellung als Intensivierung der Beobachtungs- und Beurteilungsmöglichkeiten derjenigen Akteure beschreiben, die in ihren Leistungs- und Publikumsrol-

len an der schulischen Inklusion beteiligt sind. Während das bürokratische Steuerungsmodell *top-down* organisiert war, sollen die Schulakteure nun *bottom-up* an der Inklusion mitwirken.

Forschungsskizze

Das gerade skizzierte neue Steuerungsmodell wird im Schulsystem „top-down“ eingeführt. Diesbezüglich kann man vermuten – darauf verweisen die in diesem Buch versammelten Texte –, dass wir es mit einer Modernisierungsoffensive zu tun haben. Dies wirft gemäß Wagner (1995) die Frage auf, wer hierbei die „modernisierenden Eliten“ sind, inwieweit neue Leitideen – wie Management, Effizienz und Qualität – die Praktiken der an Schule Beteiligten schon durchdringen, welche Grenzen oder Unterstützung die neuen Leitideen in der Praxis der schulischen Felder finden. Diese Fragen sind für die deutschen Bundesländer, die Hoheitsträger des Schulsystems, noch kaum systematisch untersucht. Man kann jedoch für eine Forschungsskizze Grundsätzliches überlegen:

Erstens lässt sich bezüglich der modernisierenden Eliten sagen, dass sie auf der Makro-Ebene der Governance diejenigen Akteure sind, die das schulische Gesamtsystem in einem Bundesland am NPM-Modell ausrichten. Für welche Bundesländer dies gilt, ist derzeit noch nicht erhoben worden.²⁵ Es gibt jedoch erste Hinweise, dass die deutschen Stadtstaaten in diesem Punkt vergleichsweise fortgeschritten sind – vermutlich auf Grund überschaubarerer Akteurkonstellationen, in denen eine am NPM ausgerichtete Schule leichter durchgesetzt werden kann.²⁶

25 Es gibt derzeit nicht nur keine überblickende Literatur zu der Frage, inwieweit die Schulsysteme der einzelnen deutschen Bundesländer am New Public Management orientiert sind, sondern auch noch keine vergleichende Übersicht, inwieweit sich die Bundesländer im Punkt der Verwaltungsmodernisierung auf ein New Public Management zu bewegen. Diese Auffassung bestätigt Jörg Bogumil als einer der erfahrensten politikwissenschaftlichen Forscher zum Bereich der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland (private Mitteilung). Bogumil vermutet, dass die Landesverwaltungen skeptisch gegenüber Evaluationen sind, und nennt uns immerhin drei weiterführende Literaturtitel: Konzendorf 1998 (dort, beim Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer, der aktuellste Überblick zu Verwaltungsmodernisierungen auf Landesebene, vgl. auch <http://foev.dhv-speyer.de>), Bogumil 1999, 2000. Vgl. auch grundsätzlich Bogumil 2002.

26 Vgl. zu den Stadtstaaten Bremen und Hamburg Maritzen (in diesem Buch); vgl. für Hamburg auch: Tillmann/Vollstädt 2001. Überschaubarer sind offensichtlich auch Akteurkonstellationen im Kanton Zürich. Die dortige Bildungsdirektion ist eindeutig am NPM orientiert, vgl. Buschor in diesem Band. Überschaubarkeit bedeutet jedoch nicht automatisch Langfristigkeit in der Orientierung am NPM. Gerade in Hamburg hat die Koalition aus CDU, Schill-Partei und FDP die Bemühungen der dortigen Bildungsverwaltung im Herbst 2002 zurückgestutzt, dies unter der Federführung eines Senators der FDP, die sich die Modernisierung im neoliberalen Gewand auf die Fahnen geschrieben hat. Im Kanton Zürich wurde eine Verallgemeine-

Auf der Makro-Ebene des schulischen Gesamtsystems ist also das entscheidende Element der Modernisierung die Einführung von Managementmethoden der Governance im Rahmen von NPM, die dazu führen, dass die einzelne Schule eine hohe operative Autonomie erhält. Der Grad einer Modernisierung eines Bundeslandes ließe sich daran messen, inwiefern diese größere Autonomie der Einzelschule nicht nur punktuell – in ausgewählten und zeitlich begrenzten Schulversuchen –, sondern flächen-deckend eingeführt wird. Eine solche Phase der Institutionalisierung, die über Versuchsstadien hinausgeht, ist unseres Wissens nur in Bremen und Hamburg begonnen worden.

Zweitens sind modernisierende Eliten auf der Meso-Ebene der Einzelschule diejenigen Akteure, die bereits mit Programmen der Qualitätsmanagements in Kontakt gekommen sind. Die Akteure müssen darüber nicht nur etwas gelesen oder gehört, sondern diese Programme in ihrem Handeln aufgegriffen und an lokale Bedingungen ihrer Schule angepasst haben.

Drittens sind auf der Mikro-Ebene des Rollenhandelns insbesondere Schulleiterinnen und Lehrkräfte als modernisierende Eliten zu sehen, nämlich dann, wenn sie ihre Handlungsmaximen an den größeren Entscheidungsbefugnissen der Einzelschule ausrichten und damit Leitideen und Programme realisieren, wie es sie auf der Governance-Ebene des NPM sowie auf der Meso-Ebene einer an Qualitätsmanagements neu ausgerichteten Schule gibt.

Wollte man also eine Forschungsskizze zu einer *Theorie der schulischen Modernisierung* entwerfen, ließe sich für jedes Bundesland untersuchen, erstens inwiefern auf allen drei Ebenen (Makro, Meso, Mikro) modernisierende Eliten mit Leitideen in Erscheinung getreten sind (*talk*), und zweitens, inwiefern die praktische Umsetzung der Leitideen auf der Handlungsebene (*action*) begonnen wurde. In beiden Dimensionen werden die Bundesländer vermutlich unterschiedlich weit entwickelt sein.

zung des Schulversuchs der „Teilautonomen Volksschule“ per Volksentscheid am 24. November 2002 verhindert.

