

Sabine Hornberg  
Marcelo Parreira do Amaral  
(Hrsg.)

# Deregulierung im Bildungswesen



WAXMANN

# Deregulierung im Bildungswesen



Sabine Hornberg und Marcelo Parreira do Amaral (Hrsg.)

# Deregulierung im Bildungswesen



Waxmann 2012  
Münster / New York / München / Berlin

## **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

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

ISBN 978-3-8309-2766-2

© 2012 Waxmann Verlag GmbH  
Postfach 8603, 48046 Münster  
Waxmann Publishing Co.  
P.O. Box 1318, New York, NY 10028, USA

[www.waxmann.com](http://www.waxmann.com)  
[info@waxmann.com](mailto:info@waxmann.com)

Umschlaggestaltung: Christian Averbeck, Münster  
Titelbild: © Dmitri Stalnuhin – Fotolia.com  
Satz: Stoddart Satz- und Layoutservice, Münster  
Druck: Hubert & Co., Göttingen

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier,  
säurefrei gemäß ISO 9706



Printed in Germany

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, verboten.  
Kein Teil dieses Werkes darf ohne schriftliche Genehmigung des  
Verlages in irgendeiner Form reproduziert oder unter Verwendung  
elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

# Inhalt

*Marcelo Parreira do Amaral & Sabine Hornberg*  
Vorwort: Deregulierung im Bildungswesen ..... 9

## **Teil I – Konzepte, Wirkungen und Folgen von Deregulierung: Bildungsgerechtigkeit in Internationaler Perspektive**

*Wolfgang Böttcher*  
Zur Kritik des Regierens in der Schulpolitik. Zentralisierung  
und Vertrauen statt Dezentralisierung und Kontrolle..... 29

*S. Karin Amos*  
Deregulierung von Bildung: Konzepte und Umsetzungsformen  
im internationalen Vergleich ..... 53

*Marcelo Parreira do Amaral*  
Governance und Deregulierung von Bildung. Regimetheoretische  
Überlegungen zu einem internationalen Trend ..... 71

## **Teil II – Deregulierung, Schulleistung und Evidenzbasierte Schulentwicklung**

*Annika Hillebrand*  
Verbleibchancen in Gymnasien in Nordrhein-Westfalen ..... 95

*Elisabeth Maué, Katharina Maag Merki & Britta Oerke*  
Emotionales Erleben des Zentralabiturs von Lehrpersonen in Bremen.  
Längerfristige Effekte der Implementation zentraler Abiturprüfungen ..... 109

*Denise Demski, Christoph Rosenbusch, Isabell van Ackeren,  
Martens Clausen & Uwe Schmidt*  
Steuerung von Schule durch evidenzbasierte Einsicht?  
Konzeption und erste Befunde des Forschungsverbundes EviS..... 131

*Harm Kuper & Barbara Muslic*  
Evidenzbasierte Steuerung. Der Umgang mit Rückmeldungen aus  
Lernstandserhebungen als Instrument einer evidenzbasierten  
Schulentwicklung ..... 151

### Teil III – Deregulierung, Schulleitung und Schulinspektion

*Matthias Rürup & Maike Lambrecht*

Deregulierung durch Schulinspektion?

Zur Berechtigung einer Fragestellung ..... 165

*Fabian Dietrich*

Schulinspektion im Kontext von „Deregulierung“.

Eine rekonstruktive Annäherung an die Adaption des Steuerungsimpulses

auf der Ebene der Schulleitung ..... 187

*Kathrin Dederich, Nina Fritsch & Christian Weyer*

Die Ankündigung von Schulinspektionen und deren

innerschulische Effekte – hektisches Treiben oder

genügsame Gelassenheit? ..... 205

*Stefan Brauckmann*

Schulleitungshandeln zwischen erweiterten Rechten

und Pflichten (SHaRP) im internationalen Forschungskontext.

Beschreibungen und empirische Befunde ..... 223

*Cornelia Wagner*

Führungsverständnis und Führungshandeln

einzel schulischen Leitungspersonals.

Triangulative Fallstudien an sieben Berliner beruflichen Schulen ..... 249

### Teil IV – Bildungsmärkte und Deregulierte Bildungslandschaften

*Caroline Kann*

Immer mehr Privatschulen für immer weniger Schüler.

Regionale Disparitäten im Schulangebot und zunehmende

Privatschülerzahlen – Entwicklungen und Trends auf kommunaler

Ebene. Erste Zwischenergebnisse ..... 273

*Claudia Unger*

Wettbewerbssteuerung im Primarschulbereich.

Eine explorative Untersuchung zu Wettbewerb,

Profilierung und Kommunikation ..... 295

*Robert Fischbach & Nina Kolleck*

Modi der Veränderung: Qualitätsentwicklung in Netzwerken durch

Netzwerkanalyse und Handlungsforschung ..... 313

*Norbert Sendzik, Johanna Otto, Nils Berkemeyer & Wilfried Bos*

Das Regionale Bildungsbüro als Boundary-Spanner?

Eine Betrachtung des kommunalen Managements

interschulischer Netzwerke..... 331

*Verena Todeskino, Veronika Manitius & Nils Berkemeyer*

Die veränderte Zusammenarbeit von Land und Kommunen in

Bildungslandschaften als Joint Venture:

Eine Fallstudie zur Entstehung von Regionalen Bildungsbüros..... 351

Autorinnen und Autoren..... 365





## **Vorwort: Deregulierung im Bildungswesen**

Mit der Konstituierung moderner Nationalstaaten weltweit ging auch die Entstehung öffentlicher Bildungs- und Pflichtschulsysteme einher (Ramirez & Boli, 1987), die sich durch in staatlicher Verantwortung betriebene Schulen, Bildungsbehörden und Lehrerbildungseinrichtungen, staatlich verwaltete Bildungsetats, staatlich reglementierte Curricula und Schulabschlüsse und eine vom Staat kontrollierte Schulaufsicht auszeichnen (Adick, 1992, S. 113-125; Hornberg, 2010, S. 45-55). Das deutsche Bildungswesen steht in der preußisch-deutschen Tradition und weist seither eine große Nähe zum Staat auf, die nach dem Zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik Deutschland und im Zuge des sich formierenden Wohlfahrtsstaates verstetigt wurde. Bildung und Erziehung unterliegen auch heute dem staatlichen Monopol, wobei den Ländern eine zentrale Führungsrolle zukommt,<sup>1</sup> die in den Landesverfassungen verankert ist. Artikel 7 des Grundgesetzes (GG) legt für die Bundesrepublik Deutschland fest (Deutscher Bundestag, 1949):

„(1) Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates [...] (4) Das Recht zur Errichtung von privaten Schulen wird gewährleistet. Private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen bedürfen der Genehmigung des Staates und unterstehen den Landesgesetzen. [...]“

Moderne Bildungssysteme sind Institutionen und formale Organisationen für die Sozialisierung von Massen (Meyer & Brown, 1978) und weisen ein bürokratisch-professionelles Modell der Regulierung auf (Bidwell, 1965), das durch Arbeitsteilung, Hierarchie, Funktionen und Rollen gekennzeichnet ist. Dahinter verbirgt sich die Annahme, dass zentrale, bürokratische Kontrolle und Koordination rationale Formen der Organisation darstellen (Brian & Rowan, 1977). Diese bürokratische Organisation von Bildung ist geprägt von Normen des Systems, die im Pflichtschulwesen ihren Niederschlag in Schulgesetzen, Verordnungen, Lehrplänen usw. finden (van Ackeren & Klemm, 2011). Auf der anderen Seite ist Professionalisierung ein zentrales Element dieses Modells. Mit ihr geht eine ‚relative pädagogische Autonomie des Bildungswesens‘ (Adick, 2003) einher, die ihren Niederschlag beispielsweise in der korporativen Verankerung von Lehrkräften, ihrer Aus- und Weiterbildung und pädagogischen Arbeit findet, bei der Auswahl von Unterrichtsinhalten, didaktischer und methodischer Zugänge und in der Bildungspraxis. Dieses Modell der Regulierung brachte zugleich staatliche, bürokratisch und administrative Kontrolle auf der einen und korporative, professionelle und pädagogische Regulierung auf der anderen

---

1 In gewisser Weise lässt sich dies bereits als Indiz für Deregulierungstendenzen in der Geschichte der Bundesrepublik ablesen. Zur Kulturhoheit der Länder siehe Grundgesetz Art. 30 und Art. 70ff; zur Neuregelung der Kooperation zwischen Bund und Ländern in Bildungsfragen im Rahmen der Föderalismusreform siehe Art 91b GG. Siehe allgemein zum Schulrecht: Avenarius & Füssel, 2008.

Seite zusammen und ist seither von einer spannungsreichen Zusammenarbeit gekennzeichnet.

## 1. Das öffentliche Bildungswesen und die Reform der bürokratisch-professionellen Regulierung

Das genannte Modell der Regulierung von Bildung erfährt seit einigen Jahren Kritik, die auf den institutionellen Kontext von Bildungsorganisationen zielt und das Monitoring von Leistungen stärker als bisher in das Zentrum rückt (Rowan & Miskel, 1999). Stichworte in diesem Kontext sind beispielsweise ‚New Public Management‘, ‚Neue Steuerung‘ oder auch ‚Ökonomisierung/Privatisierung der Bildung‘. Fokussiert wird seither stärker als zuvor die interne Organisation von Bildungssystemen. Bildungsorganisationen sollen nicht länger primär im Zuge zentralstaatlicher Planung, sondern mittels Deregulierung und Dezentralisierung – mit Bezug auf Accountability und neue Steuerungsmodelle – reguliert und geführt werden. Damit verknüpft ist die Kritik der gesellschaftlichen Umwelt an den Leistungen von Bildungssystemen. Sie findet ihren Niederschlag in öffentlichen und politischen Diskussionen – prominent beispielsweise im Anschluss an die Befunde internationaler Schulleistungsstudien wie PISA, TIMSS, PIRLS/IGLU usw. – zum deutschen Schulsystem, um seinen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands und seine internationale Wettbewerbsfähigkeit, womit stärker die gesellschaftliche Funktion von Bildungssystemen in den Blick geraten.

Seit den späten 1970er Jahren weist die institutionalistische Organisationsforschung darauf hin, dass Rationalität nicht der einzige Grund für die formale, bürokratische Organisation von Bildung und Erziehung sein kann (Sobe & Ortegón, 2009). Meyer, Scott & Deal (1983) argumentieren beispielsweise, die Entstehung formaler, bürokratisch strukturierter Bildungsorganisationen könne nicht primär als Antwort auf technische Herausforderungen ihrer Umwelt verstanden werden. Schulen, so ihr zentrales Argument, seien nicht entstanden um die (technische) Arbeit (Unterricht) rationaler zu gestalten, sondern sie seien:

„institutional structures that define given types of roles and programs as rational and legitimate. [...] Educational organizations arose to bring the process of education under a socially standardized set of institutional categories, not necessarily to rationalize the ‚production processes‘ involved in carrying out this work.“ (ebd., S. 46)

Der mit diesem Argumentationsgang verknüpfte Forschungsstrang legt dar, dass die internen Strukturen von Bildungsorganisationen keine engen und dichten Verbindungen aufweisen, die für die interne Kontrolle und Koordination der Inhalte und Methoden dessen stehen, was ihre zentrale Aufgabe und Tätigkeit ist: der Unterricht (Meyer & Rowan, 1978, S. 79). Dieses Merkmal von Bildungsorganisation wurde als ‚loose coupling‘ bzw. ‚decoupling‘ bezeichnet (Weick, [1976] 2009), oder anders ausgedrückt: die internen Strukturen von Bildungsorganisationen seien von den (Ar-

beits-)Aktivitäten (Unterricht), und diese wiederum von ihren Effekten (Lernen) entkoppelt. Was tatsächlich in Schulen passiere, werde im Einzelnen nicht kontrolliert, sondern unterstehe, so Meyer & Rowan (1978, S. 101), einer ‚logic of confidence‘:

„Interaction in schools [...] is characterized both by the assumption of good faith and the actualities of decoupling. [...] Parties bring to each other the taken-for-granted, good faith assumption that the other is, in fact, carrying out his or her defined activity.“

Evaluationen der Arbeit von Lehrkräften (Unterricht) und die Resultate ihrer Arbeit (der Lernerfolg ihrer Schülerschaft) seien selten und hätten oft keine Konsequenzen. Die einzigen strikten Kontrollen seien ‚rituelle Klassifikationen‘, also solche, die festlegen, wer als Lehrerin oder Lehrer tätig sein darf und wie, wie Schülerinnen und Schüler Klassen zugeordnet werden; welche Inhalte zu welchem Zeitpunkt unterrichtet werden usw., sei in Form von rechtlichen und normativen Regeln standardisiert und institutionalisiert (Meyer & Rowan, 1983, S. 84f.). Auch im deutschen Bildungssystem gibt es solche ‚rituellen Klassifikationen‘ – es finden sich jedoch zunehmend auch Ansätze, die ‚lose Kopplung‘ in Bildungsorganisationen in eine ‚strikte Kopplung‘ zu transformieren; sie wurden bereits in den 1960er und 1970er Jahren diskutiert, erlangten in Deutschland jedoch erst seit den späten 1990er Jahren gesellschaftliche Resonanz.

Deregulierung des Bildungssystems wird mit Verweis auf divergierende Argumente gefordert und zielt auf Reformen des Bildungssystems, wie sie ihren Ausdruck prominent in der Forderung nach mehr Autonomie für die Einzelschule findet. Damit verknüpft sind eine stärkere lokale Kontrolle der Einzelschule durch Deregulierung und eine Stärkung der ‚Klienten- und Marktorientierung‘ (Rolff, 1995, S. 377) sowie eine Erhöhung der Chancengleichheit und Demokratisierung durch Machtverteilung. Es werden aber auch bildungsökonomische Argumente angeführt, insbesondere von internationalen Akteuren wie der Weltbank, der Europäischen Union oder der OECD. Sie argumentieren mit Kosten-Nutzen Kalkülen, fordern eine Erhöhung der ‚rates of return‘ von Bildungssystemen und mehr manageriale Effizienz, eine Umverteilung der finanziellen Verantwortung und eine Verbesserung der Qualität von Bildung (OECD, 1994; Fiske, 1996; Bray, 1996; Brown, 1994; Eurydice, 2007; Patrinos, 1997).

## 2. Deregulierung als Leitbegriff von Bildungsreformen

Deregulierung ist in erster Linie ein wirtschaftlicher Begriff, der im Umkreis der Theorie der freien Marktwirtschaft von Adam Smith entwickelt wurde. Als Konzept gründet er auf der Lehre des *laissez-faire* und favorisiert kapitalistisches Eigeninteresse, Wettbewerb und ‚natürliche‘ Verbraucherpräferenzen als treibende Kräfte für Wohlstand und Freiheit (Smith, [1789] 1983). Zentral für Deregulierung ist die Forderung nach Abbau zentralstaatlicher Steuerung und Kontrolle, die mit dem normativen Konzept des ‚schlanken Staates‘ (neo-)liberaler Prägung zusammenhängt.

In die Diskussion um die Organisation des Bildungsbereichs wurde Deregulierung insbesondere von John Chub und Terry Moe (1990) mit ihrer Publikation ‚Politics, Markets, and American Schools‘ eingeführt, die große Resonanz in der politisch-öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion fand und zum Teil heftige Reaktion hervor rief (siehe: Smith & Meier, 1994). Ihr Vergleich der akademischen Leistungen von Schülerinnen und Schülern in öffentlichen und privaten Schulen erbrachte, dass die Schülerinnen und Schüler an privaten Schulen im Durchschnitt bessere Leistungen erzielten als ihre Gleichaltrigen an öffentlichen Schulen. Chub und Moe (1990) führten dies auf strukturelle Unterschiede zwischen den beiden Schultypen zurück. Ihr zentrales Argument lautete, öffentliche Schulen litten zu sehr unter Bürokratisierung und Politisierung und seien deshalb nicht so erfolgreich wie private. Die alles überwuchernde Bürokratie sei die Ursache der Probleme öffentlicher Schulen und eine Folge des blinden Vertrauens in die Bürokratie (vgl. Chub & Moe, 1990, S. 36). Zur Bearbeitung dieses Missstandes empfahlen sie mehr Markt und Wahlfreiheit und weniger Regulierung.

Was konkret wird mit Deregulierung im Bildungswesen verknüpft? Zum einen können Formen von Deregulierung in der Beziehung zwischen politisch-administrativer Umwelt und Schulen (z.B. bezüglich des Verhältnisses von Bund, Ländern, Kommunen und Bildungssystemen), zum anderen innerhalb der Ebenen des Bildungssystems (z.B. hinsichtlich des Verhältnisses von Schulen untereinander) unterschieden werden. Hanson verweist auf drei Bedeutungen des Deregulierungsbegriffs: unter ‚*deconcentration*‘ versteht er die Übertragung von Aufgaben und Tätigkeiten, aber nicht von Kompetenzen (authority), auf andere Einheiten innerhalb einer Organisation. Mit ‚*delegation*‘ fasst er die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen von in der Hierarchie höher stehenden auf niedriger stehenden Einheiten; sie können jederzeit nach Ermessen der delegierenden Einheit auch wieder entzogen werden. Unter ‚*Devolution*‘ versteht Hanson (1989) die Übertragung von einst zentralisierten Kompetenzen auf andere Einheiten, die unabhängig von Ersterer agieren können. Privatisierung, so Hanson, stelle eine Form der Deregulierung/Dezentralisierung von Verantwortung und Ressourcen von Einrichtungen des öffentlichen Sektors an solche des privaten Sektors dar (Hanson, 1989, S. 42). Diese Zuordnungen verweisen auf unterschiedliche Dimensionen des Konzeptes der Deregulierung. Im Folgenden gehen wir mit Blick auf die Bundesrepublik Deutschland auf diese drei Dimensionen anhand von Beispielen knapp ein, um solche Formen der Deregulierung zu illustrieren.

Ein *erster* Indikator für Deregulierung manifestiert sich in der institutionellen Deregulierung und findet seinen Ausdruck beispielsweise im Privatschulbereich. In der folgenden Tabelle 1 sind die Anteile von Schülerinnen und Schülern an öffentlichen und privaten Schulen in der Bundesrepublik Deutschland, in Finnland, dem Vereinigten Königreich (UK/United Kingdom) und Frankreich sowie in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union für 2009 dargestellt. Dort zeigt sich, dass im Durchschnitt 82 Prozent dieser Schülerschaft in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union öffentlich finanzierte Bildungseinrichtungen (oder 18,0 % private Bildungseinrichtungen) besuchen. Die höchsten Anteile an Schülerinnen und Schülern an öffentlich finanzierten Bildungseinrichtungen weist Finnland (93,0 %), die niedrigsten Frankreich (78,5 %) auf (Deutschland: 92,3 %). Allerdings besuchen in Frankreich

(20,9 %) höhere Anteile von Schülerinnen und Schülern als beispielsweise im Vereinigten Königreich (15,8 %) private Bildungseinrichtungen, die mehr als 50 Prozent ihrer Finanzierung aus öffentlichen Mitteln bestreiten. Insgesamt liegt in der Bundesrepublik Deutschland der Anteil von Schülerinnen und Schülern in privaten Bildungseinrichtungen, die abhängig oder unabhängig von staatlicher Bezuschussung sind, bei 7,1 Prozent und ist damit nur halb so hoch wie im Durchschnitt der Staaten der Europäischen Union.

Tabelle 1: Anteil von Schülerinnen und Schülern (ISCED 1-3) an öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen in ausgewählten Staaten der Europäischen Union (in %) (Stand: 2009)

	DE	FI	UK	FR	EU-Durchschnitt
Anteil Schülerinnen und Schülern in öffentlich finanzierten Einrichtungen (%)	92,9	93,0	78,7	78,5	82,0
Anteil Schülerinnen und Schülern in privaten Einrichtungen mit öffentlicher Bezuschussung (%) (abhängig) <sup>2</sup>	-	7,0	15,8	20,9	10,2
Anteil Schülerinnen und Schülern in privat finanzierten Einrichtungen, (unabhängig) (%)	-	-	5,5	0,6	2,9
Anteil Schülerinnen und Schülern in privaten Einrichtungen, Gesamt(abhängige und unabhängige) (%)	7,1	7,0	21,3	21,5	14,1

Quelle: Eurydice, 2012, S. 32f.<sup>3</sup>

2010 gab es in Deutschland bundesweit 3.373 Privatschulen im allgemeinbildenden und 2.038 im berufsbildenden Bildungsbereich (Destatis, 2011, S. 12f.); 12,5 % der allgemeinbildenden Schulen waren in privater Trägerschaft. Diese Anteile sind seit 1992 um 67,0 Prozent angestiegen. Im Vergleich der deutschen Länder gibt es zum Teil große Unterschiede, wie Abbildung 1 zeigt:

- 
- 2 Eine Institution wird als öffentlich klassifiziert, wenn sie direkt von staatlichen Behörden kontrolliert wird. Private Institutionen können abhängig oder unabhängig vom öffentlichen Sektor sein und hinsichtlich ihrer Grundfinanzierung einem der in Tabelle 1 genannten Typen entsprechen. Sie sind abhängig vom öffentlichen Sektor, wenn sie von ihm mehr als 50 % ihrer Finanzierung erhalten (Eurydice, 2012, S. 32).
  - 3 Quelle: Eurydice (2012). Key Data on Education in Europe. Online unter: [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key\\_data\\_series/134EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/134EN.pdf), S. 32f. [zuletzt 05.07.2012].

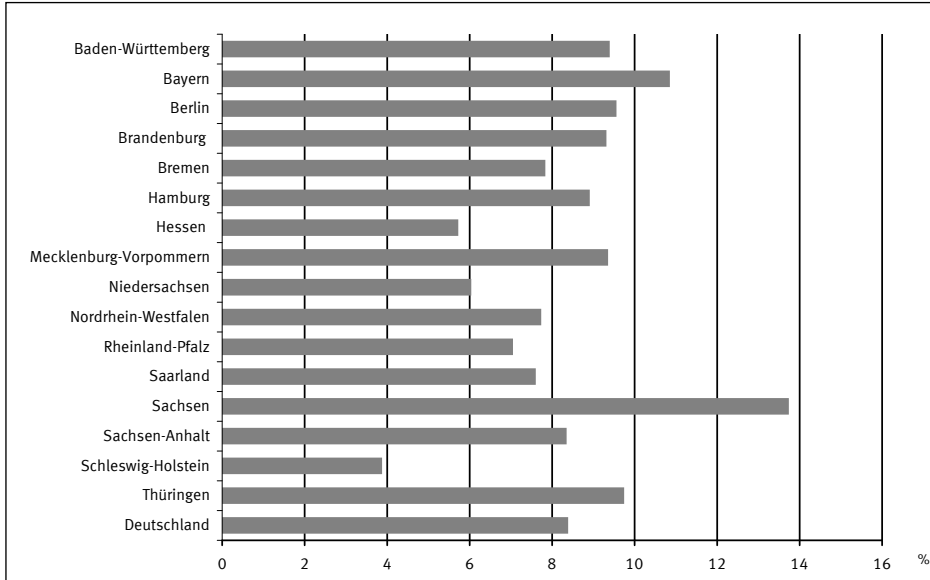


Abbildung 1: Anteile von Schülerinnen und Schülern im Privatschul Sektor in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland (Schülerzahlen) (Stand: 2010). Quelle: Destatis, 2011, S. 14

Die Verteilung der Schülerinnen und -schüler an Privatschulen auf die Schularten der allgemeinbildenden Schulen in der Bundesrepublik Deutschland zeigt große Unterschiede: die Mehrheit der Schülerinnen und Schüler im Privatschul Sektor besucht ein Gymnasium (38,8 %), 15,9 Prozent besuchen Realschulen, 11,4 Prozent Grundschulen und 11,2 Prozent Freie Waldorfschulen (ebd., S. 15). Diese Daten deuten auf eine zunehmende institutionelle Deregulierung hin, die sich in einem Zuwachs in freier Trägerschaft zeigt. Es bleibt jedoch offen, inwieweit diese Schulen tatsächlich autonom handeln können, beispielsweise hinsichtlich ihrer Finanzierung und internen Organisation.

Ein *zweiter* Indikator für Deregulierung im Bildungswesen manifestiert sich in Form von finanzieller Deregulierung. Diesbezüglich kann beispielsweise der privat aufgebrauchte Anteil zur Finanzierung von Bildung heran gezogen werden. Abbildung 2 zeigt die Verteilung öffentlicher und privater Ausgaben für Primär-, Sekundär- und postsekundäre Bildung sowie Hochschulbildung in ausgewählten europäischen Staaten und den USA. Während der Anteil privat finanzierter Bildung im Primär-, Sekundär- und postsekundären Bildungsbereich im OECD-Durchschnitt nur 9,0 Prozent beträgt, ist die Beteiligung der Privatfinanzierung im Hochschulbereich deutlich ausgeprägter mit großen Unterschieden im Vergleich der Staaten. In den Staaten der OECD insgesamt beträgt der privat für die Finanzierung von Hochschulbildung aufgebrauchte Anteil im Durchschnitt 31,1 Prozent (vgl. Abbildung 2).

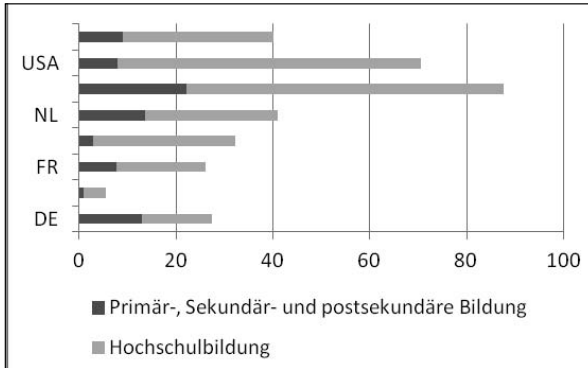


Abbildung 2: Verteilung der öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildungseinrichtungen in ausgewählten europäischen Staaten und USA (Stand: 2008).  
Quelle: OECD, 2011<sup>4</sup>

Wie Abbildung 3 zeigt, wird in der Bundesrepublik Deutschland das Gros der Finanzierung (ca. 90 %) sowohl im grundständigen als auch im tertiären Bildungsbereich aus öffentlichen Mitteln bestritten.

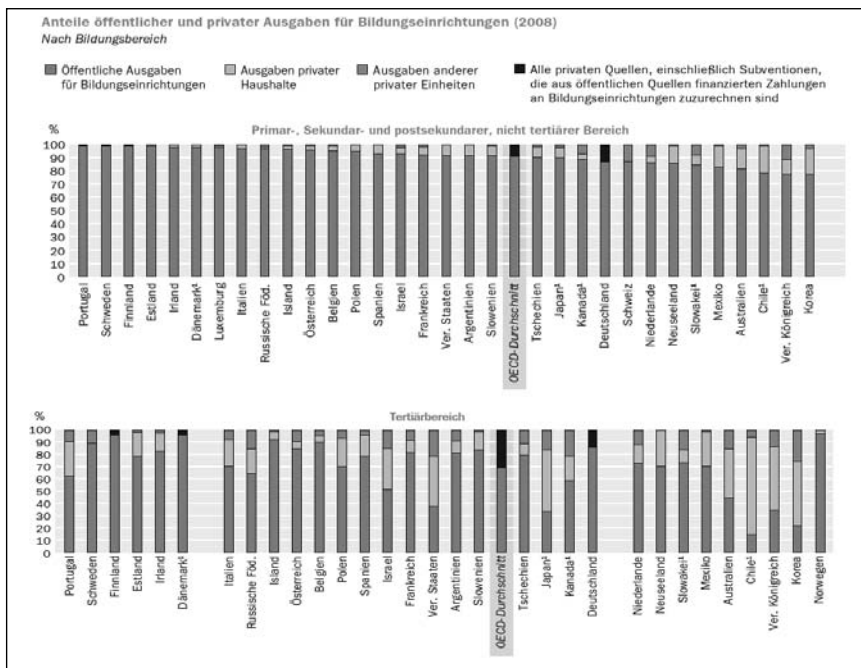


Abbildung 3: Anteile öffentlicher und privater Ausgaben für Bildung nach Quellen und Bildungsbereich (Stand: 2008)

4 Hier werden die Daten nur auszugsweise präsentiert; für den gesamten Überblick siehe: OECD (2011): Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren. Indikator B3, Chart B.3.2, Online unter: StatLink: <http://dx.doi.org/10.1787/888932461085> [zuletzt 10.07.2012].



Hinsichtlich der finanziellen Deregulierung zeigt sich für die Bundesrepublik Deutschland zusammenfassend ein niedriger Grad der Deregulierung und es wäre zu fragen, in welcher Form diese Finanzierung intraorganisational reguliert wird. Kommt es beispielsweise zu einer Budgetierung und können Schulen eigenständig entscheiden, wofür und zu welchem Zeitpunkt sie ihr Budget verwenden?

Ein *dritter* Indikator für Deregulierung ist der Grad an organisationaler Deregulierung. Diesbezüglich können unterschiedliche Bereiche der Regulierung von Bildungsorganisationen betrachtet werden, um ein differenziertes Bild von Deregulierung im Bildungswesen zu erhalten. Daten zu PISA 2009 (Hertel, Hochweber, Steinert & Klieme, 2010, S. 118-121) zeigen beispielsweise international unterschiedliche Grade der Schulautonomie, und zwar anhand der Entscheidungsspielräume, die Schulen hinsichtlich der Verwendung von Ressourcen und bei der curricularen Gestaltung haben. Zugrunde gelegt wurden bei PISA 2009 diesbezüglich Indikatoren für eine ‚Geringe Beeinträchtigung des Unterrichts durch einen Mangel an materiellen Ressourcen‘ (OECD: Index of Material Resources) sowie Indikatoren für eine ‚Geringe Beeinträchtigung des Unterrichts durch einen Mangel an qualifizierten Lehrpersonen‘ (OECD: Index of Teacher Shortage) (ebd., S. 118). Dort zeigt sich, dass die Schulleitungen in Deutschland „einen geringeren Spielraum bei der Verwendung von Ressourcen sowie bei der Gestaltung des Curriculums wahrnehmen, als dies im Durchschnitt der OECD-Staaten zu beobachten ist“ (ebd., S. 120).

Auch vom ‚Aktionsrat Bildung‘ für das deutsche Schulsystem vorgelegte Daten geben einen Einblick in den Grad an Deregulierung in den Ländern. In seinem Jahresbericht 2010 (Blossfeld et al., 2010a) findet sich beispielsweise ein Vergleich der für die allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen in den deutschen Ländern geltenden Regelungsbestimmungen für die Bereiche Finanzen, Personal, Organisation und Verwaltung sowie pädagogische Aufgaben und Schulqualität (Stand 2009). Die Zuordnungen für diese fünf Bereiche erfolgten anhand einer Skala („hoch“ mit einer Tendenz zu „mittel“, „mittel“ mit einer Tendenz zu „hoch“, „mittel“ mit einer Tendenz zu „niedrig“ und „niedrig“ mit einer Tendenz zu „mittel“). Für die Dimension: ‚organisationale Deregulierung‘ wurde in diesem Bericht konstatiert, dass lediglich Nordrhein-Westfalen ein weitreichendes Maß an Schulautonomie aufweist; Berlin, Bremen, Hamburg, Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen lassen Hinweise für eine zunehmende Schulautonomie in drei bis vier Bereichen erkennen; keines der deutschen Länder weist durchgängig niedrige Grade an Autonomie in sämtlichen Bereichen auf. Für Bayern, Saarland und Thüringen wurden die niedrigsten Grade an Eigenverantwortung festgestellt (Blossfeld, Bos, Daniel, Hannover, Lenzen, Prenzel & Wößmann, 2010b, S. 24ff.). Diese Befunde verweisen auf einen juristisch zulässigen Handlungs- und Gestaltungsspielraum; offen bleibt allerdings, inwieweit dieser von den Schulen tatsächlich genutzt wird. Diese Daten zusammenfassend präsentiert sich für die deutschen Länder ein mittleres bis hohes Maß an organisationaler Deregulierung – zumindest hinsichtlich der geltenden rechtlichen Vorgaben.

OECD-Staaten	Entscheidungsspielraum bei der Ressourcenverwendung				Entscheidungsspielraum bei der Curriculumsgestaltung			
	M	(SE)	SD	(SE)	M	(SE)	SD	(SE)
Australien	-0.07	(0.03)	0.89	(0.05)	0.17	(0.05)	0.90	(0.02)
Belgien	-0.36	(0.01)	0.31	(0.03)	-0.17	(0.05)	0.82	(0.03)
Chile	0.45	(0.07)	1.23	(0.04)	-0.09	(0.08)	0.96	(0.03)
Dänemark	0.18	(0.06)	0.90	(0.06)	0.05	(0.06)	0.94	(0.02)
<b>Deutschland</b>	<b>-0.53</b>	<b>(0.03)</b>	<b>0.49</b>	<b>(0.09)</b>	<b>-0.25</b>	<b>(0.05)</b>	<b>0.69</b>	<b>(0.03)</b>
Estland	-0.04	(0.05)	0.59	(0.08)	0.22	(0.07)	0.91	(0.02)
Finnland	-0.39	(0.03)	0.50	(0.04)	-0.15	(0.06)	0.83	(0.04)
Frankreich	-	-	-	-	-	-	-	-
Griechenland	-0.77	(0.01)	0.08	(0.01)	-1.25	(0.02)	0.28	(0.06)
Irland	-0.42	(0.02)	0.24	(0.02)	0.01	(0.07)	0.74	(0.04)
Island	-0.06	(0.00)	0.50	(0.01)	0.23	(0.00)	0.91	(0.00)
Israel	-0.25	(0.05)	0.75	(0.10)	-0.01	(0.08)	0.96	(0.03)
Italien	-0.65	(0.02)	0.52	(0.05)	0.20	(0.04)	0.90	(0.01)
Japan	-0.18	(0.06)	1.01	(0.07)	1.06	(0.05)	0.66	(0.05)
Kanada	-0.39	(0.02)	0.55	(0.05)	-0.66	(0.03)	0.60	(0.04)
Korea	-0.44	(0.07)	0.75	(0.11)	0.79	(0.08)	0.78	(0.04)
Luxemburg	-0.27	(0.00)	0.84	(0.00)	-0.86	(0.00)	0.56	(0.00)
Mexiko	-0.37	(0.03)	0.77	(0.04)	-0.92	(0.02)	0.52	(0.03)
Neuseeland	0.11	(0.04)	0.72	(0.06)	0.81	(0.04)	0.78	(0.02)
Niederlande	1.30	(0.10)	1.04	(0.03)	1.04	(0.05)	0.63	(0.04)
Norwegen	-0.23	(0.04)	0.60	(0.08)	-0.57	(0.05)	0.67	(0.06)
Österreich	-0.61	(0.02)	0.30	(0.08)	-0.31	(0.06)	0.81	(0.04)
Polen	-0.36	(0.02)	0.44	(0.06)	0.31	(0.06)	0.83	(0.02)
Portugal	-0.44	(0.06)	0.71	(0.11)	-0.93	(0.03)	0.39	(0.06)
Schweden	0.81	(0.07)	1.12	(0.03)	0.21	(0.07)	0.95	(0.02)
Schweiz	-0.18	(0.06)	0.73	(0.10)	-0.62	(0.05)	0.71	(0.05)
Slowakische Republik	0.50	(0.09)	1.12	(0.06)	0.08	(0.08)	1.00	(0.02)
Slowenien	-0.13	(0.01)	0.58	(0.02)	-0.38	(0.01)	0.76	(0.01)
Spanien	-0.47	(0.03)	0.58	(0.06)	-0.48	(0.04)	0.77	(0.03)
Tschechische Republik	1.12	(0.08)	1.17	(0.02)	0.92	(0.06)	0.79	(0.04)
Türkei	-0.74	(0.01)	0.21	(0.07)	-1.04	(0.03)	0.44	(0.06)
Ungarn	0.82	(0.09)	1.17	(0.03)	0.11	(0.08)	0.91	(0.03)
Vereinigte Staaten	0.40	(0.06)	0.92	(0.04)	-0.20	(0.06)	0.93	(0.03)
Vereinigtes Königreich	0.83	(0.07)	1.14	(0.03)	0.83	(0.05)	0.80	(0.03)
OECD-Durchschnitt	-0.06	(0.01)	0.71	(0.01)	-0.06	(0.01)	0.76	(0.01)

Anmerkung. Höhere Werte sprechen für einen größeren Entscheidungsspielraum bei der Ressourcenverwendung bzw. Curriculumsgestaltung.

Abbildung: 4: Entscheidungsspielraum der Schulen bei der Verwendung von Ressourcen und der Gestaltung des Curriculums im internationalen Vergleich.  
Quelle: Hertel et al., 2010, S. 120

Die hier vorgestellten Dimensionen von Schulautonomie können die Komplexität der Thematik und die Schwierigkeit, den Grad an Deregulierung im Bildungssystem zu fassen, nur andeuten. Während die ersten beiden Dimensionen – die institutionelle und die finanzielle – auf ein geringes Maß an Deregulierung in Deutschland hindeuten, zeigt sich für die dritte Dimension: die organisationale Deregulierung, ein höherer Grad an Deregulierung. Es scheinen also insbesondere organisationale Aspekte des Bildungswesens zu sein, die von Deregulierung betroffen sind. Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, inwieweit diese Form der Deregulierung zu einer tatsächlichen Entkopplung und zu einem faktischen Abbau zentralstaatlicher Steuerung und

Kontrolle beiträgt oder ob möglicherweise neue Formen die hergebrachten ersetzen und im ‚Schatten zentralstaatlicher Steuerung‘ operieren.<sup>5</sup>

## 2.1 Regulierung – Deregulierung – Re-Regulierung

Die hier angeführten Dimensionen von Deregulierung im Bildungswesen lassen ihre Vielgestaltigkeit und Vielschichtigkeit deutlich werden und machen die Notwendigkeit von belastbaren Studien deutlich. Die in diesem Band versammelten Beiträge können in diesem Sinne einen Beitrag leisten.

Das Konzept der Deregulierung, dies lässt sich aus seinem Entstehungskontext ableiten, zielt in erster Linie auf den Abbau staatlicher Regelungen – Gesetze, Verordnungen, Richtlinien – und eine Verringerung zentraler Steuerung und Kontrolle (vgl. Blossfeld, Bos, Daniel, Hannover, Lenzen, Prenzel & Wößmann, 2010a, S. 23). Der Wechsel von der Input- zur Output-Steuerung stellt ein zentrales Element der Deregulierung im Bildungssystem dar, impliziert jedoch keinesfalls ‚keine Steuerung‘, sondern eine andere Form der Steuerung und Re-Regulierung. Es gilt zu prüfen, welche gesellschaftlichen, ökonomischen, organisatorischen, pädagogischen usw. Folgen mit Deregulierung im Bildungswesen einhergehen – die in diesem Band versammelten Beiträge möchten zum Nachdenken und zur Diskussion über die Realisierung und die Folgen von Deregulierung im Bildungswesen einladen.

## 3. Die in diesem Band versammelten Beiträge

Mit den hier versammelten Beiträgen wird an die Jahrestagung der Kommission Bildungsorganisation, Bildungsplanung, Bildungsrecht (KBBB), Sektion Empirische Bildungsforschung in der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft (DGfE) angeknüpft, die im Herbst 2011 an der Universität Bayreuth unter dem Leitthema ‚Deregulierung im Bildungswesen‘ stattfand. Im ersten Teil des Bandes werden zunächst ‚Konzepte, Wirkungen und Folgen von Deregulierung: Bildungsgerechtigkeit in internationaler Perspektive‘ diskutiert. Wolfgang Böttcher befasst sich mit dem Thema: ‚Zentralisierung und Vertrauen statt Dezentralisierung und Kontrolle‘. Unter dieser Überschrift werden aus einer politischen Perspektive „Fehler der aktuell verfolgten, ökonomisch inspirierten Schulreform“ (Böttcher in diesem Band, S. 29) und das Mehrebenensystem der Schulpolitik diskutiert, wobei der Autor davor warnt, den eingeschlagenen Weg der ökonomisch-technischen Steuerung weiter zu verfolgen. Mit Bezug auf die Rhetorik der aktuellen schulpolitischen Reform werden Voraussetzungen für die Übertragung eines ‚Unternehmensmodells‘ und wirtschaftlicher Managementtheorien auf den Bildungsbereich aufgezeigt und es wird danach gefragt, ob es vernünftig sein kann, einheitliche Modelle von filialisierten Großunternehmen für das Schulsystem zu unterstellen. Mithilfe von kurzen, prägnanten Beispielen aus

---

5 Siehe hierzu die Diskussion zu Governance im Schatten unterschiedlicher Koordinationsformen in Guy (2010).

England und USA fokussiert Böttcher zwei Aspekte der neuen Steuerung: die Neustrukturierung der Einzelschulen, die nach seiner Einschätzung eine dezentrale Logik erfordert, sowie die Implikationen der „Outputsteuerung“ als Kontrollsystem für die Leistungsfähigkeit der Einzelschule. Mit seiner Kritik verbindet Böttcher weniger eine strikte und konsequente Ablehnung des ökonomischen Modells der Bildungsreform. Vielmehr weist er darauf hin, dass „das aktuelle Regieren im Schulwesen die Steuerungsidee als Kontrolle missversteht, statt zu sehen, dass das Modell in der Betriebswirtschaft das Prinzip des Vertrauens über das Prinzip der Kontrolle stellt.“ (ebd., S. 49).

In ‚Deregulierung von Bildung: Konzepte und Umsetzungsformen im internationalen Vergleich‘ stellt S. Karin Amos aus allgemeinpädagogischer Perspektive den aktuellen Diskurs um Deregulierung von Bildung in einen breiteren Bezugsrahmen. Zunächst werden mit Rekurs auf die neo-institutionalistische Perspektive grundlegende Zusammenhänge zum Verhältnis von Staat und moderner Bildung dargestellt, um die grundsätzliche Bedeutung der Systementwicklung in modernen Gesellschaften einzuordnen und oftmals übersteigerte Reformervorstellungen nachzuvollziehen. Den Kern des Beitrags bildet eine Diskussion, mit der Deregulierungsüberlegungen und Maßnahmen im Schulwesen in einen internationalen und systematischen Zusammenhang gerückt werden. Dem Beitrag liegt ein komplementäres, nicht hierarchisches Verständnis von Wissensformen – Expertenwissen und Reflexionswissen – zugrunde, das vor dem Hintergrund komplexer und kontroverser Diskussionen divergierende Zugangs- und Umgangsweisen aufzeigen will. Auf der Folie eines diskurstheoretischen Zugangs weist Amos darauf hin, „dass Reformen sich nicht in einem sprach- und bedeutungsfreien Raum bewegen, sondern dass die Relevanzen und Priorisierungen von Reformen immer kommunikativ begleitet sind.“ (Amos in diesem Band, S. 753). Die Autorin präsentiert historische Vorläufer von Deregulierung in international-vergleichender Perspektive und weist auf die Vielgestaltigkeit ihrer Erscheinungsformen in der Schule hin. Der Beitrag schließt mit einer Diskussion der Wirkungen aktueller Reformen um Deregulierung in der (bildungspolitischen) Praxis und der Frage danach, wie damit in der wissenschaftlichen Forschung umgegangen werden kann.

Marcelo Parreira do Amaral befasst sich mit Deregulierung als einem spezifischen Element eines internationalen Trends im Bereich der öffentlichen Politik im Allgemeinen und der Bildungspolitik im Besonderen unter der Überschrift: ‚Governance und Deregulierung von Bildung: regimetheoretische Überlegungen zu einem internationalen Trend‘. Ausgehend von Diskursen zur Deregulierung in international-vergleichender Perspektive werden drei Aspekte der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Thema und ihre Implikationen aufgezeigt, die den Hintergrund bilden für eine spezifische Orientierung bei der Analyse von Bildungspolitik sowie Überlegungen dazu aus der Perspektive der Internationalen Regimetheorie bzw. Internationalen Bildungsregime. Hieraus abgeleitete Implikationen für die Analyse von Bildungspolitik werden im Hinblick auf das Verhältnis von Deregulierung im Bildungswesen und Bildungsgerechtigkeit diskutiert. Parreira do Amaral argumentiert, dass die im globalen Bildungsdiskurs zirkulierenden bildungspolitischen Konzepte von hegemonialen Ideen aus der Wirtschaftswelt beeinflusst sind und dass Deregulierung

lierung, Dezentralisierung, Wahlfreiheit, Performanz-Kontrolle und Anreize eine größere Affinität zu ökonomischen Prinzipien und Theorien der Hauptakteure im Internationalen Bildungsregime, wie der Weltbank, der OECD usw. haben, als zu Wissen, das von der empirischen Forschung generiert wird. „Bildungspolitische Analysen von Reformkonzepten wie Deregulierung und Dezentralisierung“, so die vom Autor ausgeführte Forderung, „können und müssen einen Beitrag leisten zu einer besseren Einschätzung ihrer Möglichkeiten und Grenzen in der Praxis, zu ihren – beabsichtigten und nicht-beabsichtigten – Wirkungen, aber auch zu den mit ihnen einhergehenden ideologischen Prämissen und ihren Effekten auf Bildungsgerechtigkeit.“ (Parreira do Amaral in diesem Band S. 88).

Der zweite Teil des Bandes steht unter der Überschrift: ‚Deregulierung, Schulleistung und evidenzbasierte Schulentwicklung‘ und wird von Annika Hillebrand eröffnet, die ‚Verbleibchancen in Gymnasien in Nordrhein-Westfalen‘ diskutiert. Mithilfe von empirischen Daten zu Schülerinnen und Schülern an Gymnasien in Nordrhein-Westfalen wird die Frage nach der Durchlässigkeit des Schulsystems erörtert. Dabei fokussiert die Autorin schulspezifische und regionale Disparitäten zur Haltekraft von Gymnasien und erörtert abschließend in einem Ausblick Möglichkeiten der Verwendung des von ihr vorgestellten Analyseverfahrens für die Steuerung kommunaler Schulentwicklung.

In ihrem Beitrag ‚Emotionales Erleben des Zentralabiturs von Lehrpersonen in Bremen. Längerfristige Effekte der Implementation zentraler Abiturprüfungen‘ gehen Elisabeth Maué, Katharina Maag Merki und Britta Oerke dem emotionalen Erleben von Lehrkräften in Bremen während der ersten fünf Jahre nach Einführung zentraler Abschlussprüfungen im Jahr 2007 nach. Die Autorinnen präsentieren und diskutieren ausgewählte quer- und längsschnittliche Befunde zu Aspekten wie ‚Unsicherheit‘, ‚Leistungsdruck‘, ‚Entlastung‘ und ‚Arbeitszufriedenheit‘ im Hinblick auf das Zentralabitur und konstatieren eine überwiegend gute Entwicklung bei den Lehrkräften: „Unsicherheit und Leistungsdruck haben sich verringert und die Entlastung hat zugenommen, was sich auch in einer niedrigeren Arbeitsunzufriedenheit widerspiegelt. Dennoch gibt es weiterhin eine Gruppe von Lehrkräften, auf die dies (noch) nicht zutrifft.“ (Maué, Maag Merki & Oerke in diesem Band, S. 126).

Der Beitrag von Denise Demski, Christoph Rosenbusch, Isabell van Ackeren, Marten Clausen und Uwe Schmidt zu ‚Steuerung von Schule durch evidenzbasierte Einsicht? Konzeption und erste Befunde des Forschungsverbundes EviS‘ (Evidenzbasiertes Handeln im schulischen Mehrebenensystem – Bedingungen, Prozesse und Wirkungen) beschäftigt sich mit evidenzbasierter Bildungspolitik und evidenzbasierter Schul- und Unterrichtsentwicklung im Rahmen der neuen Steuerung. Vor dem Hintergrund des Mangels an einer explizierten und präzisen Definition von ‚evidenzbasierter Steuerung‘ schlagen die Autorinnen und Autoren eine Begriffsannäherung vor, wonach Evidenzen sich auszeichnen durch: „systematisch generierte, verobjektivierte und explizierte Informationen und Wissensbestände zur Wirksamkeit von Bildungsprozessen und ihren spezifischen Rahmenbedingungen. Ein solcher Begriff hebt insbesondere die Abgrenzung gegenüber dem in der pädagogischen Praxis ebenfalls bedeutsamen Handlungs- bzw. Erfahrungswissen schulischer Akteure hervor.“ (Demski et al. in diesem Band, S. 132). Demski et al. stellen in ihrem Beitrag das For-

schungsprogramm des Forschungsverbundes EviS vor und veranschaulichen anhand von ersten empirischen Befunden Operationalisierungen von Evidenzen zur evidenzbasierten Steuerung im Schulsystem.

Teil II schließt mit dem Beitrag ‚Evidenzbasierte Steuerung – Der Umgang mit Rückmeldungen aus Lernstandserhebungen als Instrument einer evidenzbasierten Schulentwicklung‘ von Harm Kuper und Barbara Muslic. Im Zentrum ihres Beitrages steht die Frage, wofür Rückmeldungen aus Lernstandserhebungen aus Sicht ihrer Adressaten Evidenzen liefern und in welcher Weise Begründungen für die Ergebnisse und die Gestaltung der eigenen Praxis auf Vorstellungen von Evidenz aufbauen. Zur Bearbeitung ihres Interessengegenstandes führen Kuper und Muslic begriffliche Konzepte von evidence (englisch) und Evidenz (deutsch) ein, die sie als Heuristiken nutzen, um Muster der Bezugnahme für den Umgang mit den Ergebnissen von Lernstandserhebungen zu entwickeln. Im Fokus steht dabei die Frage, was im Anschluss an die Ergebnisrückmeldung von den Adressaten der Lernstandserhebungen als ‚evident‘ angesehen wird. Berichtet werden ausgewählte Befunde aus Schulleiterinterviews, die Kuper und Muslic schlussfolgern lassen, dass Ergebnisrückmeldungen aus Lernstandserhebungen lediglich ein „gemäßigtes“ Instrument einer evidenzbasierten Schulentwicklung darstellen (Kuper & Muslic in diesem Band, S. 159). Die Autoren plädieren vor diesem Hintergrund für die Entwicklung eines komplexeren Verständnisses davon, wofür Empirie Evidenz bietet und welche Schlussfolgerungen sie anregt und begründet.

Im dritten Teil des vorliegenden Bandes wird das Themenfeld ‚Deregulierung, Schulleitung und Schulinspektion‘ aufgemacht. In ihrem Beitrag ‚Deregulierung durch Schulinspektion? Zur Berechtigung einer Fragestellung‘ fokussieren Matthias Rürup und Maike Lambrecht Schulinspektion als ein politisches Steuerungsinstrument, das deregulierende Wirkungen im Schulwesen hervorruft, sodass gar von „Deregulierungen durch Schulinspektion“ mit Gewinn für die Schulinspektionsforschung gesprochen werden kann (Rürup & Lambrecht in diesem Band, S. 165). Ausgehend von ihrer Definition von Schulinspektion als Steuerungsinstrument und Deregulierung fokussieren Rürup und Lambrecht empirische Forschungen zur Schulinspektion und gelangen zu der Schlussfolgerung, dass vor dem Hintergrund des Konzepts einer „Neuen Steuerung im Bildungswesen“ mit Schulinspektionen ein administrativer Einfluss- und Wirksamkeitszuwachs nicht zu erwarten ist (ebd., S. 182).

Der Beitrag von Fabian Dietrich ‚Schulinspektion im Kontext von „Deregulierung“. Eine rekonstruktive Annäherung an die Adaption des Steuerungsimpulses auf der Ebene der Schulleitung‘ thematisiert die auf den ersten Blick nicht naheliegende Verbindung zwischen externen Evaluationen, Fremdevaluationen bzw. Schulinspektionen und Deregulierung im Bildungswesen. Der Autor problematisiert die Begriffe Deregulierung und Schulinspektion und nimmt die Adaption des Steuerungsimpulses auf der Ebene der Schulleitung rekonstruktiv in den Blick mit dem Ziel, eine Annäherung an eine governance-analytische Bestimmung von Schulinspektion als neue institutionalisierte Form der Handlungskoordination im Mehrebenensystem – „Schulentwicklung durch Einsicht“ – herbeizuführen (Dietrich in diesem Band, S. 191).

In ‚Die Ankündigung von Schulinspektionen und deren innerschulische Effekte – hektisches Treiben oder genügsame Gelassenheit?‘ gehen Kathrin Dederling, Nina

Fritsch und Christian Weyer der Annahme nach, dass die Wirkungen externer Begutachtungsverfahren nicht erst mit der Rückmeldung der Inspektionsergebnisse an die Schulen, sondern bereits mit ihrer Ankündigung eintreten. Untersucht wird die Frage, wie sich die Situation in den Schulen nach der Ankündigung der externen Begutachtung darstellt. Mithilfe von Daten aus einer standardisierten Befragung von Schulleitungen und Lehrkräften mit besonderen Funktionen in der Schulentwicklung, die etwa zwei Wochen vor der Schulinspektion stattfand, zeigen Dederig, Fritsch und Weyer, dass in den Schulen insgesamt eher gelassen auf die Ankündigung der externen Evaluation reagiert wird und fragen, ob der entspannte Umgang der Schulen mit der externen Begutachtung nach der Durchführung des Verfahrens und der Rückmeldung seiner Ergebnisse seine Fortführung findet – oder ob es sich im Vorfeld um die berühmte „Ruhe vor dem Sturm“ handelt.

Der Beitrag von Stefan Brauckmann ‚Schulleitungshandeln zwischen erweiterten Rechten und Pflichten (SHaRP) im internationalen Forschungskontext – Beschreibungen und empirische Befunde‘ stellt die Rolle der Schulleitung als zentralem Akteur einer Qualitätssteigerung durch Stärkung der Selbstständigkeit von Einzelschulen, wie sie in der bildungspolitischen Diskussion gefordert und gefördert wird, ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Brauckmann fokussiert Fragen des strategischen Managements im Sinne mittel- und langfristiger Schulentwicklung und nimmt Veränderungen rechtlicher Zuständigkeiten und Pflichten, neu entstandene intra- wie interinstitutionelle Verantwortungsgefüge (shift of powers) in den Blick, die eine Reorganisation des bisherigen Schulleitungshandelns (shift of tasks) nach sich ziehen.

Cornelia Wagner fokussiert in ihrem Beitrag ‚Führungsverständnis und Führungshandeln einzelschulischen Leitungspersonals – Triangulative Fallstudien an sieben Berliner beruflichen Schulen‘ erweiterte Entscheidungs- und Gestaltungsräume einzelschulischer Führungskräfte. Am Beispiel von sieben beruflichen Schulen in Berlin geht sie der Frage nach, wie schulische Führungskräfte den veränderten Führungsrahmen interpretieren und nutzen. Ihre Befunde auf der Basis qualitativ und quantitativ gewonnener Daten zeigen, dass das schulische Leitungspersonal eine Zunahme von Maßnahmen zur einzelschulischen Qualitätssicherung und -entwicklung sowie eine stärkere Konkurrenz zwischen den beruflichen Schulen wahrnimmt und aufgrund der damit einher gehenden Mehrbelastungen ihre Beteiligung an einer inhaltlichen Ausgestaltung qualitätsbezogener einzelschulischer Entwicklungsmaßnahmen und der Erarbeitung und Umsetzung von pädagogischen Konzepten und Zielen zunehmend in Frage gestellt sieht.

Im vierten Teil des Bandes stehen ‚Bildungsmärkte und deregulierten Bildungslandschaften‘ im Zentrum des Interesses. Caroline Kann eröffnet dieses Themenfeld mit einem Beitrag zu dem Thema: ‚Immer mehr Privatschulen für immer weniger Schüler. Regionale Disparitäten im Schulangebot und zunehmende Privatschülerzahlen – Entwicklungen und Trends auf kommunaler Ebene. Erste Zwischenergebnisse‘. Am Beispiel von ausgewählten Kommunen in Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern beschäftigt Kann sich mit zunehmenden regionalen Disparitäten im Schulangebot und der Entwicklung des (Privat-)Schulwesens. Fokussiert werden Verlagerungen der Schulträgerschaft vom Staat auf freie Träger und die Frage danach, inwiefern Schulen in freier Trägerschaft die im öffentlichen Schulwesen vollzogenen Schul-

schließungen kompensieren können. Nachgezeichnet werden Entwicklungen auf kommunaler Ebene, Gründe für die Eröffnung von Privatschulen und Spezifika dieser Prozesse für den städtischen und ländlichen Raum. Die von Kann vorgestellten Befunde weisen auf die Notwendigkeit hin, in weiteren Analysen zu untersuchen, in welchem Umfang Wettbewerb und Verdrängung zwischen öffentlichen und privaten Schulen eine Rolle spielen.

Claudia Unger untersucht in ihrem Beitrag ‚Wettbewerbssteuerung im Primar- schulbereich. Eine explorative Untersuchung zu Wettbewerb, Profilierung und Kommunikation‘ den Wettbewerb zwischen Schulen, der durch demographische Entwicklungen und die zunehmende Gründung von freien Schulen zu einer verstärkten Konkurrenz zwischen staatlichen Schulen führt. Auf dem bildungspolitischen Hintergrund von Wettbewerb im Schulsystem werden Formen desselben und seiner Steuerung analysiert sowie intendierte und nicht-intendierte Effekte von Wettbewerbssteuerung theoretisch und mit Rekurs auf den Forschungsstand diskutiert. In ihrem empirischen Teil geht Unger den Einstellungen von Schulleitungen zu Wettbewerbssteuerung, damit einhergehenden Problemen, aber auch Chancen und Möglichkeiten für die Schulpraxis nach. Die Befunde zeigen, dass Wettbewerbssteuerung von Schulleitungen grundsätzlich positiv bewertet wird, während gleichzeitig der Druck zur Profilierung sowie die Option, Schülerinnen und Schüler auszuwählen, kritisch eingeordnet werden.

Robert Fischbach und Nina Kolley reflektieren in ihrem Beitrag: ‚Modi der Veränderung: Qualitätsentwicklung in Netzwerken durch Netzwerkanalyse und Handlungsforschung‘ Formen der Regionalisierung der Organisation von Bildung und Erziehung, wie sie im Rahmen von Konzepten unter den Überschriften ‚Bildungslandschaft‘ oder ‚Bildungsnetzwerke‘ verfolgt werden, wissensbasierte Veränderungsprozesse in lokalen Netzwerken zwischen Akteuren aus unterschiedlich formalisierten Bildungsbereichen. Im Hinblick darauf, wie in Netzwerken Veränderung im Sinne eines Qualitätsentwicklungsprozesses evoziert werden kann und welche Strategien dabei erfolgversprechend sind, behandeln Fischbach und Kolley mit Rekurs auf Modi einer Netzwerkmethodologie die Frage danach, welche Strategien identifiziert werden können, die als Instrumente für Netzwerkentwicklung praktikabel sein können.

In dem Beitrag von Norbert Sendzik, Johanna Otto, Nils Berkemeyer und Wilfried Bos: ‚Das Regionale Bildungsbüro als Boundary-Spanner? Eine Betrachtung des kommunalen Managements interschulischer Netzwerke‘ steht das Regionale Bildungsbüro als neuer Akteur der Schulverwaltung im Zentrum. Regionale Bildungsbüros werden als Ausdruck einer veränderten Zusammenarbeit zwischen unterer Schulaufsicht und kommunalem Schulverwaltungsamt verstanden, die, hier erörtert am Beispiel der Regionalen Bildungsbüros in Nordrhein-Westfalen, als intermediäre Instanzen die Kooperationen zwischen Bildungsakteuren in der kommunalen Bildungslandschaft initiieren und unterstützen sollen. Sendzik et al. stellen mit ihrem Beitrag in Form des von ihnen adaptierten Boundary-Spanner Konzeptes einen theoretischen Analyserahmen für das Regionale Bildungsbüro vor.

In dem diesen Band abschließenden Beitrag beschäftigen sich auch Verena To-deskino, Veronika Manitus und Nils Berkemeyer mit Regionalen Bildungsbüros. In ihrem Beitrag: ‚Die veränderte Zusammenarbeit von Land und Kommunen in Bil-



dungslandschaften als Joint Venture: Eine Fallstudie zur Entstehung von Regionalen Bildungsbüros‘ nutzen Todeskino et al. das Modell des Joint Venture für eine analytische Betrachtung der Entstehung von Regionalen Bildungsbüros und erörtern eine idealtypische Beschreibung von Phasen des Entwicklungsprozesses.

## Literatur

- Ackeren, I. van & Klemm, K. (2011). *Entstehung, Struktur und Steuerung des deutschen Schulsystems: eine Einführung* (2. aktualisierte und überarbeitete Aufl.). Wiesbaden: VS.
- Adick, C. (1992): *Die Universalisierung der modernen Schule*. Paderborn: Ferdinand Schöningh.
- Adick, C. (2003). Globale Trends weltweiter Schulentwicklung: Empirische Befunde und theoretische Erklärung. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 6 (2), 173–187.
- Avenarius, H. & Füssel, H.-P. (2008). *Schulrecht im Überblick*. Darmstadt: WBG.
- Bidwell, C. E. (1965). The School as a Formal Organization. In J. G. March (Hrsg.), *Handbook of Organizations* (S. 972–1018). Chicago: Rand MacNally.
- Blossfeld, H.-P., Bos, W., Daniel, H.-D., Hannover, B., Lenzen, D., Prenzel, M. & Wößmann, L. (2010a). *Bildungsautonomie: Zwischen Regulierung und Eigenverantwortung*. VbW Jahresgutachten 2010. Herausgegeben von vbw – Verband bayrischer Wirtschaft und Aktionsrat Bildung. Wiesbaden: VS.
- Blossfeld, H.-P., Bos, W.; Daniel, H.-D., Hannover, B., Lenzen, D., Prenzel, M. & Wößmann, L. (2010b). *Dokumentation 2010. Bildungsautonomie: Zwischen Regulierung und Eigenverantwortung – die Bundesländer im Vergleich. Expertenrating der Schul- und Hochschulgesetze der Länder zum Jahresgutachten 2010*. Herausgegeben von vbw – Verband bayrischer Wirtschaft und Aktionsrat Bildung. Verfügbar unter: [http://aktionsrat-bildung.de/fileadmin/Bilder/Zukunft\\_D\\_17.03.2010/Dokumentation\\_2010.pdf](http://aktionsrat-bildung.de/fileadmin/Bilder/Zukunft_D_17.03.2010/Dokumentation_2010.pdf) [12.07.2012].
- Bray, M. (1996). *Decentralization of Education: Community Financing*. Washington DC: The World Bank.
- Brown, D. J. (1994). Decentralization in Educational Government and Management. In *The International Encyclopedia of Education* (2. Aufl.), (S. 1410). London: Pergamon Press.
- Chubb, J. E. & Moe, T. M. (1990). *Politics, Markets, and American Schools*. Washington DC: Brookings Institution.
- Destatis (2011). *Bildung und Kultur. Private Schulen*. Fachserie 11, Reihe 1.1. Verfügbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Schulen/PrivateSchulen2110110117004.pdf?\\_\\_blob=publication](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Schulen/PrivateSchulen2110110117004.pdf?__blob=publication) [12.06.2012].
- Deutscher Bundestag (1949). *Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*. Verfügbar unter: <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html> [12.06.2012].
- Eurydice (2007). *Schulautonomie in Europa. Strategien und Maßnahmen*. Brüssel: Eurydice. Verfügbar unter: [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic\\_reports/090DE.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/090DE.pdf) [13.07.2012].
- Fiske, E. B. (1996). *Decentralization of education: politics and consensus*. Washington DC: The World Bank.

- Guy, P. B. (2010). *Governing in the Shadows*. SFB-Governance Lecture Series, No. 3, DFG Research Center. Verfügbar unter: [http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfbgov\\_ls/ls3/Governing\\_in\\_the\\_Shadows\\_hp.pdf?1277900519](http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfbgov_ls/ls3/Governing_in_the_Shadows_hp.pdf?1277900519) [13.07.2012].
- Hanson, E. M. (1989). Decentralisation and Regionalisation in educational administration. Comparisons of Venezuela, Colombia and Spain. *Comparative Education*, 25 (1), 41–55.
- Hornberg, S. (2010): *Schule im Prozess der Internationalisierung von Bildung*. Münster: Waxmann.
- Patrinos, H. A. & Ariasingam, D. L. (1997). *Decentralization of Education: Demand-Side Financing*. Washington DC: The World Bank.
- Ramirez, F. O. & Boli, J. (1987). The Political Construction of Mass Schooling: European Origins and Worldwide Institutionalization. *Sociology of Education*, 60 (1), 2–17.
- Rowan, B & Miskel, C. G. (1999). Institutional Theory and the Study of Educational Organisations. In J. Murphy & L. Seashore (Hrsg.), *Handbook of Research on Educational Administration* (2. Aufl.), (S. 359–383). San Francisco: Jossey-Bass.
- Rumpf, H. (1966). *Die Administrative Verstörung der Schule. drei Kapitel über den beamteten Erzieher und die verwaltete Schule*. Essen: Neue Deutsche Schule Verlagsgesellschaft.
- Smith, A. ([1789] 1983). *Der Wohlstand der Nationen: eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen*. Aus dem Engl. übertr. und mit einer umfassenden Würdigung des Gesamtwerkes von Horst Claus Recktenwald. München: Deutscher Taschenbuch-Verlag.
- Smith, K. B. & Meier, K. J. (1994). *The Case against School Choice: Politics, Markets, and Fools*. New York: M. E. Sharpe.
- Sobe, N. W. & Ortegón, N. D. (2009). Scopic Systems, Pipes, Models and Transfers in the Global Circulation of Educational Knowledge and Practices. In F. Rizvi & T. S. Popkewitz, (Hrsg.), *Education and Globalism* (S. 49–66). New York: NSEE/Teachers College.



## **Teil I**

# **Konzepte, Wirkungen und Folgen von Deregulierung: Bildungsgerechtigkeit in Internationaler Perspektive**



*Wolfgang Böttcher*

## **Zur Kritik des Regierens in der Schulpolitik**

### **Zentralisierung und Vertrauen statt Dezentralisierung und Kontrolle<sup>1</sup>**

In diesem – politischen – Beitrag soll es darum gehen, Fehler der aktuell verfolgten, ökonomisch inspirierten Schulreform aufzuzeigen. Er adressiert die Ebene der Schulpolitik und mündet in einer eindringlichen Warnung, den eingeschlagenen Weg der ökonomisch-technischen Steuerung weiter zu verfolgen. Die skizzierte Alternative allerdings wird ebenfalls auf ökonomischen Argumenten beruhen.

Es dürfte hilfreich sein, wenn ich gleich zu Beginn die Perspektive auf meinen Gegenstand mittels der Einführung zentraler Begriffe ein wenig schärfe. Ich fokussiere im Mehrebenensystem (allgemeinbildende) „Schule“ einerseits auf die schulpolitische Führung, also die Schulministerien der Länder. Diese Ebene wird in der Literatur häufig als Makro- oder Systemebene bezeichnet. Für das steuernde Handeln – oder (in moderner Sprache) die Handlungskoordination – auf diesem Niveau möchte ich den Begriff des „Regierens“ (im Unterschied zum Management) reservieren. Gelegentlich spreche ich hier auch von „strategischer“ Führung. Die zweite Systemebene, die mich hier besonders interessiert, ist die der Einzelschulen, die in der Summe das Gesamtsystem bilden. Für das Führungshandeln innerhalb der Einzelschule, die in der gängigen Bildungsforschung als Organisationen oder (im Aggregat) als Mesoebene beschrieben wird, verwende ich den Begriff des „Managements“ oder des „managerialen Handelns“. In gewissen Zusammenhängen rede ich auch von den operativen Einheiten, den Filialen oder den Modulen des Gesamtsystems. Unter dem Begriff Controlling, der am Rande auch eine Rolle spielt, verstehe ich systematische Überprüfungs- oder Feedbackprozesse, die wesentlich innerhalb der operativen Einheiten zum Zwecke der Selbststeuerung bei der Erbringung von Leistungen oder Produkten angesiedelt sind. Controlling ist also vor allem ein (organisations-)internes Verfahren der Qualitätsentwicklung. Unter Kontrolle hingegen verstehe ich wesentlich externe Instrumente der Beobachtung und Überwachung.

## **1. Die Rhetorik der schulpolitischen Reform**

Die vor etwa 20 Jahren begonnene und durch PISA 2000 erheblich beschleunigte, häufig als „Paradigmenwechsel“ bezeichnete Reform des deutschen Schulsystems wird mit unterschiedlichen Begriffen charakterisiert: Outputsteuerung, Neue Steuerung, Autonomie, Kompetenzorientierung oder Dezentralisierung. Abgelöst werden sollen eine vermeintlich ineffiziente Inputsteuerung, eine bürokratische Administration oder die von „Stoffen“ vollgepackten Lehrpläne. Schon der unpräzise Umgang

---

1 Dieser Beitrag beruht auf meinem Einführungsvortrag in die Herbsttagung der KBBB 2011. Der Vortragstil wird hier im Wesentlichen beibehalten.