

Autonome Schulen?

Chancen und Herausforderungen

Wolfgang Böttcher

1. Das neue Steuerungsparadigma
2. Die basale Struktur dezentraler Steuerung
3. Schule als Organisation
4. Explorative und robuste Befunde zur Steuerung im Autonomie-Konzept
5. Bedingungen neuer schulischer Organisation

1. Das neue Paradigma

Autonomie und Organisationsentwicklung

- Deutscher Bildungsrat
- Internationale Trends
- Hagü Rolff: OD/ OE
- Hessisches Schulgesetz
- „Freiheit und Verantwortung“ (Liket)
- TIMSS und PISA

Schule als Mehrebenen-system

- Schulministerium (obere Aufsicht)
- Weitere Aufsichtsebenen
- Nachgeordnete Behörden
- Kommunen/ Regionen
- Schulträger
- Einzel-Schulen
- Personal, Adressaten, Unterricht...

Schule als Mehrebenen-system

- **Schulministerium (obere Aufsicht)**
- **Weitere Aufsichtsebenen**
- Nachgeordnete Behörden
- Kommunen/ Regionen
- Schulträger
- **Einzel-Schulen**
- Personal, Adressaten, Unterricht...

2. Dezentrale Steuerung

Das ökonomische Reformmodell

- Effektivität, Effizienz, Evidenz, Erfolgsorientierung („Vier E der Reform“)
- **Dezentralisierung**
- **RE- Zentralisierung**
- Ergebnisorientierung
- Ergebnissteuerung

Dezentralisierung: Koordinierung und Neuordnung der Führungsinstrumente

(Sonderegger/ Allgoewer 2003, S. 1185 f).

- **Strategische Führung:** Klare Geschäftspolitik, Zielvorgaben, Definition von Geschäftsfeldern, von Märkten und Maßnahmen, Technologieentwicklung, Ressourcenmanagement, **Monitoring**
- **Operative Führung:** Realisierung der Geschäftsstrategie, verantwortliche Übernahme des Tagesgeschäftes, Ausbau operativer und organisatorischen Kernkompetenzen, **Controlling**

Koordinierung durch Führung und Wissen

- Klärung der Zuständigkeiten
- Interne Wettbewerbsbegrenzung
- Kohäsion der Führungsinstrumente
- Strategiebezogene Weiterbildungen
- Ressourcenmanagement
- Vernetzung der (Unternehmens)module
- Wissensmanagement
- Konzepte fürs Controlling

3. Einzelschule als Organisation

- ...ein soziales System,
 - das mittels Ressourcen und Technologien
 - Zielvorstellungen umsetzt.
-
- Eine Organisation hat zurechenbare Mitglieder und koordiniert deren Aktivitäten zielgesteuert.

Schule: Eine besondere Organisation???

- Wer ist Mitglied?
- Der Bildungsauftrag
- Technologie-Defizit
- Fallbezug
- Koordinierungsschwäche (personale Autonomie)

„Freiheit“ – was ist das?

- Schüler
- Lehrer (Rekrutierung, Entwicklung, Weisungsrechte)
- Andere Funktionen
- Personalkosten
- Verbrauchskosten
- Koordinierung durch Führung

Kompetenz zur Freiheit

- Können
- Dürfen

4. „Verantwortung“: Entwicklung oder Kontrolle? Einige empirische Hinweise.

Steuerungsdefizite des „Top-Managements“

Koordinierungsprobleme in „lockeren Beziehungen“ (Weick 1976)

- Willkür, Trägheit
- Bewegung in einem Element führt nicht zu Veränderung des weiteren Systems
- Mangel an zeitlicher Kontinuität
- Mangel an Standardisierung
- „Unsteuerbarkeit“,
„Undurchschaubarkeit“ (Terhart 1986)

Koordinierungsoptionen im sozialen Mehrebenensystem

- Ko-Formen: Direkte (Dominanz), Indirekte Verbindung (Rahmungen), Selbstkoordination (Eigenlogik)
- Ko-Medien (Macht/Normen, Geld/Ressourcen, Strukturen/Verfahren, Informationen)
- Mögliche Handlungskoordinationen (Schimank): Staatliche Regulierung, Außensteuerung, (Professionelle) Selbstorganisation, Hierarchische Selbststeuerung, Konkurrenzdruck

Zielvorgaben und Steuerung durch Bildungsstandards

- Qualitätsbedingungen für
Ergebnisstandards
- **Implementierungsbedingungen für
Standards**

**„Wie gut kennen Sie selbst, bezogen auf das Fach
Deutsch, die nationalen Bildungsstandards der
Kultusministerkonferenz?“**

	Häufigkeit	Prozent
(1) gar nicht	16	23,5
(2)	17	22,1
(3)	18	23,5
(4)	19	26,5
(5) sehr gut	20	4,4
Gesamt	21	100

Filter: Angaben ohne „weiß nicht“

Wann haben Sie selbst zum letzten Mal -- jeweils bezogen auf die von Ihnen unterrichteten Fächer -- Einblick genommen in die nationalen Bildungsstandards der Kultusministerkonferenz?

Einsichtnahme	Häufigkeit	Prozent
in der letzten Woche	5	7,04%
im letzten Monat	9	12,68%
vor 3 Monaten	7	9,86%
vor 6 Monaten	10	14,08%
vor einem Jahr	10	14,08%
vor 2 Jahren	3	4,23%
vor mehr als 2 Jahren	4	5,63%
noch nie	23	32,39%
Gesamt	71	100,00%

Filter: Antworten ohne „weiß nicht“

Für wie notwendig halten Sie -- ganz persönlich und grundsätzlich -- die Einführung nationaler Bildungsstandards?

	Häufigkeit	Prozent
(1) gar nicht notwendig	3	4,1
(2)	5	6,8
(3)	15	20,3
(4)	21	28,4
(5) sehr notwendig	30	40,5
Gesamt	74	100,0

Filter: nein

Haben Sie insgesamt das Gefühl, im Schulalltag unterstützt zu werden bei der Umsetzung der nationalen Bildungsstandards der Kultusministerkonferenz?

	Häufigkeit	Prozent
(1) nein, gar nicht	35	47,3
(2)	17	23
(3)	18	24,3
(4)	4	5,4
(5) ja, sehr	0	0
Gesamt	74	100

Filter: Antworten ohne „weiß nicht“

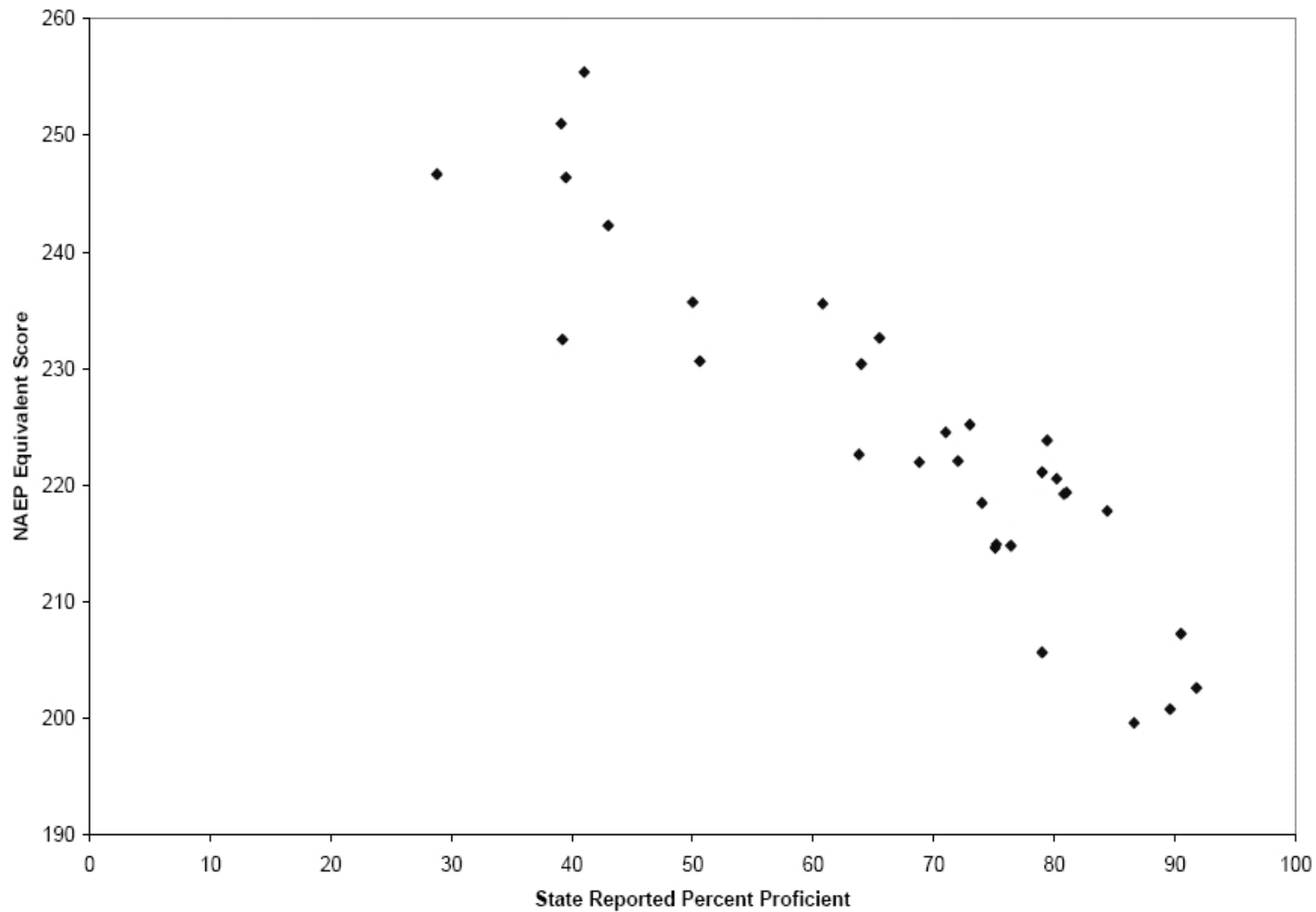
Dominanz des Kontroll-Paradigmas.

1. Schulinspektion (vgl. England/ Wales;
Schottland – Böttcher/Kotthoff 2007; Kotthoff/ Böttcher 2009).
2. Externe...
(zunehmend) standardisierte...
personenzentrierte...
Tests

Effekte im fortgeschrittenen Testsystem

- Reduktion methodischer Vielfalt (Teaching-to-the-Test)
- Reduktion fachlicher Vielfalt (McMurrer 2007)
- Betrug durch Lehrer und Schulen (Kollateralschäden) (Nichols/ Berliner 2002)
- Höhere Dropouts (N. C. of Ed. Statistics 2006)
- Abschiebung – Push-out (General Education Development Certificate) (Bracey 2004)
- Föderale Manipulation der Standards

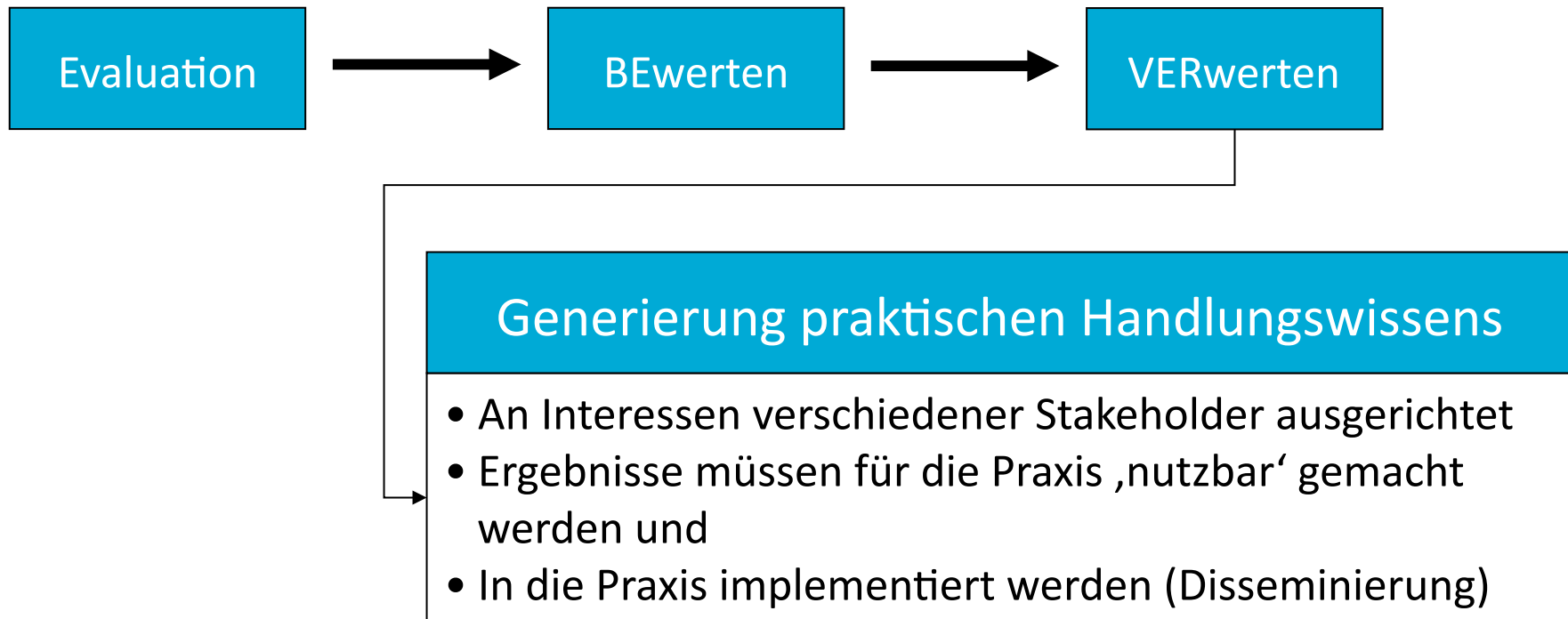
Figure C-3. NAEP score equivalent vs. state-reported percent proficient for mathematics, grade 4: 2005



SOURCE: U.S. Department of Education, Institute of Education Sciences, National Center for Education Statistics, National Assessment of Educational Progress (NAEP), 2005 Mathematics Assessment, and National Longitudinal School-Level State Assessment Score Database (NLSLSASD).

5. Entwicklung durch Evaluation

Wissenschaftlichkeit ↔ Nützlichkeit



Wissenschaftlichkeit ↔ Nützlichkeit



Dualität von Evaluation:

„Einerseits ist Evaluation Teil der empirischen Sozialwissenschaft und hat ihre Regeln und Standards zu erfüllen. Andererseits ist Evaluation darauf ausgerichtet, für die Verbesserung der gesellschaftlichen Praxis verwertbare Ergebnisse zu liefern“

(Stockmann 2007, S. 29)

Standards für Evaluationen

- **Nützlichkeit** – **Identifizierung der Beteiligten und Betroffenen**
 - Die am Evaluationsgegenstand beteiligten oder von ihm betroffenen Personen bzw. Personengruppen sollen identifiziert werden, damit deren Interessen geklärt und so weit wie möglich bei der Anlage der Evaluation berücksichtigt werden können.
- **Durchführbarkeit** – **Diplomatisches Vorgehen**
 - Evaluationen sollen so geplant und durchgeführt werden, dass möglichst hohe Akzeptanz der verschiedenen Beteiligten und Betroffenen in bezug auf Vorgehen und Ergebnisse der Evaluation erreicht werden kann.

Ressourcen für lernende Evaluation und Controlling

- Qualität als aufwändiges Konstrukt
- Output-Orientierung als **ein** Element
- Controlling als Prozess der Selbstbewertung
- Controlling als Aufgabe der operativen Führung
- ...und in der Verantwortung der „Professionals“

Zwei Bedingungen für Reform

- Die Doppelstrategie der Outputsteuerung :
„Einmal geht es um eine Vergrößerung der *Autonomie* der einzelnen Schule, die gewissermaßen als ‚Betrieb‘ konzipiert wird, und zum anderen um *eine neue Form von Controlling*, von Rechenschaftslegung und der Dokumentation der erbrachten Leistungen.“ (Fend 2008, 109 Hervorheb. im Original)

Ein kritisches Fazit

- Wenig Autonomie (vgl. EURYDICE 2007) – Können und Dürfen
- Kontrolle statt Controlling...im „Overkill“
- Fehlendes Verbesserungsmanagement
- Mangelhafte Koordinierung im Mehrebenensystem
- Ausschließliche Adressierung der schwächsten Einheit: der Schule

Autonomie? Wie viel Vielfalt darf sein?

- Reduktion von Bildungsungleichheit
- Gesellschaftliche Kohäsion
- Kernbestand geteilten Wissens
- Integration
- Kulturelle und politische Basiswerte
- Basale Qualifikation....

ALS FUNKTIONEN DES SCHULSYSTEMS

Quellen (Auswahl):

- Berliner, David (2002) The Hardest Science. In: *Educational Researcher*, 31,8, 18-20
- Böttcher, Wolfgang (2002): *Kann eine ökonomische Schule auch eine pädagogische sein? Schulentwicklung zwischen Neuer Steuerung, Organisation; Leistungsevaluation und Bildung*. München und Weinheim: Juventa
- Böttcher, Wolfgang (2003): Kerncurricula und die Steuerung der Allgemeinbildenden Schulen. In: *Zeitschrift für Pädagogik*, 47. Beiheft, 2003, S. 215-233
- Böttcher, Wolfgang / Wolfgang Klemm (2002): Kann man Schule verändern? Eine Skizze gegen den Voluntarismus in der Schulreform. In: Weegen, Michael u.a. (Hrsg.): *Bildungsforschung und Politikberatung*. Weinheim und München: Juventa, S. 167-184
- Bracey, G.W. (2004) The Condition of Public Education. In: *Phi Delta Kappan*
- McMurrer, Jennifer (2007): *Choices, Changes, and Challenges: Curriculum and Instruction in the NCLB Era*. Center on Education Policy
- National Center for Educational Statistics (2004): *Drop-Out Rate in the US*. Washington D.C.
- Nichols, Sharon L./ Berliner David C. (2007): *Collateral Damage. How High-Stakes Testing Corrupts America's Schools*. Boston: Harvard University Press
- Ross, S. M. (2007): Achievements, Challenges, and Potential Advancements in Reviewing Educational Evidence for Consumers. In: *Journal of Education for Students Placed at Risk*, vol. 12, No. 1, 91-100
- Royse, D. et al. (2006, 4th ed.): *Program Evaluation*. Belmont CA
- Terhart, Ewald (1986): Organisation und Erziehung. In: *ZfPäd* 32, 205-223
- Weick, Karl (1976) Educationnall organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21, 1-9.

Outputsteuerung –

minimaldefiniert, forschungs- und diagnoseorientiert

Im simplen Modell der Organisation:

Input – Prozesse – Outputs

**Steuerung der Inputs und der Prozesse über
die konsequenzhaltige Analyse von vorab
definierten erwünschten
Organisationsergebnissen**

Evaluation und drei Komponenten des „Change“ (nach Krüger)

- Bedarf: Erkennen, Merken, Wissen, als Problem definieren
- Bereitschaft: Wir müssen etwas dagegen/ dafür tun; wir haben eine geteilte Vorstellung darüber, was wir tun sollten
- Fähigkeit: Wir haben die Kompetenz, das, was wir tun müssen, auch zu leisten: Können und Dürfen

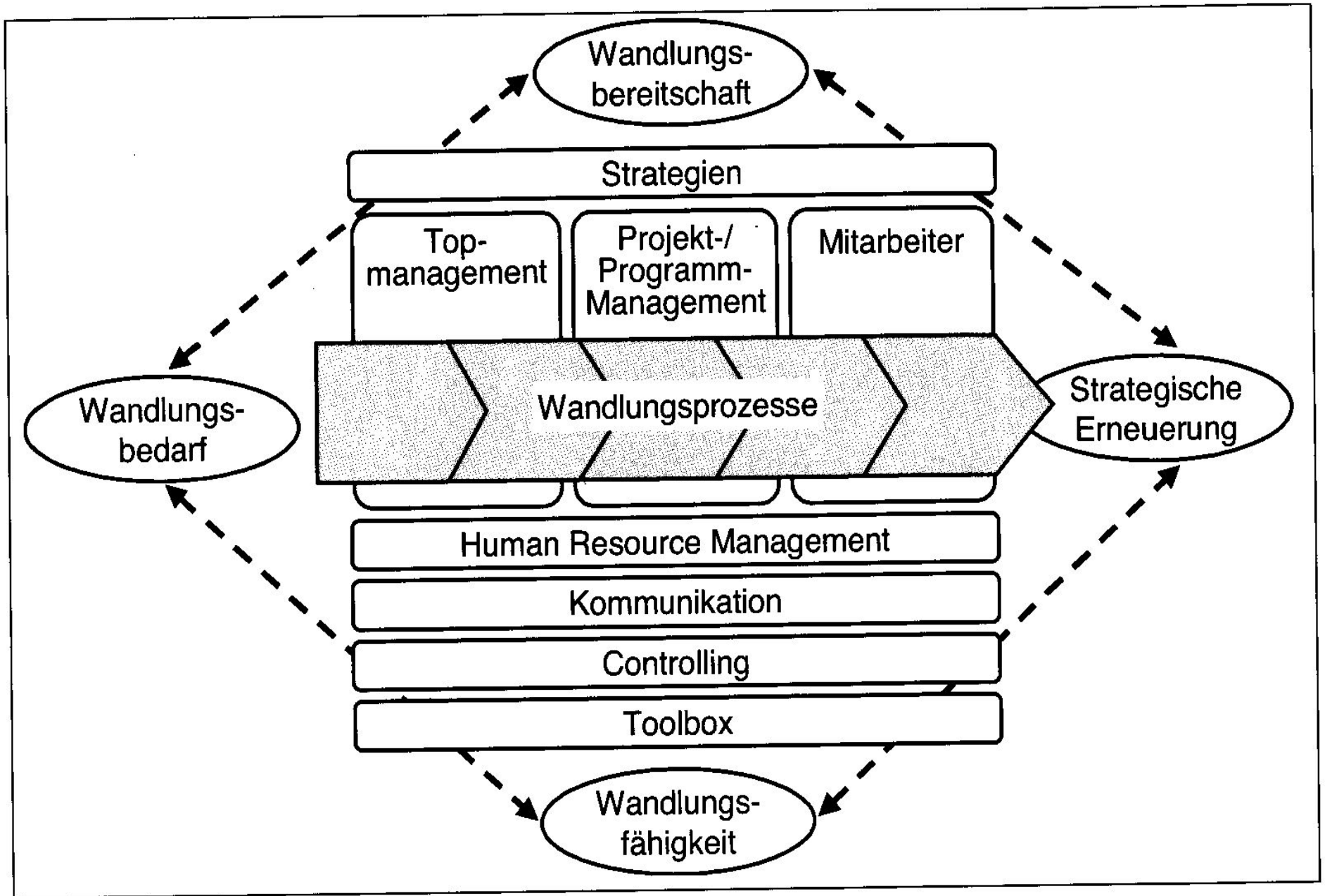


Abbildung 1/2: Orientierungsmodell der strategischen Erneuerung (3W-Modell)

Soziale Systeme – komplexe und hybride Theorien

- Institution und Akteur („grand theories“)
- Theorien des sozialen Wandels
- Soziologische Organisationstheorien
- Prinzipal- Agenten-Theorie
- Mikroökonomische Theorien
- Neoinstitutionalismus

„Lockerheit“ und Probleme der Wirkungsforschung

- Berliners drei Probleme: Interaktion, Kontext, Wissensverlust durch Veränderung
- Distanz zwischen Grundlagenforschung und professionellem Fallhandeln
- Fehlende Programmtreue
- Probleme der Wirkungsevaluation
- Politische Umsetzung von Evidenz

Personendominierte soziale Systeme

Reduzierte Steuerung durch Prozesse, Technologie, Verfahren, Personalmanagement (z.B.):

- Quantität der Akteure/ Interaktionspotenz
- Professionalität
- Hohe Bedeutung von intrinsischen Interessen
- Widerstandspotential
- Freiräume des Handelns
- Schwache Zurechenbarkeit von Handeln

FIGURE 1

THE PROCESS OF INSTRUCTIONAL PLANNING

Traditional Practice

Select a topic from the curriculum

Design instructional activities

Design and give an assessment

Give grade or feedback

Move on to new topic

Standards-based Practice

Select standards from among those students need to know

Design an assessment through which students will have an opportunity to demonstrate the knowledge and skills to meet the standards

Decide what learning opportunities students will need to learn those things

Plan instruction to assure that each student has adequate opportunities to learn

Use data from assessment to give feedback, re-teach or move to next level

Gegenstand der Qualitätsanalyse NRW

Gegenstand der Qualitätsanalyse sind die **6 Qualitätsbereiche** (QB):

QB1 Ergebnisse der Schule

QB2 Lehren und Lernen – Unterricht

QB3 Schulkultur

QB4 Führung und Schulmanagement

QB5 Professionalität der Lehrkräfte

QB6 Ziele und Strategien der Qualitätsentwicklung

Die 6 Qualitätsbereiche gliedern sich in **28 Qualitätsaspekte** auf

Die Qualitätsaspekte konkretisieren sich in **153 Qualitätskriterien**

Gegenstand der Qualitätsanalyse NRW

Gegenstand der Qualitätsanalyse sind die **6 Qualitätsbereiche** (QB):

QB1 Ergebnisse der Schule

QB2 Lehren und Lernen – Unterricht

QB3 Schulkultur

QB4 Führung und Schulmanagement

QB5 Professionalität der Lehrkräfte

QB6 Ziele und Strategien der Qualitätsentwicklung

Die 6 Qualitätsbereiche gliedern sich in **28 Qualitätsaspekte** auf

Die Qualitätsaspekte konkretisieren sich in **153 Qualitätskriterien**

Gegenstand der Qualitätsanalyse NRW

Gegenstand der Qualitätsanalyse sind die **6 Qualitätsbereiche** (QB):

QB1 Ergebnisse der Schule

QB2 Lehren und Lernen – Unterricht

QB3 Schulkultur

QB4 Führung und Schulmanagement

QB5 Professionalität der Lehrkräfte

QB6 Ziele und Strategien der Qualitätsentwicklung

Die 6 Qualitätsbereiche gliedern sich in **28 Qualitätsaspekte** auf

Die Qualitätsaspekte konkretisieren sich in **153 Qualitätskriterien**

Das europäische Qualitätsmanagementsystem EFQM

Potentialfaktoren (Befähiger)

Führung (10%)	Politik & Strategie (8%)	Mit- arbeiter- orientier. (9%)	Ressourcen (9%)	Prozesse (14%)	500 Punkte
------------------	-----------------------------	---	--------------------	-------------------	---------------

Ergebnisse

Mitarbeiter- zufriedenheit (9%)	Kunden- zufriedenheit (20%)	Gesellschaftl. Verantwort./ Image (6%)	Geschäfts- ergebnisse (15%)	500 Punkte
---------------------------------------	-----------------------------------	---	-----------------------------------	---------------

Koordinierungsprobleme in „lockeren Beziehungen“ (Weick 1976)

- Willkür, Trägheit
- Bewegung in einem Element führt nicht zu Veränderung des weiteren Systems
- Mangel an zeitlicher Kontinuität
- Mangel an Standardisierung
- „Unsteuerbarkeit“,
„Undurchschaubarkeit“ (Terhart 1986)