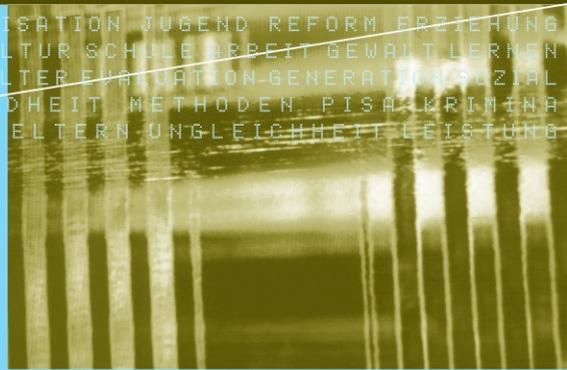


Monika Holmeier

Leistungsbeurteilung im Zentralabitur

LEISTUNG BILDUNG LEHREN SOZIALISATION JUGEND REFORM ERZIEHUNG
IDENTITÄT GESCHLECHT FAMILIE KULTUR SCHULE ARBEIT GEWALT LERNEN
SEXUALITÄT UNTERRICHT RELIGION ALTER EVALUATION-GENERATIONEN SOZIAL
STRUKTUR MEDIEN UMWELT KINDHEIT METHODEN PISA KRIMINA
LITÄT FREIZEIT INSTITUTIONEN ELTERN UNGLEICHHEIT LEISTUNG



EDUCATIONAL GOVERNANCE



Springer VS

Educational Governance

Band 22

Herausgegeben von

H. Altrichter, Linz, Österreich

Th. Brüsemeister, Gießen, Deutschland

U. Clement, Kassel, Deutschland

M. Heinrich, Hannover, Deutschland

R. Langer, Linz, Österreich

K. Maag Merki, Zürich, Schweiz

M. Rürup, Wuppertal, Deutschland

J. Wissinger, Gießen, Deutschland

Herausgegeben von

H. Altrichter
Johannes Kepler Universität,
Linz, Österreich

Th. Brüsemeister
Justus-Liebig-Universität,
Gießen, Deutschland

U. Clement
Universität Kassel,
Kassel, Deutschland

M. Heinrich
Leibniz Universität,
Hannover, Deutschland

R. Langer
Johannes Kepler Universität,
Linz, Österreich

K. Maag Merki
Universität Zürich,
Zürich, Schweiz

M. Rürup
Bergische Universität Wuppertal,
Wuppertal, Deutschland

J. Wissinger
Justus-Liebig-Universität,
Gießen, Deutschland

Monika Holmeier

Leistungsbeurteilung im Zentralabitur

Monika Holmeier
Zürich, Schweiz

Die vorliegende Arbeit wurde von der Philosophischen Fakultät der Universität Zürich im Frühjahrssemester 2012 auf Antrag von Prof. Dr. Katharina Maag Merki und Prof. Dr. Eckhard Klieme als Dissertation angenommen.

ISBN 978-3-531-19724-1
DOI 10.1007/978-3-531-19725-8

ISBN 978-3-531-19725-8 (eBook)

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2013

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

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media
www.springer-vs.de

Für meine Mutter
Für Mimi

Danksagung

Nachdem die letzten Zeilen dieses Buches geschrieben sind, möchte ich nun all jenen danken, die mich auf unterschiedliche Art und Weise in meinem Tun unterstützt haben. Mein aufrichtiger Dank geht an:

Frau Prof. Dr. Katharina Maag Merki und Herrn Prof. Dr. Eckhard Klieme

Ich danke meinen beiden Betreuenden nicht nur für die fachliche Unterstützung, die ich über die Jahre hinweg erfahren durfte, sondern auch für die Freiheiten, die sie mir gelassen haben, um mein Forschungsinteresse eigenständig umzusetzen. Die kritischen Diskussionen und hilfreichen Anmerkungen sowie die Förderung, die sie mir in den vergangenen Jahren haben zukommen lassen, schätze ich als wertvolle Erfahrungen, die mir nicht nur beim Verfassen dieser Arbeit nützlich waren, sondern auch bei weiteren Forschungsprojekten hilfreich sein werden.

Die Ministerien, Schulleitungen, Lehrpersonen und Schüler/-innen

Mein Dank geht an alle an dieser Studie beteiligten Ministerien, Schulen und Akteure, die über viele Jahre bereit gewesen sind, sich an den Erhebungen zu beteiligen. Ohne ihre Bereitschaft, an dieser Studie mitzuwirken, hätte diese Arbeit niemals entstehen können.

Alle am Projekt beteiligten Mitarbeiter/-innen

Das Forschungsprojekt hätte ohne den Einsatz vieler motivierter Mitarbeiter/-innen nicht umgesetzt werden können. Ihnen allen möchte ich für die professionelle und erfolgreiche Zusammenarbeit danken. Ein besonderer Dank geht insbesondere an die Hilfskräfte, die die Daten der Leistungstests erhoben und für die Auswertung aufbereitet haben. Ich weiß diese Arbeit sehr zu schätzen, beruht doch ein großer Teil meiner Arbeit auf eben jenen Leistungstests.

Meine Kolleg/-innen am Lehrstuhl

Ich möchte mich bei meinen Kolleg/-innen am Lehrstuhl bedanken, für die fachlichen Diskussionen und die freundschaftlichen Gespräche, die wir in den letzten Jahren gemeinsam geführt haben. Die fröhlichen Momente und Ereignisse, die wir

zusammen erleben durften, und das kollegiale und freundschaftliche Arbeitsklima haben mir über manch schwere Stunde sehr hinweggeholfen.

Larissa Schönknecht und Yves Karlen

Einen ganz besonderen Dank möchte ich jenen fleißigen Leser/-innen aussprechen, die in unermüdlichem Einsatz das Manuskript meiner Arbeit korrigiert, lektoriert und kritisiert haben. Ich danke Larissa Schönknecht und Yves Karlen für ihre kritischen und hilfreichen Kommentare. Insbesondere in den Momenten, in denen ich die kritische Distanz zu meiner Arbeit nicht mehr wahren konnte, haben mir ihre differenzierten Anmerkungen sehr geholfen.

Meine Familie und meine Freunde

Ich danke meiner Familie und meinen Freunden für die Stütze, die sie mir stets waren. Menschen in meiner Familie und in meinem Freundeskreis zu haben, die in jeder Lage für mich da sind, mir zuhören, Ratschläge erteilen, an mich glauben, mich motivieren und mir Kraft spenden, wo die eigene Energie zu Neige geht, macht mich zu einem der reichsten und glücklichsten Menschen.

Dieser Dank geht insbesondere auch an meinen Ehemann Mario, der die Probleme des Alltags von mir ferngehalten hat, der mich bestärkt hat, wann immer ich Zweifel hatte und der all dies in selbstverständlicher Weise getan hat, ohne jemals eine Gegenleistung dafür zu fordern. Du hast, auch wenn Du es immer bestreitest, einen unermesslichen Beitrag zum Erfolg dieser Arbeit geleistet!

Es haben viele Menschen zum Gelingen dieses Buches beigetragen. Es sei dennoch zwei besonderen Menschen gewidmet: meiner Mutter Maria Holmeier und meiner Freundin Micheline 'Mimi' Börding. Beide haben mich während meines Doktorats auf liebevolle Art unterstützt, immer an mich geglaubt und mich ein Stück des Weges begleitet. Leider durften beide den Abschluss meiner Promotion nicht mehr erleben. Ihnen widme ich daher dieses Buch, so dass sie für lange Zeit unvergessen bleiben.

Hilzingen-Twielfeld, den 30. März 2012

Inhaltsverzeichnis

Danksagung	7
1. Einleitung	13
2. System- und steuerungstheoretische Verortung	17
2.1 <i>Systemtheorie und Schule</i>	17
2.1.1 Systemtheoretische Grundlagen	17
2.1.2 Schule aus systemtheoretischer Sicht	18
2.2 <i>Schulsteuerung</i>	20
2.2.1 Steuerung – Begriffliche Klärung	21
2.2.2 Phasen der Schulsteuerung	22
2.3 <i>Educational Governance</i>	28
2.4 <i>Zusammenfassung und Ableitungen für die vorliegende Arbeit</i>	33
3. Zentrale Abiturprüfungen	37
3.1 <i>Was sind zentrale Abiturprüfungen?</i>	37
3.2 <i>Das zentrale Abitur in Hessen und Bremen</i>	42
3.2.1 Gründe für die unterschiedliche Ausgestaltung zentraler Prüfungen	42
3.2.2 <i>Zentrale Prüfungen im nationalen Vergleich</i>	44
3.2.3 <i>Zentrale Prüfungen im internationalen Vergleich</i>	51
3.3 <i>Zentrale Abiturprüfungen – Pro und Contra</i>	54
3.3.1 Pro – Erhoffte Vorteile zentraler Prüfungen	54
3.3.2 Contra – Befürchtete Nachteile zentraler Prüfungen	59
3.3.3 <i>Zusammenfassung der Argumentation</i>	63
3.4 <i>Forschungsstand zu zentralen Abiturprüfungen</i>	65
3.4.1 Makroebene: Einfluss auf das Gesamt-Bildungssystem	66
3.4.2 Meso- und Mikroebene: Einfluss auf Schul- und Unterrichtsprozesse	73
3.4.3 Individualebene: Einfluss auf Lehrpersonen und Schüler/-innen	77
3.4.4 Output: Noten und Leistungen im Kontext zentraler Abiturprüfungen	81
3.5 <i>Zusammenfassung und Ableitungen für die vorliegende Arbeit</i>	89
4. Leistung, Noten und Notengebung	93
4.1 <i>Leistung, Schulleistung und Noten</i>	93
4.2 <i>Funktionen der Noten</i>	97
4.3 <i>Kritik an Noten und Leistungskontrollen</i>	104

4.4	<i>Leistungsmessung</i>	108
4.4.1	Gütekriterien	109
4.4.2	Noten und Gütekriterien	113
4.4.3	Komplexität der Leistungsmessung	126
4.4.4	Zwischenfazit – Leistungsmessung und zentrale Abiturprüfungen	128
4.5	<i>Leistungsbeurteilung und Bezugsnormen</i>	132
4.5.1	Anwendung der Bezugsnormen und ihre Effekte	134
4.5.2	Zwischenfazit – Leistungsbeurteilung und zentrale Abschlussprüfungen	144
4.6	<i>Fehlerquellen bei der Notengebung</i>	148
4.6.1	Faktoren des Faches	148
4.6.2	Faktoren der Lehrperson	150
4.6.3	Faktoren der Schüler/-innen	157
4.6.4	Faktoren der Klasse	167
4.7	<i>Zusammenfassung und Ableitungen für die vorliegende Arbeit</i>	171
5.	Fragestellungen und Hypothesen	175
5.1	<i>Themenkomplex I – Bezugsnormen aus Sicht der Lehrpersonen</i>	175
5.2	<i>Themenkomplex II – Bezugsnormen aus Sicht der Schüler/-innen</i> ...	179
5.3	<i>Themenkomplex III – Abiturlpunktzahl und Leistungstest</i>	180
5.4	<i>Themenkomplex IV – Halbjahrespunktzahlen</i>	184
5.5	<i>Themenkomplex V – Effekte auf die Abiturlpunktzahl</i>	185
6.	Forschungsdesign und methodisches Vorgehen	187
6.1	<i>Hauptfragestellungen des Projekts</i>	187
6.2	<i>Beschreibung der Stichprobe</i>	188
6.3	<i>Datenerhebung</i>	198
6.3.1	Die Vorerhebung	199
6.3.2	Die Nacherhebung	206
6.3.3	Kognitiver Fähigkeitstest, Leistungstest Mathematik und Englisch	207
6.3.3.1	<i>Beschreibung der Testelemente</i>	207
6.3.3.2	<i>Objektivität, Reliabilität und Validität des Leistungstests</i>	208
6.3.4	Abiturlpunktzahlen	214
6.3.5	Anonymität und Zusammenführen der Erhebungselemente	214
6.3.6	Qualitative Studie	215

6.4	<i>Datenauswertung</i>	215
6.4.1	Mehrebenenanalysen	216
6.4.1.1	<i>Lineare Regression</i>	218
6.4.1.2	<i>Die mehrebenenanalytische Regression</i>	219
6.4.1.3	<i>Schrittweiser Aufbau einer Mehrebenenana-</i> <i>lyse in HLM</i>	221
6.4.1.4	<i>Mehrebenenanalysen mit binären Daten</i>	226
6.4.2	Empirische Umsetzung der Fragestellungen	231
6.4.2.1	<i>Umgang mit fehlenden Werten</i>	231
6.4.2.2	<i>Prüfung auf Normalverteilung</i>	233
6.4.2.3	<i>Themenkomplex I – Bezugsnormen aus Sicht</i> <i>der Lehrpersonen</i>	234
6.4.2.4	<i>Themenkomplex II – Bezugsnormen aus</i> <i>Sicht der Schüler/-innen</i>	238
6.4.2.5	<i>Themenkomplex III – Abiturnote und</i> <i>Leistungstest</i>	241
6.4.2.6	<i>Themenkomplex IV – Halbjahrespunktzahlen</i>	249
6.4.2.7	<i>Themenkomplex V – Effekte auf die Abitur-</i> <i>punktzahl</i>	249
7.	Ergebnisse	253
7.1	<i>Themenkomplex I: Bezugsnormen aus Sicht der Lehrpersonen</i>	254
7.1.1	Deskriptive Auswertungen	254
7.1.2	Effekte auf die Bezugsnormorientierung der Lehrpersonen	273
7.2	<i>Themenkomplex II: Bezugsnormen aus der Sicht der Schüler/-innen</i>	275
7.2.1	Deskriptive Auswertungen	276
7.2.2	Vergleich der Bundesländer	283
7.3	<i>Themenkomplex III – Abiturnote und Leistungstest</i>	286
7.3.1	Punktzahlen im schriftlichen Abitur und im Leistungstest	286
7.3.2	Zusammenhang Abiturnote und Leistungstest	292
7.3.3	Benotungsmaßstäbe in Grund- und Leistungskursen	296
7.3.4	Benotungsmaßstäbe an Schulen	305
7.4	<i>Themenkomplex IV – Halbjahrespunktzahlen</i>	325
7.5	<i>Themenkomplex V – Effekte auf die Abiturnote</i>	330

8. Diskussion	341
8.1 <i>Bezugsnormen</i>	341
8.1.1 Themenkomplex I – Bezugsnormen aus Sicht der Lehrpersonen	341
8.1.2 Themenkomplex II – Bezugsnormen aus Sicht der Schüler/-innen	349
8.1.3 Fazit – Verstärkte kriteriale Bezugsnorm durch das zentrale Abitur?	355
8.2 <i>Abiturpunktzahl, Halbjahrespunktzahlen und Leistungstest</i>	356
8.2.1 Themenkomplex III – Abiturpunktzahl & Leistungstest	356
8.2.2 Themenkomplex IV – Halbjahrespunktzahl	367
8.2.3 Themenkomplex V – Effekte auf die Abiturpunktzahl	369
8.2.4 Fazit – Bessere Vergleichbarkeit durch zentrale Abiturprüfungen?	373
9. Ein abschließender Blick auf das zentrale Abitur	375
10. Literaturverzeichnis	385
11. Abbildungsverzeichnis	413
12. Tabellenverzeichnis	415

1. Einleitung

Am Ende des Schuljahres 2005/2006 legten nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2008, S. 257) in den Bundesländern Hessen und Bremen 19.394 Schüler/-innen das Abitur ab und erhielten damit die Berechtigung für die Aufnahme eines Universitäts-Studiums. Am Ende des darauf folgenden Schuljahres 2006/2007 taten es ihnen 19.343 Schüler/-innen gleich (ebd.) – mit einem entscheidenden Unterschied: Diese 19.343 Schüler/-innen legten ihre schriftlichen Abiturprüfungen im Rahmen des – zumindest für Hessen und Bremen ersten – *zentralen Abiturs* ab und bearbeiteten erstmals Aufgaben, die nicht von ihrer Fachlehrperson, sondern von zentralen Aufgabenkommissionen erstellt worden waren. Dies hatte zur Folge, dass alle Schüler/-innen eines Bundeslandes im selben Fach zum gleichen Zeitpunkt identische Aufgaben absolvierten.

Mit der Einführung des zentralen Abiturs reagierten die Bundesländer auf die Forderung, ein einheitliches Leistungsniveau zu sichern und die Abschlüsse vergleichbarer zu machen. Internationale Leistungsstudien wie TIMSS¹ (Baumert, Bos & Lehmann, 2000a; 2000b) und PISA² (Deutsches PISA-Konsortium, 2001) hatten gezeigt, dass die Leistungen der Schüler/-innen hinter den Anforderungen der Lehrpläne zurückblieben und von Schule zu Schule variierten. Aus diesen Resultaten leitete sich die Notwendigkeit ab, für alle Schulen einheitliche Leistungsanforderungen und Benotungskriterien zu etablieren, an denen sich der Unterricht sowie die Abiturprüfungen und deren Benotung orientieren sollten. Die Sicherung des vorgegebenen Leistungsniveaus und die Vergleichbarkeit der Abschlüsse sollten durch einheitliche und für alle Schulen verbindliche Prüfungen ermöglicht und kontrolliert werden – den zentralen Abiturprüfungen. Zentrale Abiturprüfungen als Reform im Bildungswesen stellen somit ein bedeutsames (Kontroll-)Element der aktuellen Schulsteuerung dar. Die Aktualität dieses Kontrollelementes zeigt sich darin, dass bis zum heutigen Datum in fast allen Bundesländern zentrale Abiturprüfungen eingeführt worden sind.

Anliegen und Relevanz der Arbeit

Trotz der Aktualität dieser Reform erweist sich der Forschungsstand zur Implementation und Zielerreichung zentraler Abiturprüfungen als lückenhaft. Die vor-

1 TIMSS – Third International Mathematics and Science Study

2 PISA – Programme for International Student Assessment

liegende Arbeit leistet einen Beitrag zur Reduktion dieser Forschungslücke, indem sie klärt, ob die Einführung zentraler Abiturprüfungen die Ausrichtung der Benotung anhand vorgegebener Korrekturkriterien stärkt und ob die Vergleichbarkeit der Benotung in den schriftlichen Abiturprüfungen sowie in den Halbjahren der gymnasialen Oberstufe erhöht wird.

Die Relevanz dieser Arbeit und ihres beschriebenen Anliegens ist dadurch gegeben, dass die bessere Vergleichbarkeit der Bildungsabschlüsse nicht nur ein den zentralen Abiturprüfungen zugesprochenes Ziel darstellt, sondern einen wesentlichen Auftrag der Kultusministerkonferenz. Diese sieht es als ihre „zentrale Aufgabe an, die Qualität schulischer Bildung, die Vergleichbarkeit schulischer Abschlüsse sowie die Durchlässigkeit des Bildungssystems zu sichern“ (KMK, 2005, S. 5). Die Vergleichbarkeit der Abschlüsse stellt somit ein wesentliches Ziel bildungspolitischer Bemühungen dar.

Die Bedeutsamkeit des Forschungsanliegens zeigt sich zudem in aktuellen Studienergebnissen zur Vergleichbarkeit von Noten. Die Befunde verdeutlichen, dass Noten nur in geringem Ausmaß die Kompetenzen der Schüler/-innen widerspiegeln und dass die gleiche Leistung je nach Bundesland (Neumann, Nagy, Trautwein & Lüdtke, 2009), Schule (Klieme, 2003) und Klasse (Kronig, 2007) unterschiedlich benotet wird.

Die Überprüfung der Zielerreichung von Maßnahmen, die dieser – im schärfsten Fall als *unfair* zu bezeichnenden – Benotungspraxis entgegenwirken sollen, erweist sich auch deshalb als bedeutsam, weil aufgrund der Noten Selektionsentscheidungen getroffen werden. So wird anhand der Abiturnote entschieden, ob (und in einigen Fällen auch welcher) Studien- bzw. Arbeitsplatz an ein/-e Abiturient/-in vergeben wird. Diese Selektionsentscheidung muss nach objektiven und fairen Kriterien vorgenommen werden. Nur wenn für dieselbe Leistung die gleiche Note vergeben wird, ist das Ziel der hohen Vergleichbarkeit der Abschlüsse gewährleistet. Erst dann haben alle Schüler/-innen mit identischer Leistung die gleiche Chance, einen bestimmten Studienplatz zu erhalten (Trautwein, Köller, Lehmann & Lüdtke, 2007, S. 23).

Fragestellung, Datengrundlage und methodisches Design

Die fokussierten Fragestellungen leiten sich direkt aus dem beschriebenen Anliegen dieser Arbeit ab. Es wird der Frage nachgegangen, ob die Lehrpersonen die Benotung stärker an vorher festgelegten Kriterien ausrichten und ob die Schüler/-innen eine an Kriterien orientierte Benotung seitens der Lehrpersonen wahrnehmen. Zudem wird die Frage beantwortet, ob die zentralen Prüfungen die

Vergleichbarkeit der Abiturpunktzahlen erhöhen, indem der Zusammenhang zwischen der Abiturpunktzahl und der über einen objektiven Test gemessenen Kompetenz erhöht und der Einfluss leistungsfremder Faktoren auf die Notengebung im schriftlichen Abitur minimiert wird.

Zur Beantwortung der Forschungsfragen wird auf Daten eines DFG-geförderten Forschungsprojekts zurückgegriffen, welches die Einführung zentraler Abiturprüfungen in Hessen und Bremen untersucht. Im Rahmen des Projekts wurden in den Jahren 2007 bis 2009 Daten der Lehrpersonen und ausgewählter Schüler/-innen aus 37 Schulen über standardisierte Fragebögen erhoben. Die Angaben bezogen sich auf Aspekte der Schul- und Unterrichtsqualität, auf die eigene Person, insbesondere aber auf die Wahrnehmung, Umsetzung und Beurteilung des zentralen Abiturs. Die Daten der Schüler/-innen wurden zudem durch einen Leistungstest in Mathematik und Englisch sowie durch die Punktzahlen im schriftlichen Abitur und in den Halbjahren der gymnasialen Oberstufe (nur Bremen) ergänzt.

Im Rahmen der Datenauswertung wird auf unterschiedliche Indikatoren zurückgegriffen. Diese Indikatoren unterscheiden sich zum einen hinsichtlich der untersuchten Perspektive. So werden sowohl Daten der Lehrpersonen als auch Daten der Schüler/-innen ausgewertet. Zum anderen unterscheiden sich die Indikatoren hinsichtlich der gewählten Analysemethoden. Neben deskriptiven und varianzanalytischen Verfahren werden auch Zusammenhangsanalysen und mehr Ebenenanalytische Auswertungen vorgenommen, um dem Längsschnitt der Lehrpersonen sowie der hierarchischen Schachtelung der Daten gerecht zu werden. Die Daten der Schüler/-innen werden zudem fach- und kursspezifisch analysiert. Durch die Analyse unterschiedlicher Sichtweisen und der Anwendung verschiedener Auswertungsmethoden soll ein differenziertes Bild der Zielerreichung zentraler Abiturprüfungen realisiert werden.

Gliederung der Arbeit

Im theoretischen Teil der Arbeit werden die zentralen Prüfungen zu Beginn in den system- und steuerungstheoretischen Kontext eingeordnet (*Kapitel 2*). Hierzu wird eine systemtheoretische Perspektive auf Schule entworfen und ein geschichtlicher Abriss der Schulsteuerung skizziert. Die abschließende Einführung in die *Governance*-Perspektive dient der Ableitung forschungsrelevanter Aspekte in Bezug auf die vorliegende Arbeit. *Kapitel 3* befasst sich mit der Frage, was unter zentralen Abiturprüfungen zu verstehen ist, welcher Zweck mit der Einführung verfolgt wird und welche Effekte das zentrale Abitur auf Schule, Unterricht und Individuum be-

wirkt. Es wird daher zunächst das zentrale Abitur vorgestellt und dessen spezielle Ausgestaltung in den untersuchten Bundesländern Hessen und Bremen herausgearbeitet. Daran schließt sich eine Diskussion der Vor- und Nachteile zentraler Prüfungen an, bevor abschließend der Forschungsstand zu zentralen (Abitur-)Prüfungen dargelegt wird. *Kapitel 4* beschäftigt sich mit dem Prozess der Notengebung in Schulen. Es wird definiert, was unter (Schul-)Leistung und Noten zu verstehen ist und welcher Kritik Noten ausgesetzt sind. Zwei dieser Kritikpunkte werden anschließend genauer herausgearbeitet: erstens, die mangelnde Einhaltung der Gütekriterien, die in direktem Zusammenhang zur Leistungsmessung steht; zweitens, die unterschiedlichen Bezugsnormen, die Lehrpersonen bei der Leistungsbeurteilung anwenden. In einem abschließenden Unterkapitel werden zusätzliche Faktoren vorgestellt, die die Benotung der Lehrperson maßgeblich beeinflussen können. *Kapitel 4* übernimmt einerseits die Funktion aufzuzeigen, dass Noten nur in geringem Maß die Leistungen der Schüler/-innen widerspiegeln, andererseits geht es darum, Faktoren und Prozesse vorzustellen, die zu dieser geringen Passung zwischen Noten und Leistungen beitragen können. In *Kapitel 5* werden die Fragestellungen erläutert und die dazugehörigen Hypothesen aufgestellt. Dabei werden die Fragestellungen in entsprechende Themenkomplexe eingruppiert, an denen sich die weiteren Kapitel orientieren.

Im empirischen Teil der Arbeit (*Kapitel 6*) werden das Forschungsprojekt, die Stichprobe und die Auswertungsmethoden vorgestellt. *Kapitel 7* präsentiert die Ergebnisse, die in *Kapitel 8* zusammengefasst und mit Fokus auf die formulierten Hypothesen diskutiert werden. *Kapitel 9* dient einem abschließenden Blick auf das zentrale Abitur und auf die Frage, welche Faktoren des zentralen Abiturs selbst bzw. des Einführungsprozesses die Zielerreichung ermöglichen oder aber auch verhindern.

2. System- und steuerungstheoretische Verortung

Im folgenden Kapitel wird eine systemtheoretische Sichtweise auf das Bildungssystem und die Schule im Einzelnen entwickelt (2.1). Anschließend wird dargestellt, was unter Steuerung zu verstehen ist und welche geschichtlichen Phasen der Schulsteuerung unterschieden werden können (2.2). Es wird geklärt, warum zentrale Prüfungen als Steuerungselement verstanden werden können (van Ackeren, 2002, S. 61), welche Steuerungsfunktion sie übernehmen und ob zentrale Abiturprüfungen an das gegebene System anschlussfähig sind (Fend, 2005, S. 17). Dies kann nur geschehen, wenn historisch rekonstruiert wird, wie das Bildungssystem an sich funktioniert und welche spezifischen Problem- und Schwachstellen bestehen. Zuletzt wird das Konzept der Schulsteuerung durch wesentliche Aspekte der *Governance*-Perspektive ergänzt (2.3). Sie soll als Analysesichtweise verstanden werden, aus der sich ableiten lässt, welche Aspekte und Prozesse bei der Umsetzung von Steuerungsmaßnahmen besonders untersucht werden müssen.

2.1 Systemtheorie und Schule

Zu Beginn dieser Arbeit wird eine theoretische Beschreibung von „Schule“ vorgenommen, die sich auf die von Fend (2006) entwickelte „Neue Theorie der Schule“ bezieht. Zum besseren Verständnis dieser Theorie werden zunächst systemtheoretische Grundlagen nach Luhmann (1984, 2002) vorgestellt. Dieser Diskurs ist notwendig, um die anschließende Diskussion zur bildungspolitischen Steuerung besser auf die Institution Schule übertragen und auf die Perspektive der *Educational Governance* erweitern zu können.

2.1.1 Systemtheoretische Grundlagen

Luhmann (2002, S. 13f.) beschreibt die Gesellschaft als soziales System, das durch funktionale Differenzierung in Subsysteme gegliedert ist. Das Bildungssystem ist eines dieser funktional differenzierten Systeme. Nach Luhmann (1984, S. 192) ist das, was *soziale Systeme* definiert, die Tatsache, dass sie miteinander kommuni-

zieren. Soziale Systeme operieren durch Kommunikation und folgen dabei zwei Leitprinzipien: der System/Umwelt-Differenz und der Autopoiesis.³

Die *System/Umwelt-Differenz* weist darauf hin, dass Systeme operativ geschlossen sind und nur das aufnehmen und verarbeiten, was den eigenen Strukturen entspricht. Das aber, was nicht den eigenen Strukturen entspricht, wird zur Umwelt des Systems. Die Umwelt ist einfach „alles andere“ (Luhmann, 1984, S. 249). Ein System konstituiert sich insbesondere durch die Abgrenzung zu seiner Umwelt. Neben der System/Umwelt-Differenz zeichnet sich jedes System durch seinen *autopoietischen* Charakter aus. „Systeme, die sich auf diesem Evolutionsniveau etablieren, können sich nur aus eigenen Produkten reproduzieren“ (Luhmann, 2002, S. 22f.). Systeme produzieren und reproduzieren sich selbst aus den Elementen, aus denen sie bestehen. Dazu müssen Systeme selbstreferentiell sein, das heißt, sie müssen die Fähigkeit besitzen, einen Bezug zu sich selbst in Abgrenzung zu ihrer Umwelt herstellen zu können (Luhmann, 1984, S. 31). Auch wenn Systeme operativ geschlossen sind und sich aus ihren eigenen Strukturen reproduzieren, sind sie doch auch offen gegenüber ihrer Umwelt und stehen in Austausch mit ihr, denn Systeme „könnten ohne ihre Umwelt gar nicht existieren“ (ebd., S. 35). Im Austausch mit seiner Umwelt muss jedes System anschlussfähig bleiben, d.h. Systeme operieren so, dass sie immer weiter operieren können. Hören Systeme auf zu operieren, existieren sie nicht mehr (Luhmann, 1984, S. 28). Wenn soziale Systeme über Kommunikation operieren, dann wird diese so ausgestaltet, dass sie weiterhin möglich sein wird. Hier kommt der Begriff der „doppelten Kontingenz“ zur Sprache. Diese drückt aus, dass jedes System sein Verhalten erst festlegen kann, wenn es weiß, wie das andere sein Verhalten festlegt und umgekehrt (Luhmann, 2002, S. 31f.). Aber kein System weiß, wie das andere System operieren wird, denn alles ist so, aber „auch anders möglich“ (Luhmann, 1984, S. 217). Damit entsteht eine zirkuläre Abhängigkeit, da die Systeme ihr Handeln aufeinander abstimmen. Wie lassen sich diese Überlegungen auf das System *Schule* übertragen?

2.1.2 Schule aus systemtheoretischer Sicht

Das Bildungssystem ist ein funktional differenziertes Subsystem der Gesellschaft (Luhmann, 2002, S. 13f.) und kann ebenso systemisch verstanden werden. Es operiert in Differenz zu seiner Umwelt und kann „als komplexe Organisation betrach-

³ „autopoietisch“ setzt sich aus „auto“ = „selbst“ und „poiein“ oder „producere“ = „schaffen, organisieren“ zusammen.

tet werden, in der viele System-Umwelt-Verschachtelungen zu beobachten sind“ (Fend, 2006, S. 129). Auch die Schule ist operativ geschlossen im Bereich des Unterrichts und der Erziehung, aber zugleich offen gegenüber ihrer Umwelt – z.B. der Schulaufsicht (Rolff, 1998, S. 307). Das Bildungssystem besitzt autopoietischen Charakter und kann nur pädagogisch relevante Operationen verwenden, um sich zu reproduzieren (Luhmann, 2002, S. 114).

Fend (2006, S. 129) betont außerdem die Selbstreferentialität des Bildungswesens und führt an, dass es – aufgrund der Selbstreferentialität – keine Kausalitäten zwischen System und Umwelt geben kann, sondern nur Austauschprozesse. Dadurch aber sind Erziehungssysteme von außen nur schwer steuerbar (ebd., S. 133), denn das System Schule passt die Vorgaben der Umwelt so auf seine Strukturen an, dass es sich selbst reproduzieren und stabilisieren kann und somit anschlussfähig an seine Umwelt bleibt. Umgekehrt müssen aber auch Reformen anschlussfähig an das System Schule sein, wenn sie wirksam sein wollen (Fend, 2005, S. 17). Hierin zeigt sich die doppelte Kontingenz.

Bevor geklärt wird, wie Schulen politische Vorgaben an ihre eigenen Strukturen anpassen, wird zunächst Fends Forderung nach einer akteurs- und handlungsorientierten Sichtweise nachgegangen. Mit diesen beiden Aspekten trägt Fend der Kritik an der Systemtheorie Rechnung, dass diese nur Systeme an sich betrachtet, nicht aber die in ihnen handelnden Akteure. So schreibt Luhmann (1984, S. 67f.): „Der Mensch mag für sich selbst und für Beobachter als Einheit erscheinen, aber er ist kein System. Erst recht kann aus einer Mehrheit von Menschen kein System gebildet werden“. Eine Theorie der Schule sei aber auf einen „*akteurtheoretisch relevanten Institutionsbegriff*“ angewiesen (Fend, 2006, S. 137). Fend greift hier auf Weber (1922/1988; 1956) zurück, der sagt, dass nur Individuen handeln. Dieses Handeln wird durch Regelungen vergesellschaftet, die als soziale Ordnungen bezeichnet werden können und vorgeben, wie in bestimmten Situationen gehandelt werden soll (Fend, 2006, S. 140).

Fend geht weiter der Frage nach, wie die Ebene des individuellen Handelns verlassen und das Handeln des Bildungswesens beschrieben werden kann, ohne dieses als überindividuelles Subjekt zu verstehen (ebd., S. 142). Hier setzt Fend handlungstheoretische Sichtweise ein. Fend bezeichnet das Bildungssystem als institutionellen Akteur, der das „Insgesamt des Gesellschaftshandelns im Rahmen einer umschriebenen sozialen Ordnung“ (ebd.) repräsentiert. Das Handeln des institutionellen Akteurs ist auf eine „Gesamtwirkung“ (ebd.) ausgerichtet, das durch normatives Handeln der individuellen Akteure erreicht werden kann. So handeln institutionelle Akteure zwar als Individuen, aber eben nicht nach ihren persönlichen individuellen Zielen und Bedürfnissen. Sie handeln vielmehr nach

den Zielen und Bedürfnissen des institutionellen Akteurs, die im Regelwerk der Institution festgehalten sind. Somit kann das Handeln institutioneller Akteure als „normativ strukturiertes Zusammenhandeln“ (Fend, 2006, S. 153) definiert werden. „Es handeln danach nur individuelle Akteure. Sie tun dies aber im Rahmen der sozialen Ordnung, die Regeln des Handelns enthält“ (ebd.).

Dieses aufeinander abgestimmte Handeln ist allerdings nur normativ festgelegt und nicht mechanisch deterministisch (Fend, 2006, S. 142). Daher handeln die Akteure individuell, wenngleich im Sinne der Gesamtwirkung. Dieses individuelle Handeln wird durch die Reinterpretation und Adaption der normativen Vorgaben bestimmt. Im Rahmen dieser Reinterpretation und Adaption passen die Schulen und die in ihr handelnden Akteure die Vorgaben ihren Strukturen an, was Fend als „Rekontextualisierung“ bezeichnet (ebd., S. 166, S. 174f.). Diese versteht er als „Handeln im Rahmen von Ordnungen des Zusammenhandelns angesichts gegebener Umwelten, vermittelt durch Selbstreferenz, die Interessen und Ressourcen der Handelnden“ (ebd., S. 181). Es kommt zum Ausdruck, dass bildungspolitische Entscheidungen in Schulen aufgrund der Autopoiesis nicht linear umgesetzt werden, sondern „auf die Besonderheiten der Schule als pädagogische ‚Gemeinschaft‘ und auf deren lokale Besonderheiten hin umgesetzt“ werden müssen (ebd., S. 167). Dies geschieht so, dass das System Schule sich selbst stabilisiert und weiterhin anschlussfähig an seine Umwelt bleibt.

Aufgrund dieser individuellen Reinterpretation und Adaption gibt es beim Handeln der Lehrpersonen in Schulen (und auch in anderen Systemen) keine Kausalitäten darüber, wie die Akteure im Sinne der Zielerreichungen agieren. Bei der Umsetzung von Vorgaben hat man es daher mit einem „komplexen mehrstufigen Prozess von bildungspolitischen Zielvorstellungen bis hin zu ihrer überprüften Verwirklichung zu tun“ (Fend, 2006, S. 166). So schreibt auch Maritzen (1998, S. 613), dass „Schulen nicht selten über erstaunliche Absorptionsfähigkeiten verfügen für Veränderungsimpulse von außen, die im Innern der Schule oft bis zur Unkenntlichkeit verdaut oder dem immer schon Dagewesenen angepasst werden“.

2.2 Schulsteuerung

Im vorangegangenen Kapitel wurde erläutert, dass Schulen nur schwer zu steuern sind. Die individuellen Akteure handeln zwar im Sinne der Gesamtwirkung, aber ihr Handeln ist nur normativ bestimmt. Daher werden Reformvorhaben rekontextualisiert, d.h. durch Reinterpretation und Adaption an die eigene Umwelt

angepasst. Ungeklärt bleibt in diesem Kontext, was unter Steuerung zu verstehen ist. Dieser Frage wird im ersten Teil des folgenden Kapitels nachgegangen. Es wird aufgezeigt, wie sich die Steuerung des Bildungssystems im Laufe der Zeit ausgestaltet und verändert hat, um daraus abzuleiten, welche Erfahrungen zu der Entscheidung führten, zentrale Prüfungen einzuführen.

2.2.1 Steuerung – Begriffliche Klärung

Nach Altrichter und Heinrich (2005, S. 126) meint Steuern „Handlungen zu setzen und Entscheidungen zu treffen, die weitere Handlungen und Entscheidungen relevanter Akteure in bestimmter Richtung beeinflussen“. Dabei fokussiert das Steuern nicht nur die gezielte Beeinflussung in eine bestimmte Richtung, sondern nach Mayntz (1987, S. 93) auch „ein System von einem Ort oder Zustand zu einem bestimmten anderen zu bringen“. Um Systeme steuern bzw. beeinflussen zu können, braucht es laut von Recum (2003, S. 103) ein Steuerungssubjekt als Akteur, ein Steuerungsobjekt und ein Steuerungsziel. Dabei ist das Steuerungsziel als die Zustandsänderung des Steuerungsobjektes zu verstehen. Als Steuerungssubjekte können Regierungen, Verwaltungen und Parlamente angesehen werden, als Steuerungsobjekte gesellschaftliche Teilsysteme, wie z.B. das Bildungs- und Erziehungssystem (ebd.).

Mit der Aufgabe der Steuerung geht ein Gestaltungs- und Steuerungsanspruch der Steuerungssubjekte einher, der nur wirksam wird, wenn bei den Steuerungssubjekten ein Gestaltungswille vorhanden ist (von Recum, 2003, S. 102). Für erfolgreiches Steuerungshandeln bedarf es zudem langfristiger Steuerungsmaßnahmen und spezifischer Steuerungsinstrumente, die dem Steuerungsobjekt angemessen sind. Die Langfristigkeit des Steuerungshandelns ist bedeutsam, da das Steuerungsobjekt eine „autonome Existenz besitzt“ (Mayntz, 1987, S. 93) und sich „in Abwesenheit des Steuerungseingriffs selbstständig weiterentwickeln würde“ (ebd.). Diese Eigendynamik soll durch das Steuerungshandeln gezielt geändert werden, wobei die „Möglichkeiten innovativer Veränderungen des Steuerungsobjekts“ (von Recum, 2003, S. 103) begrenzt sind, da das Steuerungsobjekt nur die Veränderungen annimmt, durch die es sich selbst und seine autonome Existenz stabilisieren kann.

Dies führt uns zurück auf das vorangegangene Kapitel. Dort konnte ebenfalls auf eine Begrenztheit der Steuerung geschlossen werden, da Systeme nur die Steuerungsmaßnahmen in ihr System integrieren, die den systemeigenen Strukturen angepasst sind und Systeme das Steuerungsvorgaben andernfalls nicht 1:1 umset-

zen, sondern rekontextualisieren. Daher kann es zu großen Differenzen zwischen dem beabsichtigten und dem erreichten Ziel kommen. Auch von Recum (2003, S. 103) betont, dass sich die einzelnen Systeme gegen Steuerungseingriffe abschotten können, was insbesondere bei hoher Selbstreferentialität geschlossener Systeme auftritt. Um das Steuerungsziel zu erreichen, muss das Steuerungssubjekt daher spezifische Ressourcen mobilisieren, wie beispielsweise Geld, politische Macht, aber auch steuerungspolitisches Wissen und Zeit (von Recum, 2003, S. 104).

In Bezug auf die Schule definiert von Recum Steuerung als „gezielte und dauerhafte Intervention staatlicher Politik in die Strukturen, Prozesse und Inhalte von Bildungs- und Wissenschaftssystemen zum Zwecke bildungs-, wissenschafts- und gesellschaftspolitischer, pädagogischer Gestaltung“ (von Recum, 2003, S. 105). Dabei bedient sich die Steuerungspolitik der „Planung, Lenkung, Organisation, Koordination, Administration und Kontrolle, zunehmend auch wettbewerbs- und marktorientierter Steuerungsinstrumente“ (ebd.). Ziel ist es dabei, die Entwicklungen im Bildungsbereich „in absichtsvoll gestaltete und gelenkte Prozesse zu transformieren und deren Kurs dauerhaft zu bestimmen“ (ebd.). Allerdings ist der Spielraum der Schulsteuerung sehr begrenzt, was im schlimmsten Fall zu gravierenden Beeinträchtigungen des Steuerungshandelns oder gar zum Scheitern der Steuerung führt. Die Gefahr des Scheiterns ist in Bildungsinstitutionen gerade deswegen groß, weil diese „hochkomplexe Organisationen mit häufig unscharfen und divergierenden Zielen und Strukturen“ (ebd.) sind. In der Geschichte der deutschen Schulsteuerung, wie sie im kommenden Abschnitt beschrieben wird, zeichnet sich die Problematik des begrenzten Handlungsspielraums und der schweren Steuerbarkeit von Bildungssystemen deutlich ab.

2.2.2 Phasen der Schulsteuerung

Nach der begrifflichen Klärung wird nun auf die historische Entwicklung der Schulsteuerung eingegangen. Zunächst wird die Ausgangssituation der Schulsteuerung genauer dargestellt. Anschließend werden in Anlehnung an Altrichter und Heinrich (2005, S. 125) drei Phasen der Schulsteuerung unterschieden und ausführlich vorgestellt. Im Rahmen dieser Darstellungen werden zentrale Prüfungen und ihre Funktion innerhalb der Schulsteuerung erläutert. Es soll verdeutlicht werden, in welchem Zusammenhang zentrale Prüfungen mit den spezifischen Entwicklungen in der Schulsteuerung stehen und inwiefern zentrale Prüfungen eine Steuerungsfunktion innehaben.

Die Ausgangssituation: Bürokratisches Steuerungsmodell

In den 1970er Jahren wurde das Bildungssystem als Gesamtsystem unter soziologischer und ökonomischer Weise betrachtet. Durch einen „bildungsreformerischen Aufbruch“ (Rolff, 1991, S. 866) sollte die Schule als Gesamtsystem umgestaltet werden. Reformmaßnahmen fanden auf der Ebene des Gesamtsystems statt und das Augenmerk lag auf dem Input der Schule. Die schulpolitische Steuerung fokussierte daher vorrangig die Vorgabe von materiellen, personellen und finanziellen Ressourcen, bspw. die Festlegung von Lehrplänen und Schulbuchzulassungen. Hinter dieser Steuerung stand die Annahme, dass gezielte *Inputs* auf Seiten der Schulpolitik die Qualität der Schulen erhöhen würden. Der Blick der Politik war von oben auf die Schulen (*Top-down*) gerichtet, innerschulische Prozesse blieben außer Acht. Es wurde angenommen, dass es gelingt, schulische Probleme ohne Einbezug der einzelnen Schule lösen zu können. Die Schulen würden über die Steuerung des Gesamtsystems „mitgesteuert“ (Koch & Gräsel, 2004, S. 10). Das Steuerungshandeln stütze sich auf das staatlich administrative Ordnen, Regulieren und Kontrollieren (von Recum, 2003, S. 106).

Die Sichtweise – Fokussierung auf das Gesamtsystem, nicht aber auf die Einzelschule – führte zu einer „Krise der Außensteuerung“ (Rolff, 1998, S. 297), in der die bürokratische Steuerung der Schulen zunehmend in Kritik geriet und als ineffizient beschrieben wurde, da die Schulen in ihrem Handeln zu stark determiniert waren. Beanstandet wurde vor allem die „mangelnde pädagogische Qualität einer bürokratischen Schule“ (Steffens, 2007, S. 22). Neben der Überregulierung des Bildungssystems wurde ebenfalls die verzögerte Anpassung des Bildungswesens an neue Situationen und Bedürfnisse kritisiert (von Recum, 2003, S. 106). Es stellte sich heraus, dass Schulen nur schwer zu steuern sind und die Steuerung umso schwieriger ist, „je größer aufgrund bürokratischer Formalisierung und hierarchischer Entscheidungsprozesse der Abstand der externen Steuerungsakteure vom Steuerungsobjekt ist und je weniger sie infolgedessen mit dem dortigen Geschehen vertraut sind“ (ebd., S. 105f.).

Die Erkenntnis, dass Schulen von außen schwer steuerbar sind und dass es aufgrund der Vielfalt und Differenziertheit der Schullandschaft an Steuerungswissen mangelt, führte zur Verschiebung des steuerungspolitischen Blickwinkels. Dieser richtete sich mehr auf die Einzelschule. Zur Verschiebung des Blickwinkels trugen auch Forschungsergebnisse (Rutter, Maughan, Mortimore & Ouston, 1979; Fend, 1986) bei, die die einzelne Schule in den Fokus rückten und erkannten, dass sich die jeweiligen Schulen innerhalb derselben Schulform stärker unterscheiden als von anderen Schulformen. Aus dieser Erkenntnis wurde abgeleitet, dass der Fokus

auf die einzelne Schule als pädagogische Handlungseinheit zu richten ist und nicht auf das Gesamtsystem Schule (Fend, 1986). Diese Erkenntnis und das Scheitern der Reformen, die versuchten, das gesamte Schulsystem umzustrukturieren, ließen erkennen, dass es nicht primär von den Reformprogrammen abhängt, ob sich Schulen zu guten Schulen entwickeln, sondern von der einzelnen Schule selbst (Rolff, 1991, S. 866; Klafki, 2002, S. 164). Die zentrale Frage der Schulsteuerung, wie das gesamte Schulsystem umgestaltet werden kann, änderte sich zur Frage, was die Qualität der Einzelschule und der „guten“ Schulen ausmacht (Rolff, 1991, S. 877). Es begann eine Diskussion um neue Steuerungsmöglichkeiten, die insbesondere bedachten, dass Steuerung besser gelingt, wenn der Abstand zwischen Steuerungsakteur und Steuerungsobjekt geringer ist und die Entscheidungsprozesse weniger bürokratisch und hierarchisch ablaufen. Eine Option wurde in der Ermöglichung von mehr Gestaltungsspielräumen für die Schule gesehen.

Phase I: Ermöglichung von Gestaltungsspielräumen

Die obigen Ausführungen lassen verschiedene Gründe dafür erkennen, warum den Schulen in einer ersten Phase der neuen Steuerung mehr Gestaltungsspielräume ermöglicht wurden. Eine erste Erklärung ist die Erkenntnis, dass es trotz einheitlicher Rahmenbedingungen und ähnlicher Zusammensetzung der Schüler/-innen unterschiedliche Schulgestalten gab. Ein zweiter Grund verdeutlicht, dass die Schule zwar von Gesetzen und Erlassen vorstrukturiert wird, sie ihre besondere Gestalt jedoch durch die in ihr handelnden Personen bekommt (Steffens, 2007, S. 28f.). Zum Dritten zeigt sich, dass Schulsteuerung nur schwer gelingt, wenn die Entscheidungsprozesse bürokratisch und hierarchisch organisiert sind (von Recum, 2003, S. 105f.).

In einer komplexer werdenden Gesellschaft konnten die unterschiedlichen Alltagssituationen nicht mehr zentral gesteuert werden. Die vorherrschende Schulsteuerung stand (und steht auch heute noch) unter dem dauerhaften Einfluss wandelnder, gesellschaftlicher Bedingungen (von Recum, 2003, S. 108). Daher sollte es den Schulen ermöglicht werden, raschere und rationalere Entwicklungsentscheidungen treffen zu können, angesichts spezifischer lokaler Ansprüche und Ressourcen (Altrichter & Heinrich, 2005, S. 125). Hierzu war es unabdingbar, den Schulen einen größeren Handlungsspielraum zu eröffnen. Das schulische Handeln sollte flexibler und weniger determiniert sein. Eine zentrale Steuerung, wie sie bis dahin vorherrschte, stand diesem Anliegen entgegen; insbesondere da man erkannt hatte, dass auch die fundiertesten Reformvorhaben gegenteilige Effekte

hervorbrachten, wenn die Prozesse in den Schulen nicht mitbedacht worden waren (Steffens, 2007, S. 29).

Ziel dieser Phase war es, die staatliche Überregulierung abzubauen. Schulen sollten weniger als bisher von außen gesteuert werden, sondern als zentraler Ort der Entwicklungsarbeit angesehen (Fend 2005, S. 15) und von der Basis aus verbessert werden (*Bottom-up*). Somit rückten die Akteure der Schule in den Vordergrund, die zum „Motor der Schulentwicklung“ (Dalin & Rolff, 1990, S. 34) werden sollten. Dahinter stand die Einsicht, dass die Entwicklung der Einzelschulen Vorrang gegenüber der Entwicklung des gesamten Schulsystems hat (Rolff, 2010, S. 29). Die zentrale Steuerung über für alle Schulen einheitliche *Inputs* sollte verringert werden und stattdessen innerschulische Prozesse in den Fokus rücken, beispielsweise die Zielgerichtetheit und Strukturierung der Gestaltung und Führung der Schule, die Prozesse der Zusammenarbeit im Schulalltag, aber auch die Lehr- und Lernprozesse (Steffens, 2007, S. 29). Kennzeichnend für diese Phase war, dass den Schulen zwar Gestaltungsspielräume ermöglicht wurden, diese aber nicht genutzt werden mussten, wenn die Schulen keinen Bedarf sahen oder keine Bereitschaft zeigten (Altrichter & Heinrich, 2005, S. 125). Es entstand somit eine unverbindliche Option auf Mitgestaltung für die Schulen.

Phase II: Interne Schulentwicklungsprozesse und Selbstevaluation

Nachdem den Schulen zu Beginn freigestellt war, ob sie die Option der Mitgestaltung nutzen wollten, galt es in der zweiten Phase, die erweiterte Selbstständigkeit verbindlich zu gestalten. „Die Frage der Systemsteuerung von autonomer agierenden Einzelschulen [wurde] häufiger und expliziter thematisiert“ (Altrichter & Heinrich, 2005, S. 125). Maßnahmen in dieser Phase waren die Formulierung verbindlicher Schulprogramme, die Implementierung von Selbst- und Fremdevaluation sowie neue Formen der Schulaufsicht und Schulleitung. Zudem wurde der Einsatz von Vergleichsarbeiten zur Koordinierung der Unterrichtsarbeit diskutiert (ebd.).

Umsetzung fand die neue Sichtweise auf die Einzelschule in Reformen, die sich an das *New Public Management* aus der Organisations- und Verwaltungsmodernisierung anlehnten. Dabei sollten den Schulen zwar weiterhin die zu erreichenden Ziele vorgegeben werden, es wurde aber ihnen überlassen, auf welche Art sie diese Ziele erreichen. Den Schulen wurden somit spezifische Entscheidungsbefugnisse zugesprochen und die schulische Steuerung weiter dezentralisiert. Dem „Leitbild der bürokratischen und zentralistischen Steuerung [...] wurde das neue Leitbild einer ergebnisorientierten, transparenten und dezentralen Steu-

erung entgegengesetzt“ (Jann & Wegrich, 2004, S. 200). Es trat ein „steuerungsstrategischer Paradigmenwechsel“ (von Recum, 2003, S. 107) ein, der markt- und wettbewerbsorientierte Steuerungsprozesse in den Vordergrund rückte und zur Flexibilisierung, Modernisierung und Effizienz- und Qualitätssteigerung des Bildungssystems beitragen sollte.

Die Verantwortung für die Schulen wurde allerdings nicht vollständig an sie selbst übertragen. Die übergeordneten Behörden hatten weiterhin gewisse Verantwortungsbereiche inne. Sie mussten dafür sorgen, dass den Schulen Rahmenbedingungen und Instrumente bereitstanden, damit diese die eigene Entwicklungsarbeit vorantreiben konnten (Klieme, 2005, S. 40). Die Schulen wurden angehalten, verbindliche Schulprofile zu entwickeln. Des Weiteren wurden Modelle einer neuen Schulaufsicht erprobt und die Selbst- und Fremdevaluation der Schulen verstärkt implementiert. Da sich die interne Evaluationskultur in den Schulen aber nicht ausreichend entwickelte, wurden die Stimmen nach externen Vorgaben und externen Evaluationen lauter.

Phase III: Schulübergreifende, outputorientierte Systemsteuerung

Der Ruf nach externen Vorgaben und Evaluationen wurde zudem durch das verheerende Ergebnis der PISA-Studie (vgl. Deutsches PISA-Konsortium, 2001) für Deutschland verstärkt. Hier zeigte sich, dass die Leistungen der Schüler/-innen nicht den Anforderungen entsprachen und über die Bundesländer hinweg, aber auch zwischen Schulformen eines Bundeslandes, nicht vergleichbar waren. Zwar wurde bei der Rezeption der Ergebnisse keineswegs darüber diskutiert, die neu geschaffene Autonomie der Schulen wieder rückgängig zu machen, dennoch sollten die Schulen wieder staatliche Vorgaben erhalten, die sich allerdings konkret auf die Leistung der Schüler/-innen beziehen sollten. Aufgaben des Staates waren daher „das budgetierte Bereitstellen von Ressourcen, die Vorgabe zu erreichender Ziele sowie die Kontrolle der Zielerreichung“ (Bellenberg, Bötcher & Klemm, 2001, S. 5).

In diesem Kontext entwickelte sich die Diskussion um Bildungsstandards und deren externe Überprüfung. Im Fokus stand eine schulübergreifende, *Output*-orientierte Steuerung, in der dem Blick auf die Systemebene wieder ein fester Stellenwert zugewiesen wurde (Steffens, 2007, S. 43f.). Die Blickweise unterschied sich aber stark von der *Input*-orientierten Schulsteuerung der 70er Jahre. Wesentlich war gerade „die Abkehr von Input-Steuerung und Selbstreferentialität zugunsten einer stärkeren Betonung der Wirkungen, also der Qualität schulischer Arbeit und insbesondere der Lernergebnisse, die auch von außen bewertet wer-

den“ (Klieme, Döbert et al., 2003, S. 20). Bildungsreformen dieser Zeit beruhten auf der Einführung von Standards sowie deren Überprüfung, die als Maßnahmen der externen Kontrolle verstanden wurden. Ziel dieser Einführung war es zum einen, die schulische Qualität zu steigern, die sich in besseren Leistungen der Schüler/-innen zeigen sollte. Zum anderen sollten Abschlüsse und Berechtigungen vereinheitlicht und vergleichbar gemacht werden. Dies erschien insbesondere im Zuge der erhöhten Autonomie der Einzelschulen vorrangig, da die Gefahr gesehen wurde, dass sich die Schulen, und damit die Leistungen der Schüler/-innen, noch weiter auseinander entwickeln. Bildungsstandards, die vorgeben, was Schüler/-innen zu einem bestimmten Zeitpunkt können sollen (Klieme, Avenarius et al., 2003), sollten eine Orientierung für den Unterricht darstellen. Mit Hilfe von Testaufgaben sollten die Bildungsstandards operationalisiert werden und die Basis für einen kompetenzorientierten Unterricht bilden (van Ackeren & Klemm, 2009, S. 158). Über die Normierung und Standardisierung wurde versucht, die Leistung der Schüler/-innen zu steigern, indem die Schüler/-innen vorgegebene Lernziele und Kompetenzen erreichen mussten. Dies wiederum sollte durch externe Evaluationsverfahren überprüft werden. Die zentralen Abiturprüfungen, die in nahezu allen Bundesländern eingeführt wurden, stellen ein solches externes Evaluationsverfahren dar. Es entwickelte sich in dieser Phase ein Zusammenspiel aus Dezentralisierungs- (Autonomie) und Zentralisierungsmaßnahmen, die sich aber keinesfalls gegenseitig ausschlossen. „Dezentralisierung [...] und externe Evaluation bilden nicht [...] Gegensätze, sondern werden bei der Steuerung des Schulsystems verknüpft“ (Klieme, Döbert et al., 2003, S. 20). Die Verleihung größerer Gestaltungsfreiheit für die einzelnen Schulen verlangte geradezu nach einer systematischen Überwachung der Zielerreichung (Hillbrandt & Sintzen-Königsfeld, 2009, S. 15). So lassen sich aktuell in den meisten Bundesländern Entwicklungsvorhaben erkennen, die Steffens (2007, S. 43) als „Doppelstrategie“ bezeichnet und die versuchen, schulinterne (Schulprogramme, schulinterne Evaluation) und schulexterne Maßnahmen (standardisierte Lernstandserhebungen, zentrale Prüfungen, Schulinspektionen) zu kombinieren. Zugleich wurde die Qualitätsentwicklung der Einzelschule wieder mehr in Verbindung mit der Gesamtsystementwicklung gesehen (van Ackeren & Klemm, 2009, S. 119) und „das Beziehungsgefüge zwischen dezentraler Steuerung (Schulebene) und zentraler Steuerung (Systemebene) neu justiert“ (Steffens, 2007, S. 43f.).

2.3 Educational Governance

Aus der Abhandlung über die unterschiedlichen Phasen der Schulsteuerung lässt sich erkennen, dass zentrale Abiturprüfungen ein wesentliches Merkmal der aktuellen Steuerung darstellen. Durch die zentralen Abiturprüfungen werden die Leistungen der Schüler/-innen schulübergreifend überprüft und die Einhaltung von Leistungsanforderungen kontrolliert. In einem weiteren Schritt werden nun Überlegungen aus der *Educational Governance* hinzugezogen. Dies ist notwendig, da anzunehmen ist, dass auch ein Steuerungsvorhaben wie zentrale Abiturprüfungen nicht in allen Schulen gleichermaßen umgesetzt, sondern rekontextualisiert wird. Daher kann es bei der Implementation in den Schulen zu Differenzen zwischen den beabsichtigten und den erreichten Zielen kommen. Für die Erklärung, warum es zu dieser Diskrepanz kommt und welche Prozesse dazu führen, liefert die *Governance*-Perspektive hilfreiche Analyseansätze.

Zunächst stellt sich die Frage, inwieweit sich die Begriffe *Steuerung* und *Governance* voneinander abgrenzen aber auch gegenseitig ergänzen. Das Konzept der Steuerung ist von einer linearen Logik geprägt, in der versucht wird, Zufälligkeiten oder Beliebigkeiten von Folgehandlungen durch Regelungen, Vorgaben und Anweisungen einzuschränken (Altrichter & Heinrich, 2005, S. 126). Steuerung unterliegt somit der Annahme, dass die Intentionen, die mit bestimmten Steuerungsvorgaben verfolgt werden, tatsächlich und ohne Nebenwirkungen erreicht werden. Rückblickend auf Kapitel 2.2.2 wird deutlich, dass diese Sichtweise dem Bürokratiemodell ähnelt, in dem ebenfalls über bestimmte Vorgaben versucht wurde, das ganze Schulsystem in bestimmter Weise zu beeinflussen. Das Scheitern des Bürokratiemodells lässt erkennen, dass diese Annahme für das Bildungssystem nicht funktional ist.

Die traditionelle Steuerungstheorie nimmt meist nur einen oder nur wenige privilegierte Steuerungsakteure in den Blick und untersucht das Schicksal der Steuerungspläne (Altrichter, Brüsemeister & Wissinger, 2007, S. 10). Steuerung und Kontrolle sind entgegen dem aber keine einseitigen Tätigkeiten einer zuständigen Instanz, sondern unterliegen der Interaktion unterschiedlicher Akteure – dem Steuerungsobjekt und dem Steuerungssubjekt (Benz, 2004, S. 17). Die Steuerungsobjekte, die Akteure in den Schulen und die Schulen selbst, blieben im bürokratischen Steuerungsmodell gänzlich außen vor, was zu einer ineffektiven Steuerung des Bildungssystems führte. Es bedarf daher eines neuen theoretischen Konzepts, das zum einen die Akteure der Schule in den Fokus rückt, zum anderen aber auch Abstand nimmt von einer linearen Handlungslogik und der Annahme, dass durch Regelungen und Gesetze intendierte Wirkungen vollumfänglich umge-

setzt und ohne jegliche Nebenwirkung implementiert werden können. Ein solches theoretische Konzept findet sich in der Governance-Perspektive.

Die Abgrenzung der Begriffe *Steuerung* und *Governance* erweist sich insofern als schwer, als dass es für *Governance* nicht die eine Definition gibt. Dies kann einerseits auf die Breite der Anwendungsbereiche zurückgeführt werden, in denen *Governance* eine Rolle spielt (Heinrich, 2007, S. 37f.). So kann der Gehalt des Begriffs *Governance* je nach Besonderheiten des Anwendungsbereichs variieren (Benz, 2004, S. 21). Schuppert (2008) bezeichnet *Governance* daher als „anerkannt uneindeutigen Begriff“. Andererseits steht die fehlende Definition in engem Zusammenhang mit der Verwendungsweise der *Governance*. Diese versteht sich weder als „Theoriekonzept“ noch als „spezifischer Forschungsansatz“, sondern als „Sichtweise auf die Wirklichkeit“ (Benz, Lütz, Schimank & Simonis, 2004, S. 6). Dem Programm der *Governance* liegt damit eine relativ große Offenheit zu Grunde (Heinrich, 2007, S. 40ff.), was eine einheitliche Definition erschwert. Trotz dieser Offenheit und der Verwendung in unterschiedlichen Fachgebieten lassen sich spezifische Gemeinsamkeiten des *Governance*-Begriffes erkennen, die Benz folgendermaßen zusammenfasst:

- Governance bedeutet Steuern und Koordinieren (oder auch Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen (in der Regel kollektiven) Akteuren.
- Steuerung und Koordination beruhen auf institutionalisierten Regelsystemen, welche das Handeln der Akteure lenken sollen, wobei in der Regel Kombinationen aus unterschiedlichen Regelsystemen (Markt, Hierarchie, Mehrheitsregel, Verhandlungsregeln [sic!]) vorliegen.
- Governance umfasst auch Interaktionsmuster und Modi kollektiven Handelns, welche sich im Rahmen von Institutionen ergeben (Netzwerke, Koalitionen, Vertragsbeziehungen, wechselseitige Anpassung an den Wettbewerb).
- Prozesse des Steuerns bzw. des Koordinierens sowie Interaktionsmuster, die der Governance-Begriff erfassen will, überschreiten in aller Regel Organisationsgrenzen, insbesondere aber auch die Grenzen von Staat und Gesellschaft, die in der politischen Praxis praktisch fließend geworden sind. Politik in diesem Sinne findet normalerweise im Zusammenwirken staatlicher und nicht-staatlicher Akteure (oder von Akteuren innerhalb und außerhalb von Organisationen) statt. (Benz, 2004, S. 25)

Nach dieser Definition bezieht sich *Governance* auf mehrere (kollektive) Akteure, die in wechselseitiger Abhängigkeit stehen und auf verschiedene Prozesse und Regelsysteme zurückgreifen, um das Handeln gegenseitig zu lenken. So fassen auch Brüsemeister, Altrichter und Heinrich (2010, S. 126) zusammen, dass die *Governance* – übertragen auf das Bildungssystem – davon ausgeht, „dass Leistungen der Bildungssysteme durch die Koordination von vielen Akteuren entstehen, die durch

Interdependenzen voneinander abhängig sind und Akteurskonstellationen ausbilden: Handlungskoordination im Mehrebenensystem steht im Fokus der Analyse“. Die *Governance*-Perspektive erlaubt zudem „eine umfassende Beschreibung und Analyse von Steuerungs- und Umstrukturierungsfragen im Bildungswesen, die sie als Probleme der *Handlungskoordination zwischen Akteurskonstellationen in einem Mehrebenensystem* analysiert“ (Altrichter et al., 2007, S. 10). In diesen Beschreibungen zu *Governance* lassen sich drei immer wiederkehrende Begriffe finden, die für das Verständnis der *Governance* maßgebend sind und deshalb genauer erläutert werden: die *Akteurskonstellationen*, das *Mehrebenensystem* und die *Handlungskoordination*.

In Abgrenzung zum Begriff *Steuerung* liegt einer der Vorteile der *Governance* darin, dass sie von vornherein *Akteurskonstellationen* in den Blick nimmt (ebd.), wobei darunter das „handelnde Zusammenwirken der Akteure“ (Brüsemeister et al., 2010, S. 26) verstanden werden kann. Vor allem in Bezug zur Schule wurde Steuerung stets in Zusammenhang mit einem „singulären und kompakten Staat“ (Kussau & Brüsemeister, 2007, S. 23) betrachtet. Dieser wurde als Steuerungsobjekt verstanden, die Schulen und die in ihr handelnden Akteure hingegen als Steuerungsobjekt, welches die politischen Vorgaben umzusetzen hatte. Steuerungsmacht wurde ihnen kaum zugesprochen, ebenso wenig wie „eigenständige [...] Handlungsrationitäten und -kapazitäten“ (ebd.). Hier setzt die *Governance*-Perspektive an, die Leistungen nicht als einseitige Tätigkeit einer Institution versteht, sondern als „*Ko-Produktion*“, die „*multi-kausal*“ erzeugt wird (Kussau & Brüsemeister, 2007, S. 24). Steuerung findet somit in einem doppelt indirekten Verhältnis (ebd.) zwischen verschiedenen Akteuren statt. Es bilden sich Akteurskonstellationen heraus, in denen die einzelnen Akteure interdependent sind. Jeder bildet die Umwelt des anderen und kein Akteur kann den anderen steuern, ohne davon nicht auch beeinflusst zu werden. Somit hat auch das Steuerungsobjekt stets ein gewisses Maß an Steuerungspotential.

Die verschiedenen Akteure können auf unterschiedlichen Ebenen des Bildungssystems angesiedelt sein. Das schulische Bildungssystem kann, wie andere soziale Systeme auch, als *Mehrebenensystem* verstanden werden (Brüsemeister, 2007, S. 63ff.). Die *Governance*-Perspektive zielt darauf ab, „die Akteurskonstellationen auf verschiedenen Ebenen zu betrachten“ (Brüsemeister et al., 2010, S. 126), wodurch die „verschiedenen Ebenen einheitlich reguliert und verstärkt integriert werden sollen“ (Brüsemeister, 2003, S. 19). Das Handeln der jeweils übergeordneten Ebene stellt im Mehrebenensystem die Umwelt der untergeordneten Ebene dar (Fend, 2006, S. 176). Die untergeordnete Ebene richtet ihr Handeln zwar an diesem Kontext aus, transformiert ihn aber entsprechend der eige-