

Martin Heinrich

Governance in der Schulentwicklung

Educational Governance

Band 3

Herausgegeben von

Herbert Altrichter

Xaver Büeler

Thomas Brüsemeister

Ute Clement

Martin Heinrich

Jürgen Kussau

Jochen Wissinger

Martin Heinrich

Governance in der Schulentwicklung

Von der Autonomie
zur evaluationsbasierten
Steuerung



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

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.

Gedruckt mit Unterstützung des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung
in Wien.

1. Auflage Mai 2007

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2007

Lektorat: Stefanie Laux

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, 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.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15339-1

Inhaltsverzeichnis

Einleitung – Governance in der Schulentwicklung	9
1. Zwei Sichtweisen auf die Schulentwicklung der 90er Jahre	15
1.1 Einzelschulische Autonomieentwicklung als Ausgangspunkt für Schulreform in den 90er Jahren.....	16
1.2 Schulreform in den 90er Jahren als Neuorientierung administrativer Steuerung.....	19
2. Autonomie als zentrales Movens der Schulentwicklung – Formen der Autonomie.....	25
2.1 Pädagogische Autonomie	30
2.2 Autonomie der SchülerInnen.....	31
2.3 Pädagogische Freiheit.....	32
2.4 LehrerInnenautonomie resp. Autonomie der LehrerInnen	32
2.5 Systembezogene Autonomie/funktionale Autonomie	33
2.6 Juristische Autonomie	34
2.7 Schulautonomie	34
2.8 Autonomie der Pädagogik	36
3. Governance als „Betrachtungsweise“	39
3.1 Vom Scheitern einer Governancedefinition	39
3.2 Zentrale Merkmale von Governance	43
3.2.1 Mehrebenensystem	44
3.2.2 Akteurskonstellationen	48
3.2.3 Handlungskoordination.....	48
3.2.4 Beobachtung, Beeinflussung und Verhandlung als Modi der Handlungskoordination.....	49
3.2.5 Verfügungsrechte.....	52
3.2.6 Restituierung von Legitimität durch Explikation von Handlungsrationalität im Medium von Rechenschaftslegung („Accountability“)	53
3.2.7 Delegation von Verantwortlichkeit.....	54
3.2.8 Definitionsmacht.....	54
3.3 Eine kontextbezogene Governancekonzeption zur Autonomie in der Schulentwicklung	56

4.	Metamorphosen von Autonomie beim Übergang vom Autonomieparadigma zum Leitbild einer evaluationsbasierten Steuerung	59
4.1	<i>Grauzonenautonomie</i> : Selbstgesetzgebung im Kontext von Eigenverantwortung und autonomer Rechenschaftslegung	59
4.2	<i>Gestaltungsautonomie</i> : Selbstgesetzgebung als Autonomie der Wege und der Ziele im Kontext von freiwilliger Selbst- und Fremdevaluation	63
4.3	<i>Evaluationsbasierte Autonomie</i> : Autonomie der Wege im Kontext fremdgesteuerter Fremdevaluation durch Bildungsstandards und Monitoring	68
5.	Governancetheoretische Fragestellungen zur Autonomie in der evaluationsbasierten Steuerung	71
5.1	Das Konzept der Zukunftskommission als Ansatz „evaluationsbasierter Steuerung“	79
5.1.1	Umfassender Anspruch als Voraussetzung evaluationsbasierter Steuerung	79
5.1.2	Transintentionale Effekte bei evaluationsbasierter Steuerung.....	82
5.2	Eine <i>Reduktionsthese</i> und eine <i>Optionenthese</i> zum Status von Autonomie innerhalb der Konzeption einer evaluationsbasierten Steuerung	94
6.	Administrativ verordnete Schulprogrammarbeit als geeigneter Gegenstand für empirische Governanceanalysen zur Transformation von Autonomievorstellungen.....	101
6.1	Fokussierung einzelner Ebenen im Mehrebenensystem.....	104
6.2	Methodische Operationalisierung der Analysen.....	106
7.	Vorausgegangene Untersuchungen zur Implementierung und zu den Wirkungen von Schulprogrammen	109
7.1	Was ist ein „Schulprogramm“?	111
7.2	Zur Grammatik von Schulprogrammarbeit.....	113
7.3	Charakterisierung des Stands der Forschung zur Schulprogrammarbeit	117
7.4	Spannungsfelder von Schulprogrammarbeit als Dimensionen der Adaption dieses Reforminstruments.....	119
7.4.1	Schulprogramm als schulinternes Verständigungsinstrument und als Instrument der Öffentlichkeitsarbeit.....	120

7.4.2	Schulprogramm als internes Verständigungsinstrument und als behördliches Steuerungsinstrument	125
7.4.3	Autonome Entwicklungstradition einer Schule und verordnetes Entwicklungsinstrument	129
7.4.4	Traditionen der Schulaufsicht und die neue Rolle der Schulberatung.....	134
7.4.5	Individuelle LehrerInnenarbeit und die Verbindlichkeit von Vereinbarungen.....	137
7.5	Vom „Nutzen“ der Schulprogrammarbeit jenseits ihrer „Wirkungen auf der Unterrichtsebene“	143
8.	Einzelfallrekonstruktionen zur Transformation von Autonomievorstellungen in der Schulprogrammarbeit	145
8.1	Zur Fallauswahl der folgenden Einzelfallrekonstruktionen	147
8.2	Einzelfallrekonstruktion zur Autonomie in der administrativ verordneten Schulprogrammarbeit auf Länderebene	151
8.2.1	Hamburg: Erweiterung der Schulautonomie durch Gesetzestexte?	154
8.2.2	Governancetheoretisches Resümee der Ergebnisse auf Länderebene	173
8.3	Einzelfallrekonstruktion zur Autonomie in der administrativ verordneten Schulprogrammarbeit am Beispiel einer hessischen Schulaufsichtsbehörde	175
8.3.1	Vom Sinn der Freiwilligkeit externer Evaluation.....	179
8.3.2	Die Bedingungen der Möglichkeit freiwilliger externer Evaluation	181
8.3.3	Der Fragebogen eines Schulamtes	184
8.3.4	Hypothesen zu den Effekten	192
8.3.5	Allgemeine Schlussfolgerungen	195
8.3.6	Das Leitbild der Schulaufsicht.....	197
8.3.7	Governancetheoretisches Resümee der Ergebnisse auf der Ebene der Schulaufsicht.....	201
8.4	Einzelfallrekonstruktion zur Autonomie in der administrativ verordneten Schulprogrammarbeit am Beispiel einer Schule	202
8.4.1	Zum Autonomiebegriff in Schulprogrammen	203
8.4.2	Einzelfallrekonstruktion eines Schulprogramms – Wie die neue Freiheit nutzen?	210
8.4.3	Governancetheoretisches Resümee der Ergebnisse auf der Ebene der Schule	216
9.	Vergleichende Analysen von Argumentationsmustern von LehrerInnen zur Transformation von Autonomievorstellungen in der Schulprogrammarbeit	219
9.1	Argumentationsmuster von LehrerInnen als Forschungsdesiderat ..	219

9.1.1	Dilemmainterviews als Erhebungsmethode.....	220
9.1.2	Zur Erhebungspraxis und zur Population	223
9.1.3	Vergleichende Analyse von Argumentationsmustern	224
9.2	Argumentationsmuster zur Autonomie gegenüber der Schulaufsicht.....	229
9.3	Argumentationsmuster zur Autonomie gegenüber der Schulleitung	242
9.4	Argumentationsmuster zur Autonomie gegenüber den KollegInnen	260
9.5	Argumentationsmuster zur Autonomie gegenüber dem eigenen professionellen Selbstverständnis.....	275
10.	Autonomie als bleibende Herausforderung an eine Governance der Schulentwicklung im Kontext evaluationsbasierter Steuerung	291
10.1	Zusammenfassung der Befunde zur <i>Reduktionsthese</i> und zur <i>Optionenthese</i>	291
10.1.1	Die Reduktionsthese stützende Belege	292
10.1.2	Die Optionenthese stützende Belege	298
10.2	Zusammenfassende governancetheoretische Einschätzung der untersuchten Entwicklungen.....	302
10.3	Plädoyer für die Ausrichtung von Schulentwicklung an der Idee einer „New Education Governance“.....	305
	Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	314
	Literaturverzeichnis	315

Einleitung – Governance in der Schulentwicklung

„Die bewegendste Frage des heutigen pädagogischen Lebens und zugleich die Grundfrage aller Erziehung überhaupt ist die Frage nach der pädagogischen Autonomie. Wie bei jedem anderen Kulturgebiet, so hängt auch in der Pädagogik ihre ganze Mächtigkeit in erster Linie ab von der klaren Erkenntnis und der scharfen Herausarbeitung ihrer selbständigen Leistung innerhalb des Kulturganzen. Das sichere Bewußtsein von dieser eigenen Aufgabe ist die unerläßliche Voraussetzung jeder pädagogischen Arbeit.“
(Geißler 1929, 5f.)

Wie bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts erschien Autonomie in den letzten Jahren als *die große Hoffnung* für Entwicklungen im pädagogischen Feld, die Wahrnehmungsweisen und Deutungsmuster vieler ErziehungswissenschaftlerInnen, BildungsadministratorInnen, aber auch nicht weniger LehrerInnen prägte (vgl. Tillmann 2001). Die Euphorie scheint jedoch zunehmend zu verfliegen. Die PISA-Diskussionen (vgl. Messner 2002; Schlömerkemper 2002b; Terhart 2002; Oelkers 2003a; OECD 2004) und die Debatten um Bildungsstandards (vgl. Klieme et al. 2003; Böttcher 2004; Altrichter/Posch 2004; Neuweg 2004; Strittmatter 2004) haben die Rede von der Autonomie überlagert. Sind der Autonomiegedanke und die mit ihm verbundenen Konzeptionen damit obsolet geworden, eine überholte Modeerscheinung, ein Anachronismus?

Wer die Reformen der Schule in ihrem historischen Verlauf betrachtet, wird immer wieder Kontinuitäten und Diskontinuitäten entdecken, die Wiederkehr des Gleichen ebenso wie die spezifische Varianz (vgl. Denecke et al. 2001). Der Wechsel der unterschiedlichen Reformkonzepte ist vielfach, zumindest aus einer gewissen – wenn auch reduktionistisch-simplifizierenden – Distanz heraus als unvollständiger dialektischer Prozess beschreibbar: These und Antithese wechseln sich ab, ohne dass eine Synthese möglich erscheint: Bürokratiekritik und dann Gestaltungsfreiheit als Antithese zur Bürokratie, im Anschluss daran wiederum Rufe nach vermehrter Rechenschaftslegung, die wiederum alte Formen der Bürokratisierung restituiert. Wie aber kann man dieser kontraproduktiven Dialektik entkommen, sodass die antithetischen Aspekte eine Aufhebung auf höherem Niveau erlangen könnten?

Schon auf den ersten Blick ergeben sich aus dem zuvor beschriebenen Zusammenhang zumindest zwei Herausforderungen:

1. Zunächst ist für eine konstruktive Weiterentwicklung aus der Geschichte zu lernen, d.h. die Aufhebung der vielfach beklagten Geschichtsvergessenheit

ist als Bedingung der Möglichkeit der Durchbrechung der oben beschriebenen kontraproduktiven Dialektik zu forcieren.

2. Die isolierten, einander widerstreitenden Elemente müssen in einem integrativen Ansatz verbunden werden – ein Programm, das zumeist an der Hyperkomplexität sozialer Systeme scheitert.

Die vorliegende Studie widmet sich primär dem zweiten Aspekt, wenn eines der prägnantesten Merkmale der Schulentwicklung des letzten Jahrzehnts, die „Autonomie“, betrachtet wird. Der erste Aspekt – die historische Dimension der Autonomie (vgl. Helmer 1994) – wurde demgegenüber in einer vorausgehenden Studie behandelt (vgl. Heinrich 2006b).

Der zweite Aspekt, d.h. der Versuch einer Synthese, steht aus zwei Perspektiven im Fokus der Aufmerksamkeit – aus einer bildungspolitischen und einer sozialwissenschaftlichen:

1. Mit dem Konzept einer „evaluationsbasierten Steuerung“¹ steht im bildungspolitischen Diskurs derzeit der Versuch einer Integration unterschiedlicher Reformansätze der letzten Jahre im Vordergrund.
2. Mit dem sozialwissenschaftlichen Konzept „Governance“ wird der Versuch unternommen, auf unterschiedlichen Ebenen des Bildungssystems und unter Berücksichtigung der divergierenden Interessen unterschiedlichster AkteurInnen die Komplexität deskriptiv zu fassen.

Aus dem Anspruch einer Verknüpfung dieser beiden Foki ergibt sich das *Ziel der Studie*:

Vor einem governancetheoretischen Hintergrund soll die (transformierte) Rolle der Autonomie als Element innerhalb einer „evaluationsbasierten Steuerung“ beschrieben werden, um auf Lücken aufmerksam zu machen, die gegenwärtig noch in dieser Konzeption und deren Implementierung liegen.

Dieses Ziel der Untersuchung wird in der vorliegenden Studie wie folgt argumentiert:

1 Der für diese Arbeit so zentrale Begriff der „evaluationsbasierten Steuerung“ ist aus Diskussionen mit Herbert Altrichter hervorgegangen, dem ich hierfür – und für die Unterstützung sowie die große „Autonomie“ in den letzten Jahren – danke. Das in Kapitel 5 näher erläuterte Konzept einer solchen „evaluationsbasierten Steuerung“ ist auch bereits an anderer Stelle ausführlicher dokumentiert (vgl. Altrichter/Heinrich 2006).

- *Argumentative Funktion von Kapitel 1:* In diesem Kapitel wird in das „Feld der Untersuchung“ eingeführt, indem aus zwei Perspektiven die „Autonomieentwicklung“ (vgl. Kap. 1.1) als auch die Neuorientierung der administrativen Steuerungsvorstellungen (vgl. Kap. 1.2) in den 90er Jahren dargestellt werden.
- *Argumentative Funktion von Kapitel 2:* Um mit dem in der Diskussion weit gefächerten Autonomiebegriff arbeiten zu können, wird in diesem Kapitel das dieser Untersuchung zugrunde liegende Autonomieverständnis ausdifferenziert und zugleich durch eine Bestimmung unterschiedlicher Formen der Autonomie konturiert.
- *Argumentative Funktion von Kapitel 3:* In dem der Klärung des Autonomiebegriffs folgenden Kapitel wird das analytische Instrumentarium vorgestellt, auf das mit dem sozialwissenschaftlich fundierten „Governance-Ansatz“ zurückgegriffen wird. Diese Auseinandersetzung mündet schließlich in einer „kontextbezogenen Governancekonzeption zur Autonomie in der Schulentwicklung“ (vgl. Kap. 3.3).
- *Argumentative Funktion von Kapitel 4:* Im Sinne einer theoretischen Rahmung der Transformationsprozesse wird in diesem Kapitel die Entwicklung der Autonomie beim Übergang vom Autonomieparadigma zum Leitbild einer evaluationsbasierten Steuerung durch ein Drei-Phasen-Modell konzeptionalisiert, das die Transformation der Autonomie als einen Wechsel von einer *Grauzonenautonomie* (vgl. Kap. 4.1) über eine *Gestaltungsautonomie* (vgl. Kap. 4.2) hin zur *evaluationsbasierten Autonomie* (vgl. Kap. 4.3) beschreibt.
- *Argumentative Funktion von Kapitel 5:* Vor dem Hintergrund der an dieser Stelle der Untersuchung verfügbaren Begrifflichkeiten, Analyseinstrumente und Modelle werden – anhand der Analyse eines derzeit in Österreich kurrenten Reformkonzeptes – zwei Thesen zum Status von Autonomie innerhalb der gegenwärtigen evaluationsbasierten Steuerung formuliert. In diesen beiden Thesen wird auf die governancetheoretisch zentrale Bedeutung von LehrerInnensichtweisen innerhalb des Transformationsprozesses von der Autonomiebasierung zur Evaluationsbasierung abgehoben. Eine versagte Zustimmung der „Basis“ zu diesem Wechsel in der Reformpolitik würde die Wirkung des gesamten Konzeptes infrage stellen. Die beiden Thesen zeigen hier Möglichkeiten und Grenzen auf. Ich formuliere eine *Reduktionsthese*, die die Vorstellung einer Reduzierung von Autonomie für die LehrerInnen vor Ort aufgreift, und eine *Optionenthese*, die von noch ungenutzten Autonomiepotenzialen für die LehrerInnenschaft ausgeht.
- *Argumentative Funktion von Kapitel 6:* In diesem ersten Kapitel des empirischen Teils der Untersuchung wird die *administrativ verordnete Schul-*

programmarbeit als geeigneter Gegenstand für Governanceanalysen zur Transformation von Autonomievorstellungen herausgestellt, da diese beim Übergang von der Autonomiebasierung zur Evaluationsbasierung eine Doppelfunktion inne hat: Einerseits ist die Nutzung des Instrumentes „Schulprogramm“ bereits Ausdruck der Hinwendung zur Evaluationsorientierung, andererseits scheint die Weiterentwicklung eben dieses Instruments zu einem Steuerungsinstrument auch ein *Movens* des Wechsels zur Evaluationsorientierung gewesen zu sein. Daraus ergibt sich der forschungstheoretische Anspruch der dann folgenden empirischen Studien, die Arbeit mit dem Instrument der Schulprogrammarbeit als „*einen* Baustein“ des Entwicklungsprozesses nachzuweisen – neben anderen zentralen Elementen wie beispielsweise dem internationalen Druck durch die TIMSS- oder PISA-Studien oder etwa der Diskussion um „Bildungsstandards“.

- *Argumentative Funktion von Kapitel 7:* Dieses Kapitel gibt einen Überblick über bereits existierende empirische Studien zur administrativ verordneten Schulprogrammarbeit, um den Stand der Forschung zu diesem Thema vorzustellen, vor dessen Hintergrund sich dann allein der Mehrwert der dann folgenden governancetheoretisch fundierten Studien ermessen lässt.
- *Argumentative Funktion von Kapitel 8:* Innerhalb dieses Kapitels wird der forschungsmethodische Zugang der *Einzelfallrekonstruktion* vorgestellt (vgl. Kap. 8.1), dem sich dann drei Einzelfallrekonstruktionen auf Länderebene (vgl. Kap. 8.2), intermediärer Ebene (vgl. Kap. 8.3) und Ebene der Einzelschule (vgl. Kap. 8.4) anschließen. (Die Fallauswahl wird in Kapitel 8.1 begründet.)
- *Argumentative Funktion von Kapitel 9:* Während die im vorausgehenden Kapitel vorgestellten Einzelfallrekonstruktionen den „strukturellen Kontext“ erhellen, innerhalb dessen sich der Wechsel von der Autonomiebasierung zur Evaluationsbasierung für die Lehrkräfte vollzog, wird in diesem Kapitel eine Interviewstudie vorgestellt, die direkt auf die Analyse von LehrerInnensichtweisen zu diesem Phänomen abzielt. Die *Argumentationsmusteranalysen* zu den LehrerInnenaussagen in diesem Kapitel sind zentral für die argumentative Stützung und Ausdifferenzierung der in Kapitel 5 formulierten *Reduktionsthese* und *Optionenthese*.
- *Argumentative Funktion von Kapitel 10:* Die Datenerhebung der zuvor analysierten Dokumente und Interviews erfolgte zu einem Zeitpunkt, der im Nachhinein als neuralgischer Punkt für die Transformation von der Prädominanz der Autonomieidee hin zur Autonomie als integrativem Element einer evaluationsbasierten Steuerung gelten kann. An eben jener Transformationsschwelle werden aber auch die Brüche am deutlichsten erkennbar, die für eine Integration der Autonomie in das neue Steuerungskonzept über-

wunden werden müssten. Im abschließenden Kapitel werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen zu der *Reduktionsthese* und der *Optionenthese* resümierend zusammengefasst, um daraus eine governancetheoretische Einschätzung der untersuchten Entwicklungen abzuleiten. Die Studie endet mit einem Plädoyer für die Ausrichtung von Schulentwicklung an der Idee einer „New Education Governance“.

1. Zwei Sichtweisen auf die Schulentwicklung der 90er Jahre

Die noch in den 70er Jahren vorherrschende Fokussierung auf die Systemebene, die Schulstruktur und Schulverwaltung ins Zentrum der Überlegungen hob, wurde in den 80er Jahren abgelöst durch einen verstärkten Blick auf die Einzelschule. Empirisch fundiert wurde dieser Wechsel nicht zuletzt durch die Feststellung, dass sich einzelne Schulen derselben Schulform untereinander stärker unterschieden als sie von anderen Schulformen abwichen (vgl. Fend 1986).

Diesem Befund nach erscheint retrospektiv als einer der entscheidenden Fehler der letzten großen Reformphase in den 70er Jahren, dass sie die dialektische Verschränkung von äußerer und innerer Schulreform nicht ausreichend berücksichtigt hatte.² Die Kritik an der Geisteswissenschaftlichen Pädagogik und ihrem Akzent auf der inneren Schulreform (vgl. Klafki 1987, 43) führte in den 70er Jahren zu einem Systemdenken auf der Makroebene, bei dem die mikrologischen Strukturen einer Einzelschule oftmals aus dem Blick gerieten. Die Enttäuschung über die Bildungsreform (vgl. Führ 1997; 1997a; Schnuer 1986; Otten 1993) wiederum führte zu einer Abkehr von Gesamtsystemstrategien.

Wenn der Mangel an dialektischer Verschränkung von äußerer und innerer Schulreform sowie das damit einhergehende Nebeneinander von Systemdenken und mikrologischer Betrachtung als zwei bedeutsame Gründe für das Scheitern von Schulreform erscheinen, dann liegt es nahe, die derzeitigen Reformbemühungen aus einer Perspektive zu betrachten, die nicht erneut diesem Fehler anheim fällt. In der vorliegenden Studie soll dies durch eine „Governanceperspektive“ versucht werden.

Um den theoretischen Mehrwert des Governance-Konzeptes für die avisierte Analyse der Schulentwicklung herauszustellen, sollen – zunächst noch ohne governancetheoretische Begrifflichkeit – zwei unterschiedliche Sichtweisen auf die Reform der Schule in den 90er Jahren dargestellt werden, um im Anschluss daran den Versuch zu unternehmen, nach einer Klärung des für die Reformen zentralen Autonomiebegriffs (vgl. Kap. 2) und mithilfe einiger Kategorien und Analysehilfen der Governancekonzeption (vgl. Kap. 3) diese Entwicklungen

2 Im Zuge der Hinwendung zur Einzelschule als pädagogischer Handlungs- und Forschungseinheit lebte in der Schultheorie die alte Polarisierung zwischen der Befürwortung von „äußerer Schulreform“ und der Apologie „innerer Schulreform“ (vgl. Furck 1969; Schwänke 1989) für kurze Zeit wieder auf. Die zeitweilig bis zur Dichotomisierung getriebene Differenzierung zwischen äußerer und innerer Schulreform versperrte oftmals den Blick für die Zusammenhänge zwischen Schulstruktur und Einzelfall. Rolff (1984, 66) erklärte diese Unterscheidung entsprechend zur „falschen Alternative“.

von einer übergeordneten Perspektive in governancetheoretischer Sicht zu rekonstruieren (vgl. Kap. 4).

Als kontrastierende Perspektiven wurden zum einen die der an einzelschulischer Entwicklung orientierten Erziehungswissenschaft (vgl. Kap. 1.1) und zum anderen die eher vom Gesamtsystem ausgehende Betrachtungsweise der Schulverwaltung (vgl. Kap. 1.2) gewählt, für die sich jeweils die Entwicklungen der 90er Jahre in unterschiedlichem Licht darstellen.

1.1 Einzelschulische Autonomieentwicklung als Ausgangspunkt für Schulreform in den 90er Jahren³

Ein Autor, der am Ende der 90er Jahre im Rückblick auf die Entwicklungen zu einer überwiegend zuversichtlichen Situationsbeschreibung gelangte, ist Johannes Bastian. Stellvertretend für viele andere AutorInnen, die für einen optimistisch-konstruktiven Umgang mit den Entwicklungstendenzen votierten, soll Bastian mit seinem Beitrag „Autonomie und Schulentwicklung – zur Entwicklungsgeschichte einer neuen Balance von Schulreform und Bildungspolitik“ (1998b) als Grundlage für die Darstellung dieser Sichtweise fungieren.

Unter Verweis auf einen Aufsatz des Erziehungswissenschaftlers Horst Rumpf (1988) und einen Text der ersten grünen Kultusministerin Sybille Volkholz (1989) betont Bastian, dass am Ende der 80er Jahre noch kein Reformklima spürbar gewesen sei, diese beiden AutorInnen aber mit ihren Forderungen nach mehr Gestaltungsspielraum für die Einzelschulen aus der Retrospektive als vorausseilende Herolde der heranziehenden Reform gelten könnten: „Sowohl die Programmatik von Horst Rumpf als auch die von Sybille Volkholz sind Vorboten einer Entwicklung, die neue Antworten auf die Frage nach der Gestaltung von Schule sucht: eine neue Balance zwischen Schulreform und Bildungspolitik.“ (Bastian 1998b, 14) Unterstützend hätten dabei die zu dieser Zeit schon existierenden Forschungen zur „Qualität von Schule“ (vgl. Steffens/Bargel 1987ff.; Haenisch 1987; Aurin 1990; Bohnsack 1993; Fend 1998; 1999) gewirkt: „Die bis dahin eher vereinzelt betrachteten Aktivitäten innerer Schulreform werden systematisiert und in ihrem Zusammenwirken innerhalb der Einzelschule untersucht.“ (Bastian 1998b, 14)

Die Wurzeln der gegenwärtigen Diskussion über Autonomie und Schulentwicklung lägen indes in der praktischen Reformarbeit von LehrerInnen, so Bastians Ausgangsthese:

3 Eine ausführliche Auseinandersetzung mit der im Folgenden vorgestellten Rekonstruktion der Entwicklungen durch Bastian (1998b) ist in einem früheren Aufsatz zu finden (vgl. Heinrich 2001c).

„Spätestens seit Mitte der 70er Jahre ist Schulreform eine Reform von unten. Damit hat ein Prozeß begonnen, der ohne autonomes Denken und Handeln der Beteiligten, ohne Eigensinn von Lehrerinnen und Lehrern, gar nicht realisierbar gewesen wäre. Gleichzeitig entsteht so eine Auseinanderentwicklung der Schulreform von unten und der Bildungspolitik von oben.“ (Bastian 1998b, 15)

Lange bevor die Formel von der „Autonomie der Schulen“ zur Zauberformel der Bildungspolitik avanciert sei, hätten LehrerInnen das „*auto-nomos*, die Eigen-Gesetzlichkeit reformpädagogischen Handelns entdeckt“ (Bastian 1998b, 15). Viele Reformen seien so als „graue Maßnahmen“ durchgesetzt worden, bevor sie offizielle Schulpolitik wurden. Oftmals hätten Widerstände überwunden werden müssen: „All dies war und ist gelebte Autonomie. Dies gilt zunächst nur für eine engagierte Minderheit der Schulen, ist aber seit Anfang der 80er Jahre ein nicht mehr umkehrbarer Trend.“ (Bastian 1998b, 16)

In den 90er Jahren wären dann jedoch zunehmend auch aus Kultusministerien und ExpertInnengruppen Impulse zur Autonomiediskussion hinzugekommen,⁴ was allerdings zunächst zu einer ablehnenden Haltung der LehrerInnen und LehrerInnenverbände gegenüber einer solchen Form der von oben verfügtten Autonomie geführt habe. Die Fronten hätten sich aber in der Diskussion sukzessive aufgelöst.⁵ In einer zweiten These fasst Bastian diese Entwicklung zusammen:

„Die Autonomiediskussion hat ihre Basis in der Reformpraxis der 80er und 90er Jahre. Ohne die vertrauensbildenden Maßnahmen derer, die durch ihre Arbeit bewiesen haben, daß Schulreform von unten notwendig und möglich ist, hätten weder Kultusminister noch Expertenkommissionen die Idee von Autonomie so ‘zündend’ vortragen können. Denn bei aller Kontroverse über Einzelaspekte gibt es einen weitgehenden Konsens: Das Verhältnis zwischen eigenverantwortlichen Entscheidungen vor Ort und staatlicher Gesamtverantwortung muß neu ausbalanciert werden.“ (Bastian 1998b, 18)

Bastian beschreibt daraufhin Reformertolge auf der Ebene von Einzelschulen. Gleichzeitig habe sich zunehmend die Einsicht von der Stagnation der Erfolge von Gesamtsystem-Strategien durchgesetzt:

4 Bastian nennt: Holzapfel 1993; Bonz et al. 1993; Fleischer-Bickmann 1993; Bildungskommission NRW 1995.

5 Bastian nennt als Belege dafür: de Lorent/Zimdahl 1993; Bastian/Otto 1995; Daschner/Rolff/Stryck 1995.

„Die ‘Freigabe’ von weiteren Gestaltungsspielräumen für die Einzelschule und die Einsicht in die Notwendigkeit von unterstützender Schulberatung ist eine Konsequenz aus zwei Erfahrungen:

- einer Gesamtentwicklung des Schulsystems, das seine Selbstentwicklungsfähigkeit – zumindest in Teilen des Systems – bewiesen hat, und
- einer Bildungspolitik, die als Gesamtsystem-Strategie an die Grenzen finanzieller und institutioneller Gestaltungsmöglichkeiten gestoßen ist.“ (Bastian 1998b, 20f.)

Bastian ist sich jedoch bewusst, dass diese Einsicht noch nicht unmittelbar in die von ihm anvisierte „neue Balance zwischen Schulreform und Bildungspolitik“ mündet. Er betont vielmehr, dass noch zahlreiche Widersprüche bestünden und eine begründete Skepsis aufseiten derjenigen LehrerInnen, die die „Reform von unten“ initiierten. Sie misstrauten noch dem Bündnis mit der Kultusadministration, befürchteten in deren Zustimmung zur Liberalisierung versteckte Sparmaßnahmen etc. Zudem hätten diese LehrerInnen die Reformprozesse oft als EinzelkämpferInnen erlebt und sich entsprechend in dieser Reformpraxis eingerichtet. Nun aber wären sie dazu aufgefordert, auf eine Entwicklung der Einzelschule als gesamtsystemische Strategie hinzuarbeiten. Trotz dieser Hindernisse bleibt für Bastian aber die konstruktive Zusammenführung der Reforminitiativen „von oben“ und „von unten“ die zuversichtliche Zielperspektive:

„Eine neue Balance zwischen Schulreform und Bildungspolitik kann sich langfristig nur entwickeln, wenn die Autonomiediskussion von unten sich gestaltend und fordernd artikuliert – als konsequente Fortsetzung einer Praxis innerer Schulreform, wie sie in den vergangenen Jahren erprobt wurde. Reformimpulse von oben müssen deshalb nachvollziehbar sein als Angebote, die die Einzelschulen in diesem Prozeß unterstützen.“ (Bastian 1998b, 23)

Die „kann-Formulierung“ in Bastians abschließender These deutet darauf hin, dass die von ihm propagierte neue Balance zwischen Schulreform und Bildungspolitik noch nicht Wirklichkeit geworden ist. Optimistisch-konstruktiv ist diese Perspektive indes, indem er die seines Erachtens begründete Hoffnung ausspricht, dass durch die Fortschreibung der damaligen Bemühungen die Reform möglich wäre. In Bastians Lesart dieser Entwicklung ist der Konsens über das, was dort Gestalt annehmen soll, bereits existent. So erscheint der erfolgreiche Fortgang der Reform eher als Problem der Umsetzung. Das im Bildungskonsens zwischen Politik, Administration, Erziehungswissenschaft und PraktikerInnen Ausgehandelte muss demnach nur noch Wirklichkeit werden: „Die Idee ist durchgesetzt, nun muß sie konkrete Gestalt annehmen.“ (Bastian 1998b, 23)

Eine demgegenüber pessimistischere Einschätzung hat etwa Helena Munín formuliert. Ihre ausführliche und kritische Auseinandersetzung mit den Diskursen zur Schulautonomie in Deutschland (vgl. hierzu Ahrens 1996; Avenarius et al. 1998b) sowie den damit verbundenen Maßnahmen und Effekten in den Jahren von 1989-1998 evoziert Zweifel an den hier auch von Bastian formulierten Hoffnungen (vgl. Munín 2001, 91-185). Munín zeigt zudem auf, dass auch international die Entwicklungen hin zu mehr Schulautonomie große Differenzen zwischen Intentionen und Wirkungen erzeugten, sodass auch aus international-vergleichender Perspektive Vorsicht gegenüber den Autonomisierungsprozessen geboten wäre.

Die Skepsis gegenüber der optimistisch-konstruktiven Lesart rührt vielfach von den Zweifeln an der von Bastian formulierten Annahme eines gemeinsam Gewollten (vgl. Böttcher 1995; 1998). Nur diesen parteien- und interessengruppenübergreifenden Konsens vorausgesetzt, macht es Sinn, die damaligen Entwicklungen einzig als Realisationsproblem einer gemeinsam geteilten Idee zu deuten. Selbst bei vermeintlicher Einigkeit der AkteurInnen besteht indessen immer die Gefahr, dass diese Übereinstimmung nur auf einer oberflächlichen Ebene existiert, auf die man durch Begriffsabstraktion gelangt. Die unterstellte Übereinkunft zwischen PolitikerInnen, Verwaltungsfachleuten, ErziehungswissenschaftlerInnen und LehrerInnen droht folglich immer wieder an den Punkten zu zerbrechen, an denen die Reform in konkrete Regelungen überführt werden soll, in denen dann die (alten?) Differenzen virulent werden. Dort treten dann die latenten Konfliktlinien und divergierenden Interessen hervor, die in der gemeinsamen Rede von Schulautonomie und Qualitätsverbesserung eher verdeckt werden.

1.2 Schulreform in den 90er Jahren als Neuorientierung administrativer Steuerung

Wurde der Begriff der „Autonomie der Einzelschule“ von der Seite der Bildungspolitik und der Kultusadministration gebraucht, so wurde damit zunächst nur der Gedanke artikuliert, dass ein größerer Spielraum der Einzelschule für wünschenswert erachtet wurde. Damit war nicht impliziert – wie der Begriff glauben machen konnte –, dass es letztlich zu einer Unabhängigkeit der Einzelschule gegenüber der Kultusbürokratie kommen sollte. Das war schon – dem damaligen und gegenwärtigen Stand der Gesetze nach (vgl. Art. 7 Abs. 1 Grundgesetz) – rein rechtlich ausgeschlossen (vgl. Avenarius 1994, 260f.). Entsprechend handelten die Diskussionen um die Autonomie der Schule auch vielmehr davon, Entscheidungsspielräume neu abzustecken und ein gewandeltes

Bewusstsein von den eigenen Aufgaben und Rollen im Bildungssystem zu schaffen (vgl. Jach 1993, 191).

So wie ein spezifisches Verständnis von Autonomie konstitutiv war für die LehrerInnenrolle (vgl.o.), entwickelte sich auch aufseiten der Bildungspolitik und der Kultusadministration ein bestimmtes, von dem vorgenannten allerdings abweichendes Verständnis von Autonomie: Schulautonomie durfte nicht die eigene Handlungsfreiheit beschneiden, die sich darin ausdrückte, Verantwortung für den geregelten Ablauf von öffentlicher Bildung übernehmen zu können. Hierfür brauchte auch die Politik und die Verwaltung eine gewisse „Gestaltungsfreiheit“. Entsprechend wurde zwar zunehmend versucht, der Einzelschule vonseiten der Kultusbürokratie mehr Gestaltungsspielraum zuzugestehen, gleichzeitig musste aber mithilfe von Qualitätskontrollen die Verantwortung für die Einhaltung von Standards übernommen werden. Dass eine solche Autonomie angesichts dieser Konstellationen dann mit verstärkter Kontrolle einherging, konnte aus der Sicht von Einzelschulen leicht als widersprüchliches Verhalten interpretiert werden. Kennlich wurde dieser Zusammenhang dann auch daran, dass schließlich dieser Autonomiebegriff eingebettet wurde in eine Gesamtkonzeption, die unter der Bezeichnung „Neues Steuerungsmodell“ (vgl. Rolff 1995b) firmierte. Die Rede von der „Teilautonomie“ (vgl. Markstahler/Steffens 1997) bezeichnete nur unzureichend diesen Tatbestand, der auch als Oxymoron einer „kontrollierten Autonomie“ gefasst werden könnte.

Bereits 1954 hatte Hellmut Becker von der „verwalteten Schule“ gesprochen, ihre Organisationsform angeprangert, die im Widerspruch zum pädagogischen Auftrag dieser Institution stehe (vgl. Becker 1956; 1993). Aus den Vorschriften, die Gleichheit und Gerechtigkeit ermöglichen sollten, sei ein institutionelles Gestrüpp entstanden, das der Freiheit keinen Lebensraum mehr lasse (vgl. Kuper 1977; Lenhardt 1984; Frister 1994, 155). Seitdem war der Vorwurf unnötiger Bürokratisierung und kontraproduktiver Verrechtlichung immer wieder erhoben worden, wenn über Steuerungsmöglichkeiten im Bildungssystem nachgedacht wurde (vgl. Preuß 1993; Beetz 1997, 236-298; Ackermann/Wissinger 1998). Die Kritik an der verwalteten Schule fokussierte immer wieder die Differenz zwischen gesellschaftlichem Anspruch an das System Schule und der bürokratischen Realität. Angesichts solcher Schelte und den zeitgleichen vehementen Forderungen nach Qualitätssteigerungen und mehr Autonomie für die Einzelschule waren die Verwaltungen dazu genötigt, ihre Funktion neu zu bestimmen:

„Bildungsverwaltungen werden insofern immer nachdrücklicher mit dieser Frage konfrontiert, als immer stärker zentrifugale Entwicklungstendenzen im Bildungssystem und ein Auseinanderdriften sozio-ökonomischer Kontextbedingungen ebenso wie der schulischen Angebotsvielfalt sichtbar werden. Wenn eine selbständigere

Schule durch die Kontrolle von Regelbefolgung nicht mehr hinreichend zu steuern ist, was kann dann der Staat, was kann die Bildungsverwaltung noch tun? Es gibt offensichtlich ein Steuerungsproblem dergestalt, daß die Herstellung von Verbindlichkeiten angesichts zunehmender Heterogenität im Bildungssystem immer schwerer zu leisten ist.“ (Maritzen 1999, 96)

Der hamburger Schulaufsichtsbeamte Maritzen systematisierte seine Überlegungen zu der Frage, ob und wie Steuerungsverantwortung abgegeben werden sollte und konnte, in einer Vier-Felder-Matrix, in der er nach der Reichweite der Autonomie und den in die Verantwortung zu nehmenden professionellen oder politischen AkteurInnen fragte. Aus der Gegenüberstellung dieser zwei polaren Kategorien in einem Quadrantensystem ergeben sich idealtypisch vier Steuerungsoptionen. Diese treten zwar nie in ihrer Reinform auf, sondern als Mix unterschiedlicher Steuerungsimpulse. Deren Gegenüberstellung zeigt aber, welche Aspekte und Dimensionen im Gespräch waren, wenn oftmals eher unverbindlich vom dezentralen „Neuen Steuerungsmodell“ in Abgrenzung zur traditionellen zentralen Durchgriffssteuerung die Rede war:

- „Es gibt die traditionelle Durchgriffssteuerung über zentrale Regulation, wie sie lange im Selbstverständnis von Schulaufsicht vorgeführt wurde.
- Es gibt Steuerungsmöglichkeiten über die gezielte Beauftragung von Experten, wie sie in klassischen RDD-Strategien deutlich geworden ist: Research, Development, Dissemination, d.h. Forschung, Erarbeitung von Musterlösungen in finanziell gut ausgestatteten Modellversuchen, Umsetzung in die Fläche, aber dann oft ohne Geld.
- Kontextsteuerung über inhaltliche und prozedurale Rahmensetzung bedeutet, daß in den Kooperations- und Entscheidungsstrukturen in Schulen professionelle Selbststeuerungsmechanismen institutionalisiert werden, die lediglich normativ orientiert werden durch Rahmensetzungen.
- Eine letzte idealtypische Steuerungsstrategie setzt auf Partizipation in inner-schulischen Gremien, in denen die Anspruchsgruppen repräsentiert sind und sich entscheidungsrelevant artikulieren können.“ (Maritzen 1999, 101)

Funktionen / Rollen in Organisationen

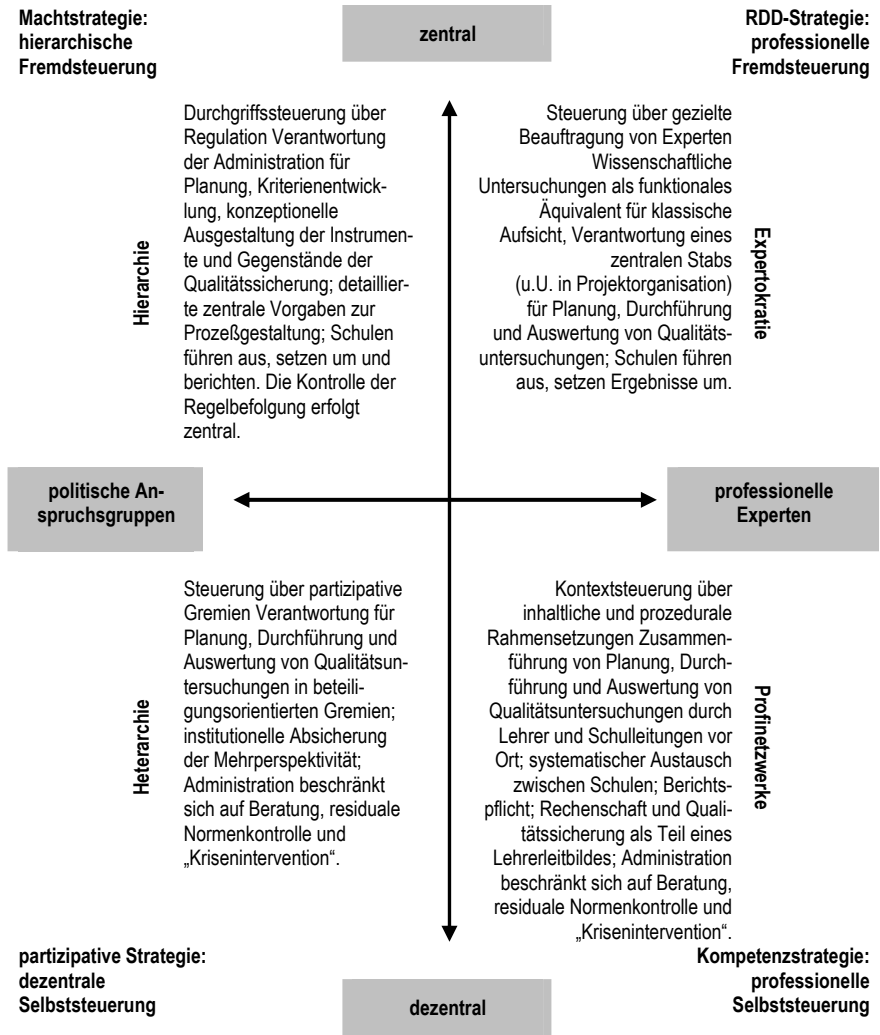


Abb. 1: Funktionen/Rollen in Organisationen; Skizze nach Maritzen (1999, 102, vgl. auch Maritzen 2000, 219)

Überregulierung führte nicht selten dazu, dass in einem Prozess der Bürokratisierung schließlich nur noch nach dem Wortlaut der Vorschriften gehandelt oder umgekehrt diese durch WinkeladvokatInnen und deren sophistische Argumentationen ausgehebelt wurden. Beides bewirkte in der Konsequenz eine Aushöhlung der ministeriellen Vorgaben. Es bestand so die Gefahr, dass der Staat durch „Übersteuerung“ seine Steuerungsfähigkeit im Schulwesen verlieren würde (vgl. Avenarius 1995; Lange 1995b; 1999a). Die neuen Modelle seien entsprechend alles andere als ein Steuerungsverzicht, argumentierte ebenfalls der damalige Staatsrat Lange (1999a, 426): „Man muß sie vielmehr als den Versuch einer Rückgewinnung und Effektivierung von Steuerung verstehen.“ Was damals unter dem Schlagwort „Neues Steuerungsmodell“ diskutiert wurde, spitzte Lange (1999b, 146) wie folgt zu:

„Im Kern geht es um den Übergang von input-orientierten zu output-orientierten Steuerungsverfahren: Wurden bisher den Organisationseinheiten Ressourcen mit detaillierten haushaltsrechtlichen Vorgaben für die Zwecke ihrer Verwendung zur Verfügung gestellt, wirksame Verfahren einer systematischen Ergebnisfeststellung und -bewertung jedoch kaum entwickelt, so sollen die Dinge künftig gewissermaßen vom Kopf auf die Füße gestellt werden. Betont wird die Eigenverantwortung der Organisationseinheiten für den Einsatz ihrer Mittel unter zunehmender Lockerung formeller Bindungen. Kehrseite dieser Entwicklung ist die Verpflichtung, systematischer und genauer als bisher Rechenschaft über Arbeitsergebnisse abzulegen.“ (Lange 1999b, 146)

Gegenüber der behäbigen Systemplanung auf der Makroebene wurde eine verstärkte „Mikrosteuerung“ des Bildungssystems intendiert, ansetzend an den Aufgaben der einzelnen Bildungseinrichtungen. Schon Anfang der 90er Jahre empfahl die OECD, die Überlegungen zur Schulreform auf die Einzelschule zu fokussieren (vgl. OECD 1991). So sollten zudem Synergieeffekte durch die verstärkte Kooperation zwischen spezialisierten, autonomen Schulen möglich werden (vgl. Lehner/Widmaier 1992, 151ff.). Die im neuen Steuerungsmodell geforderte Dezentralisierung (vgl. Leschinsky 1992; Rolff 1996) würde jedoch nur zu einem erweiterten Handlungsspielraum der einzelnen Schule führen, wenn die Regelungsdichte so verringert würde, dass nicht nur auf der institutionellen Ebene eine Entbürokratisierung stattfindet, sondern auch auf der formalen, rechtlichen eine tatsächliche Deregulierung (vgl. Altrichter 1992, 562ff.). Erst dann könnte die Einzelschule frei über organisatorische Parameter wie Klassengrößen und Klassenbildung (altershomogen oder -heterogen), Differenzierungsformen, Unterrichtsrhythmen (Studentakt, Wochenplan oder Epochenunterricht), Zeitstrukturen (Studentafel) und Kooperationsformen mit außerschulischen Einrichtungen bestimmen: „*Pädagogische Intentionen*, nämlich den sich

wandelnden Bildungsanforderungen gerecht zu werden, können nur erfüllt werden, wenn neue *organisatorische Voraussetzungen* dafür (nämlich Strukturen für autonomeres Handeln) geschaffen werden.“ (Altrichter 1992, 562)

Fraglich wurde aber auch, ob nicht die Dezentralisierung den Berg der Verwaltungsaufgaben für die LehrerInnen so anwachsen lassen würde, dass sich ein negativer Effekt einstellen, die Effizienz verringern und damit noch mehr Ressourcen verschwendet werden würden als unter dem alten Steuerungsmodell. Allein diese Bedenken gegenüber den neuen Steuerungsmodellen (bspw. Wollenweber 1997, 119) drohten das Reformprogramm zu kippen. Denn schon eine mangelnde Bereitschaft der Basis zur Mitwirkung würde die Reformanstrengungen lahm legen.

Unklar war bei dem uneinheitlichen Umgang mit dem Autonomiebegriff, wo die ganze Freiheit im vorher durch Partikularinteressen so stark umkämpften Terrain „Schule“ herrühren sollte (vgl. Flüge 1964). Nur eine prästabilisierte Harmonie von Interessen vorausgesetzt, war es denkbar, dass sowohl die Gestaltungsfreiheit der Eltern als auch die der LehrerInnen gleichzeitig wachsen könnte. Und dieser Verteilungskampf um Autonomie musste zusätzlich noch unter den Maßgaben der Kultusbürokratie zur Qualitätskontrolle stattfinden. Schulautonomie erwies sich damit als eine strukturell ungleich problematischere Vorstellung, als dies in dem von Bastian angeführten „Konsens“ thematisch war.

Während am Ausgang der letzten großen Bildungsreform noch politische Richtungskämpfe den Diskurs dominierten (vgl. Heinrich 1995/96), schienen angesichts der knappen Staatskassen und des wachsenden Drucks in der „Bildungsstandortfrage“ (vgl. Heinrich 1998/99) die meisten Beteiligten nun die Notwendigkeit für eine „konzertierte Aktion“ zu sehen. Die aktive Teilnahme an Aushandlungsgesprächen über Schulautonomie, Schulentwicklung, Schulprogramm und Evaluation erschien angesichts der Sachzwänge als nahezu alternativlos. Schulentwicklung durch Konsensfindung wurde zur Aufgabe aller Beteiligten.

Unbestritten war allerdings, dass für viele Beteiligte die Entwicklung hin zur teilautonomen Schule Veränderungen mit sich bringen würde. Nur die wenigsten wussten indes, was das für sie bedeuten könnte (vgl. Terhart 1998). Begründet war dies wohl nicht zuletzt darin, dass zwar die zunehmende Autonomisierung der Schule zur dominanten Kraft im Prozess der „Neuen Schulentwicklung“ erklärt wurde und de facto auch schon Ansatzpunkt zahlreicher konkreter Innovationen war, gleichzeitig aber den beteiligten AkteurInnen nicht recht klar war, um was für eine Autonomie es sich im jeweiligen Fall handeln würde.

2. Autonomie als zentrales Movens der Schulentwicklung – Formen der Autonomie

Autonomie war und ist – teils offensichtlich (vgl. Kap. 1.1), teils latent (vgl. Kap. 1.2) – zugleich Bedingung der Möglichkeit als auch zentrales Movens der Schulentwicklung der letzten Jahre (vgl. Altrichter/Posch 1999; Altrichter/Heinrich 2006; Altrichter/Brüsemeister/Heinrich 2005).

In dieser Charakterisierung ist zugleich eine *Petitio Principii* der vorliegenden Arbeit mitformuliert: Auch wenn sich innerhalb der letzten Jahre die Autonomievorstellungen weitreichend verändert haben, so bleiben doch die derzeitigen, nur schwer systematisierbaren Strömungen in der Schulentwicklung (Neues Steuerungsmodell, Qualitäts- und Evaluationsdiskussion, Organisationsentwicklung, Pädagogische Schulentwicklung, Bildungsstandards etc.) Ausdruck variierender Prinzipien der Handlungskoordination (vgl. Kap. 3), die sich ohne eine Vorstellung von „Autonomie“ nicht analytisch diskriminieren lassen (vgl. Kap. 4).

Die in der Debatte um die innere und äußere Schulreform wirksamen – überwiegend aus der pädagogischen Tradition stammenden – Autonomievorstellungen sind indessen diffus oder zumindest der terminologische Gebrauch uneindeutig. Unter das Versprechen der erweiterten Autonomie fällt die pädagogische Freiheit der LehrerInnen (vgl. Nohl 1933, Weniger 1952, Mayer 1980; van Buer 1990) ebenso wie die funktionale Autonomie des Schulresp. Bildungssystems gegenüber anderen gesellschaftlichen Subsystemen (vgl. Bourdieu/Passeron 1974, Luhmann/Schorr 1988). Bei der kritischen Sichtung der realen Freiheitsräume jenseits weitreichender Autonomiepostulate wird zudem deutlich, dass die pädagogische Freiheit der AkteurInnen sich real im Spannungsfeld von zugestandener Autonomie und gleichzeitig verschärfter Kontrolle befindet (vgl. Terhart 2000; 2001a). Aus dieser Kennzeichnung des Autonomiekonzepts als zum Teil reale, zum Teil nur propagierte Reformkraft der Schulentwicklung ergibt sich das Desiderat einer Klärung des Autonomiebegriffs sowie von dessen empirischer Fundierung.

In einer strikt historisch-systematisch verfahrenen Argumentation, wie sie in vielen Schriften des wissenschaftlichen Diskurses zu finden ist, wäre an dieser Stelle der Ort für eine begriffliche Klärung dessen, was in der Geschichte (vgl. Heinrich 2006b) und systematisch in der Philosophie mit dem Autonomiebegriff assoziiert wird. Eine philologisch-etymologische Analyse (griech. *autos* und *nomos*) wäre damit ebenso geboten wie eine semantisch-analytische Arbeit am Begriff (etwa terminologische Abgrenzung zu Begriffen wie Unabhängigkeit, Selbstständigkeit, Selbstbestimmung, Selbstgesetzgebung, Eigengesetzlich-

keit etc.). Eine solche Darstellung würde zwar das Verständnis für den Autonomiebegriff erweitern, in der Sache aber zu weit weg führen vom Kern des Problems, so wie es in der hier vorgelegten Untersuchung behandelt werden soll, wenn nach der Bedeutung von Autonomie für die Schulentwicklung gefragt wird. Hier soll daher ein anderer Zugang gewählt werden.⁶

Innerhalb einer dialektisch und strukturtheoretisch operierenden Sozialforschung ist ein Begriff zureichend nur als eine Konstellation von Bedeutungen zu bestimmen, soll er erkenntniserweiternd wirken (vgl. Adorno 1994, 165f.). Eine vorläufige Begriffsbestimmung kann dabei als Arbeitshypothese fungieren, die als Suchinstrument dient, um in unterschiedlichen Kontexten den gesuchten Gegenstand in seinen Konstellationen aufzufinden. An anderer Stelle (vgl. Heinrich 2006b) habe ich dies für den Autonomiebegriff in der Schulentwicklung getan. Ausgehend von diesen Studien formuliere ich hier zunächst folgende Ausgangsdefinition für Autonomie:

Autonomie bezeichnet die Idee oder den Akt der Selbstgesetzgebung (gr. autos & nomos).

In den historisch-systematischen Studien, in denen versucht wurde, in unterschiedlichen Kontexten den gesuchten Gegenstand in seinen Konstellationen aufzufinden, wurden *drei* dominante ideengeschichtliche Quellen des pädagogischen Autonomiegedankens ausgemacht, die wiederum systematisch aufeinander verwiesen sind:

1. Postuliert wird zunächst in den unterschiedlichsten Kontexten die autonome Natur des Kindes.⁷

6 Philologisch-etymologische sowie semantisch-analytische Bestimmungen des Autonomiebegriffs liegen sowohl für den Zusammenhang von Aufklärung und Autonomie aus philosophischer Sicht (bspw. Schneiders 1997), für die Allgemeine Pädagogik (bspw. Blankertz 1982, 21-30), wie auch schultheoretisch (vgl. Fauser 1986, 15-53) und speziell bezogen auf die Autonomiefrage in der Schulentwicklung (vgl. Beetz 1997, 17-41) bereits an anderen Stellen vor.

7 Die Forderung nach der Verselbständigung, d.h. Autonomisierung des Kindes resp. die kontrafaktische Unterstellung einer solchen Selbständigkeit im Erziehungsprozess finden wir im Anschluss an die Philosophie der Aufklärung bei Theoretikern wie Rousseau, Campe, Condorcet, Pestalozzi, Schleiermacher, Herbart und ganz prominent dann in der Autonomiediskussion der Geisteswissenschaftlichen Pädagogik (Nohl, Litt, Geißler, Weniger, Flitner etc.). In der Reformpädagogik des frühen 20. Jahrhunderts wird die zunächst nur ideale, im Erziehungsprozess unterstellte Mündigkeit und Autonomie des Kindes schließlich zur Grundlegung und Legitimationsbasis jeglichen pädagogischen Handelns erklärt. Zu den VertreterInnen dieser radikalen Wendung zum Kind als autonomem Wesen zählen PädagogInnen wie Key, Montessori, Otto, Hartlaub, Wyneken, Petersen und Neill. Innerhalb dieser – wenngleich auch für sich genommen sehr heterogenen – Konzepte wird die Idee vom autonomen Kind in unterschiedlichster Weise zum Leitbild: aufgrund seiner Anlagen zur sittlichen Vervollkommnung und sozialen Kompe-

2. Daraus leitet sich in der pädagogischen Theoriebildung die Forderung nach der notwendigen Freiheit der LehrerInnen ab. Für den professionellen pädagogischen Bezug, der das Kind zur Mündigkeit – im Sinne von Selbstgesetzgebungsfähigkeit – freisetzen soll, sei eine Autonomie der LehrerInnen unabdingbar, so die historische Konstante der Ideengeschichte.⁸
3. Nicht zuletzt aufgrund der Professionalisierung der LehrerInnenschaft (vgl. Schwänke 1988; Apel et al. 1999), aber auch wegen der aus dem Aufklärungsgedanken folgenden „zunehmenden Öffentlichkeit“ von Erziehungsprozessen resultiert eine Institutionalisierung von Bildung, für die wiederum – auch mit Rekurs auf den pädagogischen Bezug und die autonome Kindesnatur – Autonomie für die LehrerInnen sowie für die Bildungsinstitutionen eingefordert wird.⁹

Innerhalb dieser Konstellation entwickelte sich die Autonomie der LehrerInnen als „ideologischer Schonraum der Profession“. Durch das Argument von der Autonomie als notwendiger Bedingung der Möglichkeit zur Übernahme der advokatorischen Funktion des pädagogischen Handelns konnte sich die Profes-

tenz prädestiniert zum Erlöser, stilisiert zum energetischen Urquell der Menschheit oder wahrgenommen als Genius. Diese ideellen Konstrukte vom autonomen Kind sind dem Selbstverständnis moderner, reformpädagogischer Programmatik tief eingeschrieben. Aus ihm folgt – idealiter – für die Schule nicht zuletzt auch die zentrale Ausrichtung aller Aktivitäten auf die Schülerin/den Schüler, die so genannte SchülerInnenorientierung (vgl. ausf. Heinrich 2006b, 92-117).

- 8 Die allmählich raumgreifende Vorstellung von der Autonomie des Kindes wird historisch begleitet von einer zunehmenden Pädagogisierung der Lebenswelt, verbunden mit einer sukzessive sich ausbreitenden Verwissenschaftlichung (ausgehend etwa von Trapp, später Herbart) und damit zusammenhängend letztlich einer Professionalisierung des Personals (zum historischen Wandel des LehrerInnenbilds vgl. Arnhardt/Hofmann/Reinert 2000; Enzelberger 2001). Im Zuge dieser Entwicklung hat sich ein pädagogisches Selbst- und Professionsbewusstsein der LehrerInnenschaft herausgebildet (vgl. ausf. Heinrich 2006b, 141-190).
- 9 Die Entwicklung der LehrerInnenprofession ist unmittelbar verknüpft mit der Entstehung eines öffentlichen Bildungswesens. Die Geschichte der öffentlichen Schule als Institution ist dabei von ihrer Konstitutionsphase an auch als ein Prozess der Verselbständigung zu rekonstruieren. Die Allianz mit dem Staat ermöglichte zunächst die Emanzipation von kirchlicher Trägerschaft, erwies sich jedoch zunehmend als ambivalent, da nun die Schule sich immer wieder als pädagogische Anstalt gegenüber den Anforderungen eben dieses neuen Verbündeten abgrenzen musste. Angesichts dieser neuen Abhängigkeiten wurde die Forderung nach der Autonomie der Schule teils vehementer, teils nur verhalten artikuliert. Radikale Forderungen nach der gegenüber dem Staat autonomen Schule finden sich so etwa in der materialistischen Pädagogik der zwanziger Jahre (vgl. Bernfeld 1967) oder auch – freilich in stark modifizierter Form – in dem Ruf der 68er-Generation nach einer vom autoritären Adenauerstaat und vom Kapitalismus befreiten Schule (bspw. Bohnsack/Rückriem 1969; Altvater/Huisken 1971). Solchen Autonomieforderungen stehen indes gesellschaftliche Funktionen der Schule gegenüber, die Fend (1980) im Anschluss an Dreeben (1980) eindrücklich formuliert hat (vgl. ausf. Heinrich 2006b, 221-264).

sion sowohl gegenüber den Ansprüchen des Staates als auch der KlientInnen (nicht nur der SchülerInnen, sondern auch der Eltern) mit einer berufsspezifischen Argumentation schützen. Professionspolitisch konnte das Argument der Autonomie damit leicht als Instrument der Abpufferung externer Ansprüche genutzt werden: Weder der Staat noch die KlientInnen sollten den LehrerInnen bei der Ausübung ihres Berufs hineinreden. Eine solche Funktionalisierung des Autonomiegedankens lässt sich freilich nur schwer mit den modernen organisationstheoretischen Vorstellungen einer Schulentwicklung durch Implementierung des Dienstleistungsgedankens vermitteln.

Aber schon die historisch-systematische Rekonstruktion des Autonomiegedankens zeigte, dass Autonomie immer nur als *relative Autonomie* zu denken ist. D.h. Autonomie stellt streng genommen einen Grenzbegriff dar, der in seiner Absolutsetzung als pädagogische Norm nicht haltbar ist. In ihrer absoluten Form ist solch eine Forderung nicht einmal wünschenswert, obgleich ideengeschichtlich ein solcher Anspruch im Rekurs auf den Freiheitsbegriff zuweilen formuliert wurde (vgl. Anm. 7). Autonomie ist eben – vielfach entgegen dem alltagstheoretischen Verständnis – schon dem Begriff nach nicht gleichzusetzen mit der Vorstellung einer absoluten Freiheit. Das gilt in zweierlei Hinsicht:

Zum *einen* ist eine solche Vorstellung der absoluten Freiheit in sich schon problematisch. Wird Freiheit als absolute gedacht, stellt sich die Frage, ob nicht eine Abgrenzung ex negativo notwendig ist: Freiheit ist immer auch Freiheit *von etwas*, d.h. im Zusammenhang mit dem Freiheitsbegriff müsste immer zumindest die Frage formulierbar bleiben: Frei wovon? Ansonsten erschöpfte sich Freiheit im ungebundenen und desorientierten Flotieren in Raum und Zeit, eine Vorstellung, die jedwedem sozialwissenschaftlichen Begriff von Freiheit insofern widerspricht, als dort Freiheit immer die eines Zoon politikon, eines Gemeinschaftswesens meint, womit der Bezug und natürlich auch die Beschränkungen durch andere soziale Wesen immer mitgesetzt sind (vgl. Meyer-Drawe 1990). Das im absoluten Sinne freigesetzte Subjekt wäre innerhalb einer solchen Freiheitsvorstellung wohl nur als radikal isoliertes zu denken; es drohte dann die Dekonstruktion des Subjekts als sozialen Wesens.

Zum *anderen* ist Autonomie schon dem Begriff nach nicht gleichzusetzen mit der Vorstellung einer absoluten Freiheit, da diese Identifikation der Vorstellung der Eigengesetzlichkeit nicht gerecht wird, die im Autonomiebegriff aufgehoben ist. Autonomie im strengen Wortsinne setzt ein Subjekt voraus, das sein Wollen reflektiert. Nur wenn es innerhalb des Subjekts ein Selbst gibt, das sich selbst ein Gesetz geben kann, besteht die Möglichkeit zur *Selbstgesetzgebung*, i.e. Autonomie (s.o.). Freiheit kann demgegenüber auch schlicht voluntativ gedeutet werden, d.h. als Option, tun und lassen zu können, was man will. Solche Handlungsfreiheit ist indes noch keine Autonomie. Erst der Prozess, in

dem das Selbst sich selbst ein Gesetz gibt, d.h. sein eigenes Handeln unter rationalen Gesichtspunkten „reguliert“ und koordiniert, konstituiert Autonomie. Solcher Autonomie ist indessen im Sinne der voluntativen Freiheit des Subjekts immer schon eine Beschränkung inhärent, Autonomie nie in der Art absolut, wie das zuweilen für den Freiheitsbegriff reklamiert wurde. Hier ist der vielfach in der Kritischen Theorie zitierte Mechanismus der Dialektik der Aufklärung wirksam:

„Die Herrschaft des Menschen über sich selbst, die sein Selbst begründet, ist virtuell allemal die Vernichtung des Subjekts, in dessen Dienst sie geschieht, denn die beherrschte, unterdrückte und durch Selbsterhaltung aufgelöste Substanz ist gar nichts anderes als das Lebendige, als dessen Funktion die Leistungen der Selbsterhaltung einzig sich bestimmen, eigentlich gerade das, was erhalten werden soll.“ (Adorno/Horkheimer 1994, 62)

Autonomie ist damit in zweierlei Hinsicht *relativ* und *nicht absolut*, einmal nach *innen* und einmal nach *außen*:

- Nach *innen* gewendet ist Autonomie als „Rationalisierung“ der Handlungsmotive immer schon eine Einschränkung der unmittelbaren Wünsche, indem diese unter ein – wenn auch selbst geschaffenes – Gesetz gestellt werden.
- Nach *außen* gewendet ist Autonomie relativ, da der Bereich, für den die Eigengesetzlichkeit eingeklagt werden kann, immer umgeben ist von weiteren, für die andere Gesetze gelten.

Zwar ist im Autonomiebegriff immer auch die Idee der Überwindung dieser Grenzen enthalten, doch kann das nie vollständig geschehen, soll der Autonomiebegriff sich nicht selbst aufheben. So kann das Subjekt freilich die innere Beschränkung der Autonomie aufheben, indem es sich selbst ein neues Gesetz gibt, tut es dies aber fortwährend, wird damit die Idee des Gesetzes als eines „Gesetzten“ ad absurdum geführt: Es handelt dann spontan, impulsiv und nicht berechenbar, da immer wieder anderen Gesetzen „folgend“. Solche Spontaneität wäre indessen keine Autonomie im strengen Sinne mehr – es fehlte das „Gesetzte“.

Auch die äußeren Beschränkungen der Autonomie können zum Teil aufgehoben werden, d.h. weitere Freiheitsräume erkämpft und dem eigenen Gesetz unterstellt werden. Solange das autonome Subjekt aber nicht absolutistischer Herrscher ist, werden verschiedene Arten von Beschränkung bleiben. Relativ ist diese Autonomie nach außen daher in dem Doppelsinne, dass sie immer be-

schränkt ist, gleichzeitig die Grade und Formen der Beschränkung aber variieren resp. neue Freiheiten erkämpft werden können.

Die mit diesem Spannungsfeld aufgezeigten Grenzen und Möglichkeiten der Autonomie waren in den historisch-systematischen Analysen immer wieder thematisch (vgl. Heinrich 2006b). Im Folgenden soll als Ergebnis der angeführten Studie für einige wichtige, in der Geschichte immer wiederkehrende Formen der Autonomie gezeigt werden, wie sich die Idee der Selbstgesetzgebung im Zusammenhang mit der Schule in konkreten Konstellationen konkretisierte, um dem oben formulierten Anspruch einer dialektisch und strukturtheoretisch operierenden Sozialforschung gerecht zu werden, einen infrage stehenden Begriff durch eine Konstellation von Bedeutungen zu bestimmen. Die dabei vorgenommene Differenzierung verschiedener Autonomiebegriffe erlaubt im Folgenden eine nuanciertere Darstellung, da dann eine stärker spezifizierte Form der Begriffsverwendung zur Verfügung steht, indem die unterschiedlichen Autonomiebegriffe (bspw. „pädagogische Autonomie“ versus „LehrerInnenautonomie“) die Referenz auf unterschiedliche Konnotationen des Autonomiegedankens erlauben. Ich unterscheide im Folgenden acht Dimensionen des Autonomiegedankens. Je nach Anspruch an Differenziertheit wäre hier auch eine weitere Ausdifferenzierung denkbar, womit allerdings zugleich eine Unübersichtlichkeit der Begrifflichkeit einhergehen würde, die hier vermieden werden soll.¹⁰

2.1 Pädagogische Autonomie

Spätestens seit den geisteswissenschaftlichen Analysen zum pädagogischen Verhältnis und der für dieses pädagogisch geforderten Eigengesetzlichkeit (Nohl, Litt, Geißler, Weniger, Flitner etc.; vgl. ausf. Heinrich 2006b, 92-140) dient der Begriff der „pädagogischen Autonomie“ primär zur Kennzeichnung dieses Sachverhalts (vgl. Bast 2000). Thematisch war jene Vorstellung von pädagogischer Autonomie zwar schon bei Rousseau, Campe, Pestalozzi (vgl. ausf. Heinrich 2006b, 51-91). Als theoretischer Terminus wirkungsmächtig wurde die „pädagogische Autonomie“ jedoch erst mit der geisteswissenschaftli-

10 Ich orientierte mich hier an einem mittleren Grad der Differenzierung, wie er vergleichbar auch in der Diskussion um die „Funktionen von Schule“ zu finden ist. Während Ballauff (1982) in seinen Studien zur Scolarisation – die Unterfunktionen eingerechnet – auf über 100 Funktionen der Schule referierte, konzentrierte Fend (1980) sich letztlich – von den vorhergehenden Differenzierungen von der Allokationsfunktion in Relation zur Selektionsfunktion sowie der Integrationsfunktion im Verhältnis zur Legitimationsfunktion (vgl. Fend 1977) absehend – auf drei Funktionen (Legitimations-, Selektions- und Qualifikationsfunktion). Schwänke (1980, 195ff.) unterschied demgegenüber 13 Funktionen von Schule.

chen Wende am Anfang des 20. Jahrhunderts. Der Autonomiegedanke ist hier bezogen auf den Erziehungsprozess, der als die Verselbständigung eines Individuums gedacht wird. Diese kann sich nur unter einer spezifischen Eigengesetzlichkeit vollziehen, die sich als Wechselverhältnis sowohl aus dem Eigensinn des Kindes wie aus der pädagogischen Freiheit der Lehrerin/des Lehrers ergibt. Pädagogische Autonomie wird damit zur Gelingensbedingung einer Erziehung zur Mündigkeit im Sinne einer Befähigung zum reflektierten Handeln in Form von Selbstgesetzgebung. Theoretisch muss sie damit als unabdingbare Prämisse gesetzt werden. Inhaltlich bestimmen lässt sich diese Eigengesetzlichkeit aber nie, da dies ihrem Gehalt entgegenstehen würde, nämlich der Tatsache, dass sie sich im Erziehungsprozess realiter erst aus der Autonomie des Kindes und der pädagogischen Freiheit der Lehrerin/des Lehrers konstituiert. Pädagogische Autonomie wird damit theoretisch zur Bedingung der Möglichkeit aufklärerischer Pädagogik und gleichzeitig zum nicht näher bestimmbar Numinosum der konkreten Praxis. Die Gesetze, die den pädagogischen Prozess bestimmen, werden durch die Praxis allererst geschaffen, innerhalb derer die „Gesetzesforderungen“ der SchülerInnen (ihr Eigensinn) und der LehrerInnen (pädagogische Freiheit) einander gegenüberstehen.

2.2 Autonomie der SchülerInnen

Von der Autonomie der SchülerInnen ist derzeit kaum noch die Rede (vgl. Eikenbusch/Olschewski 2002, 273), allenfalls im Zusammenhang mit der dann problematisierten pädagogischen Freiheit der LehrerInnen:

„Es entsteht für das Kind ein gesondertes pädagogisches Lebensverhältnis, in dem allein der Lehrer das Sagen hat. [...] Entfaltungswünsche und Ansprüche der Schüler, ein ‚Recht auf Bildung‘ finden nur in dem Maße Erfüllung, wie sie in die kraft pädagogischer Freiheit autonom gestaltete Erziehungskonzeption des Lehrers eingehen.“ (Hennecke 1986, 234f.)

Unterbewertet wird bei einer solchen Rezeption indes, wie stark die Idee der autonomen Kindesnatur in allen pädagogischen Normativen noch wirksam ist. Diese Normen – wie beispielsweise die der SchülerInnenorientierung – „diktiert“ wiederum den LehrerInnen oftmals eine Rücksichtnahme auf die Eigengesetzlichkeit des kindlichen Denkens und Handelns, wollen sie auch weiterhin ihr Handeln pädagogisch legitimieren können. Auch wenn die Autonomie der einzelnen SchülerInnen damit heute viel seltener Thema ist als etwa in den 70er Jahren, wo die Forderungen nach mehr SchülerInnenmitbestimmung laut wur-