

---

Tobias Feldhoff/Luzia Durrer/Stephan G. Huber

## **Steuerung eines Schulsystems**

### **Eine empirische Analyse, wie Akteure die Steuerungs- konfigurationen des Schulsystems wahrnehmen und sich deren zukünftige Gestaltung wünschen**

---

#### **Zusammenfassung**

*In diesem Beitrag wird exemplarisch anhand einer Studie eines Schweizer Kantons im Reformprozess aufgezeigt, wie neue Steuerungsmodelle in Schulsystemen anhand von Governance-Reglern analytisch und empirisch beschrieben werden können. Die Studie bedient sich hierfür unterschiedlicher methodischer Zugänge (Dokumentenanalysen von Schulgesetzen und Befragungen von schulischen Akteuren nach ihren Einschätzungen zu aktuellen und zukünftig gewünschten Steuerungskonfigurationen). Des Weiteren gibt der Beitrag über die Studie hinaus Impulse dafür, welche Potentiale eine Analyse von Governance-Reglern für die Bildungsforschung und Bildungsverwaltung im Allgemeinen haben kann.*

*Schlüsselwörter: Governance, Steuerung im Bildungswesen, Handlungskoordination*

#### **Governance of a School System**

**An Empirical Analysis of How Actors Perceive the Governance Configurations of the School System and How They Want Its Future Configuration to Be**

#### **Abstract**

*This article shows exemplarily with regard to a Swiss canton, which is in a reform process, how new governance models in the school system can be analytically and empirically described by means of governance rulers. Therefore, the study uses different methodological approaches (document analyses of school laws and interviews of school actors about their appreciation of current governance configurations and those desired in the future). Furthermore, the article gives impulses beyond the study with regard to the potentials, which an analysis of governance rulers may have for educational research and educational administration in general.*

*Keywords: governance, educational governance, action coordination*

## **1. Einleitung – Anpassung und Umbau von Steuerungsstrukturen im Bildungswesen**

Das Thema „Steuerung im Bildungsbereich“ hat in den letzten Jahren im deutschsprachigen Raum in der Politik, in der Wissenschaft und auch in der Öffentlichkeit zunehmend an Bedeutung gewonnen (vgl. von Kopp 2008). Als Reaktion auf das relativ schlechte Abschneiden dieser Länder bei internationalen Vergleichsuntersuchungen, wie der TIMS- und vor allem der PISA-Studie im Jahr 2000, wurden zahlreiche „Maßnahmen initiiert, um die Qualität des Bildungssystems und seiner Ergebnisse [...] weiterzuentwickeln und nachhaltig zu sichern“ (Altrichter/Brüsemeister/Wissinger 2007, S. 9). Abgesehen von diesem ‚schlechten‘ Abschneiden bei internationalen Vergleichsstudien gilt es ohnehin, Schul- und Bildungssysteme an laufende gesellschaftliche und kulturelle Veränderungen im Zuge der Globalisierung und des Übergangs in eine Wissensgesellschaft anzupassen; denn „[e]s ist [...] Aufgabe der Schule, gesellschaftliche Anforderungen und Entwicklungen zur Kenntnis zu nehmen und die Kinder und Jugendlichen auf die Welt von morgen vorzubereiten“ (Kussau 2005, S. 5). Mit dieser Anpassung ist der Umbau traditioneller Steuerungsstrukturen im Bildungs- und Schulwesen verbunden (vgl. Fend 2008; Kussau/Brüsemeister 2007; von Kopp 2008). Dabei befinden sich die jeweiligen Bundesländer und Kantone auf der Suche nach geeigneten Steuerungsmodellen, mit denen die Leistungen der Bildungssysteme zielgerichteter und effizienter erbracht werden können. Die bisherigen Bemühungen in diesem Kontext zielen tendenziell auf eine Umstrukturierung des klassischen Modells einer bürokratischen Inputsteuerung in Richtung einer evaluationsbasierten Outputsteuerung (vgl. Brüsemeister 2007).

In Bezug auf die initiierten Reformmaßnahmen und den damit verbundenen Umbau der Bildungssteuerung stellen sich aus der Sicht der Bildungsforschung folgende Fragen (vgl. Altrichter/Brüsemeister/Wissinger 2007):

- Wie sehen diese neuen Steuerungsmodelle aus bzw. wie lassen sie sich analytisch und empirisch beschreiben?
- Erfüllen diese neuen Modelle die Intentionen, die mit ihnen verbunden sind (v.a. in Bezug auf die Qualität des Bildungswesens)? Haben sie – erwünschte oder unerwünschte – Nebenwirkungen?

Der Beitrag versucht anhand einer Studie zur Steuerung und Handlungskoordination des Volksschulsystems im Kanton Uri (vgl. Feldhoff/Huber/Durrer 2009, 2011), exemplarisch Antworten auf die erste Frage – nach der analytischen und empirischen Beschreibung neuer Steuerungsmodelle – zu geben. Hierfür wird in Kapitel 2 zunächst die Governance-Perspektive anhand des Regler-Modells von Schimank (2007) zur empirischen Analyse von komplexen Steuerungs- und Regelungsstrukturen im Mehrebenensystem Schule vorgestellt. In Kapitel 3 folgt die Beschreibung der Studie und des Forschungsdesigns. In Kapitel 4 werden die Ergebnisse der empiri-

schen Analysen mittels des Regler-Modells vorgestellt. Neben einer Analyse der Schulgesetze (4.1) wurden die schulischen Akteure im Kanton nach ihren Einschätzungen der derzeitigen und der zukünftig gewünschten Steuerung (4.2) gefragt. Kapitel 5 setzt die Ergebnisse der einzelnen Analysen zueinander in Beziehung und interpretiert diese. Zum Schluss wird in Kapitel 6 von dem exemplarischen Beispiel abstrahiert und aufgezeigt, welche Potentiale eine Analyse von Governance-Reglern für die Bildungsforschung und Bildungsverwaltung im Allgemeinen haben kann.

## 2. Governance als Konzept zur empirischen Analyse von komplexen Regelungsstrukturen im Mehrebenensystem Schule

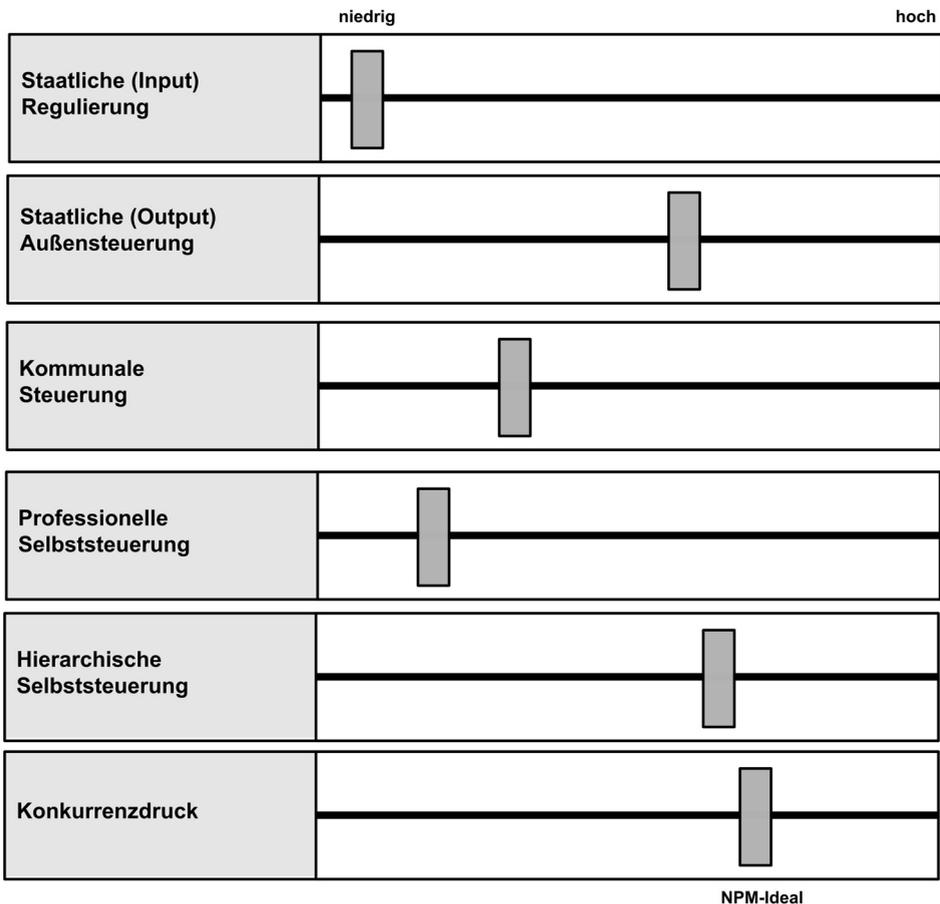
In der Politik- und Verwaltungswissenschaft lässt sich vermehrt feststellen, dass neben staatlichen auch andere gesellschaftliche Einrichtungen an der Auftragserfüllung im öffentlichen Sektor beteiligt sind (vgl. Benz 2004). Dies gilt in wachsendem Maße auch für den Bildungsbereich. Formen der Kooperation und Aushandlung gewinnen neben klassischen Formen der Steuerung durch Rechtsnormen oder Finanzmittel zunehmend an Bedeutung. In diesen neuen Regelungsstrukturen ist oftmals eine eindeutige Zuordnung von Steuerungsobjekt und -objekt, wie bei hierarchischen Steuerungsmodellen üblich, nicht mehr möglich bzw. führt zu einer verengten Sichtweise, die wesentliche Elemente der Steuerung ausblendet (vgl. Mayntz 1998).

Steuerung im Sinne von Governance ist als ein wechselseitiges Verhältnis zu verstehen, das von der Koproduktion von Leistungsbeiträgen verschiedener Akteure auf unterschiedlichen Ebenen des Schulsystems (Bildungsdirektion auf kantonaler Ebene, Schulträger auf Gemeindeebene, Schulhausleitung auf Schulebene, Lehrpersonen und Schülerinnen und Schüler auf Unterrichtsebene), die in vielfältigen, komplexen und wechselseitigen Beziehungen zueinander stehen, abhängig ist. Der Governance-Ansatz widmet sich explizit diesem „Mehrebenencharakter des Bildungssystems und [deren] Übergänge[n] zwischen den Ebenen“ (Altrichter/Brüsemeister/Wissingner 2007, S. 11). Analytisch gesehen gilt es zu klären, welchen Beitrag die einzelnen Akteure und die Kombination dieser komplexen Regelungsstrukturen, basierend auf den unterschiedlichen Formen der Handlungskoordination, zur Qualität des Bildungswesens leisten.

Schimank hat, basierend auf Vorarbeiten von Clark (1998) und Braun (1999), ein „spezifisches Analyseinstrument von *mittlerem Abstraktionsgrad*“ (Schimank 2007, S. 231) entwickelt, mit dem staatliche oder staatsnahe Governance-Regime in ihrer zeitlichen Entwicklung oder im Vergleich zu anderen Governance-Regimen untersucht werden können. Als Analysegegenstand diente der Vergleich von Steuerungsmodellen von Hochschulen in verschiedenen Ländern. Das Modell beschreibt fünf grundlegende Governance-Dimensionen bzw. -Regler, mit Hilfe derer Hochschul-, aber auch Schulsysteme gesteuert werden können (vgl. Schimank 2007). Dieses

Modell lässt sich wie folgt auf den schulischen Kontext übertragen (vgl. Altrichter/Soukup-Altrichter 2008):

Abbildung 1: Governance-Dimensionen mit idealtypischer Reglerstellung nach dem New-Public-Management-Modell



Quelle: eigene Darstellung

Die staatliche Inputregulierung beschreibt die klassische Form der Steuerung mittels staatlicher Vorgaben in den Bereichen Finanzen, Personal, Organisation und Unterricht. Je stärker der Detailgrad der Regulierung ist, desto ausgeprägter ist dieser Steuerungsmechanismus.

Im Bereich der Finanzen sind zwei Gegenpole erkennbar: die Regelung durch ein Globalbudget, z.B. in Form einer Schülerpauschale, und die bisherige Praxis von an fixe Positionen gebundenen Finanzmitteln. Personal bezieht sich auf die staatliche Regulierung von Einstellung, Beschäftigungsdauer, Entlohnung, Umsetzungs-

und Kündigungsmöglichkeiten. Organisation umfasst die Regulierung von Aufbauorganisationen, Leitungs- und Beteiligungsstrukturen im schulischen Kontext sowie Instrumente der Schulentwicklung, wie Leitbilder, Schulprogramme etc., und Richtlinien, die die Größe der Organisation und ihrer Untereinheiten regeln, wie z.B. Klassengröße, Angaben zur Lehrer-Schüler-Relation etc. Unterricht beinhaltet die Regulierung durch Fächervorgaben, Stundentafeln, Lehrpläne, Unterrichtsorganisation und -gestaltung, Versetzungsregeln, Disziplinarmaßnahmen und Lehrmittel.

Die staatliche Außensteuerung erfolgt im Gegensatz zur staatlichen Inputsteuerung nicht über Konditionalprogramme im Sinne von Wenn-Dann-Regelungen, sondern über Zweckprogramme in Form von Zielvorgaben, bei denen der Weg zur Zielerreichung den Schulen selbst überlassen wird (vgl. Luhmann 1964). Die staatliche Außensteuerung ist eine outputorientierte Form der Steuerung, die z.B. mit Hilfe von festgelegten Zielgrößen (externe Evaluation, Bildungsstandards usw.) erfolgt.

Schimank (2007) verwendete die fünf Governance-Dimensionen zur Beschreibung und zum Vergleich von Hochschulsystemen. Im Unterschied zu den Hochschulen liegt die Zuständigkeit im Schulbereich auf der kantonalen und zusätzlich auf der gemeindlichen Ebene beim Gemeinderat und Schulrat. Der Schulrat, in einigen Kantonen auch Schulpflege oder Schulkommission genannt, ist in der Schweiz ein von der Gemeinde gewähltes Laiengremium, das die Schule in Bezug auf die strategischen Ziele leitet. Um diese für den schulischen Kontext bedeutsame gemeindliche Ebene zu berücksichtigen, wurde das Modell um einen weiteren Regler erweitert, nämlich den der kommunalen Steuerung.

Die professionelle Selbststeuerung beschreibt die Einfluss- und Entscheidungsmöglichkeiten von schulischen Mitwirkungs- und Entscheidungsgremien bei schulrelevanten Fragen in den o.g. Bereichen (Kategorien analog zur staatlichen Regulierung). Dies betrifft auch die individuelle Autonomie der einzelnen Lehrpersonen.

Die hierarchische Selbststeuerung beschreibt hierzu analog den Einfluss und die Entscheidungsmöglichkeiten der schulischen Leitungspersonen in den o.g. Bereichen. Eine weitere Form der hierarchischen Selbststeuerung sind Instrumente wie Leitbild, Schulprogramm, Qualitätsbericht und Jahresbericht.

Der Konkurrenzdruck beschreibt, inwieweit es eine quasimarktförmige Konkurrenz, z.B. im Bereich von Schüleranmeldungen und Schulprofilen zwischen einzelnen Gemeinden, zwischen einzelnen Schulen oder auch innerhalb von Schulen, gibt. Bisherige Untersuchungen im deutschsprachigen Raum, wie z.B. von Büeler (2007) im Kanton Luzern, zeigen, dass marktförmige Mechanismen im schulischen Bereich ‚noch‘ kaum eine Rolle spielen. Dennoch könnte im Zuge einer freien Schulwahl und der Zusammenlegung von Schulen aufgrund der demografischen Entwicklung

sowie durch Privatschulen auch dieser Mechanismus an Bedeutung gewinnen (vgl. Altrichter/Soukup-Altrichter 2008).

In Anlehnung an Schimank (2007) gilt es in den Governance-Dimensionen bzw. -Reglern zwischen der formellen Regelung und dem kulturellen Aspekt, d.h. der konkreten Ausgestaltung der Formen der Handlungskoordination durch die beteiligten Akteure, zu unterscheiden.

Für die Analyse der Governance-Regler ist davon auszugehen, dass die Dimensionen aus theoretischer Sicht nicht unabhängig voneinander sind. Auch empirische Befunde legen dies nahe. Bis auf die Untersuchungen von Schimank (2007) und Altrichter (2010) gibt es jedoch bisher keine Studie, die den Zusammenhang der Regler untersucht. Schimank (2007) und auch Altrichter (2010) beschreiben gewisse Kombinationen der Governance-Regler als konfliktträchtig. Die auftretenden Spannungen dieser Kombinationen lassen zumindest ein dauerhaftes Bestehen einer solchen Steuerungskonfiguration als unwahrscheinlich erscheinen:

- starke staatliche (Input-)Regulierung und starker Konkurrenzdruck;
- starke staatliche (Input-)Regulierung und starke hierarchische Selbststeuerung der Schule;
- starke professionelle Selbstorganisation und starke Außensteuerung;
- starke professionelle Selbstorganisation und starke hierarchische Selbststeuerung der Schule;
- starke hierarchische Selbststeuerung der Schule und starke kommunale Steuerung.

Für eine Übergangszeit wäre ein paralleles ‚Hochfahren‘ von eigentlich gegensätzlichen Dimensionen durchaus denkbar.

### **3. Forschungsdesign**

Zur Identifizierung von zentralen gesellschaftlichen und bildungspolitischen Herausforderungen an das Volksschulsystem und der gleichzeitigen Entwicklung von Strategien zum Umgang mit diesen hat der Kanton Uri das Projekt „Volksschule 2016“ ins Leben gerufen. Im Rahmen dieses Projekts wurde eine wissenschaftliche Expertise zur derzeitigen und zukünftigen Steuerung im Kanton erstellt (vgl. Feldhoff/Huber/Durrer 2009).

Basierend auf der oben skizzierten theoretischen Analyseperspektive wurden im Rahmen der Expertise drei zentrale Forschungsfragen formuliert:

1. Wie werden die derzeitigen und zukünftigen zentralen kantonalen, interkantonalen bzw. nationalen Anforderungen an das Volksschulwesen im Kanton Uri beschrieben und aus Sicht der beteiligten Akteure eingeschätzt?

2. Wie sehen die aktuellen Steuerungs- und Regelungsstrukturen der Volksschulen im Kanton Uri aus?
3. Wie sollten aus Sicht der beteiligten Akteure die Steuerungs- und Gestaltungsstrukturen der Volksschulen im Kanton Uri angesichts der momentan abzusehenden Entwicklungen sowie der Wahrnehmung und der Bewertung der derzeitigen Strukturen zukünftig gestaltet sein (bis zum Jahre 2016)?

Zur Beantwortung der Forschungsfragen wurde ein mehrstufiges Design gewählt. Dieses besteht aus einer Dokumentenanalyse zu den formalrechtlichen Regelungen der Steuerungs- und Regelungsstrukturen der Volksschule, einer ersten quantitativen Online-Befragung der schulischen Akteure<sup>1</sup> zur aktuellen Steuerung und Handlungskoordination sowie einer zweiten quantitativen Online-Befragung der schulischen Akteure zur derzeitigen und zukünftigen Steuerung und Gestaltung. Beide Erhebungen wurden als Vollerhebungen durchgeführt. Der Rücklauf über alle Akteursgruppen hinweg betrug in der ersten Erhebung 58% (N=393) und in der zweiten Erhebung 41% (N=277). Eine detaillierte Darstellung des Designs, methodischen Vorgehens und der Rückläufe findet sich bei Feldhoff, Huber und Durrer (2009).

## 4. Ergebnisse

Die nachfolgenden Ergebnisse beziehen sich auf Teilaspekte der zweiten Forschungsfrage zu formalrechtlichen Regelungen der Steuerungs- und Regelungsstrukturen mittels Dokumentenanalyse (4.1) und der dritten Forschungsfrage nach der derzeitigen und zukünftigen Steuerung anhand der zweiten Online-Befragung (4.2).

### 4.1 Steuerung im Kanton Uri auf Basis formaler Regelungen

Zur Beantwortung der Frage nach den aktuellen Steuerungs- und Regelungsstrukturen der Volksschulen im Kanton Uri wurden die amtlichen Dokumente des Kantons mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse analysiert (vgl. Mayring 2008). Zudem wurde in der ersten Erhebung die Wahrnehmung des Steuerungshandelns der unterschiedlichen Akteurskonstellationen aus Sicht der schulischen Akteure untersucht (vgl. Feldhoff/Huber/Durrer 2011). Die formalen Regelungen können in diesem Kontext als rechtlicher ‚Orientierungs‘-Rahmen verstanden werden, innerhalb dessen sich

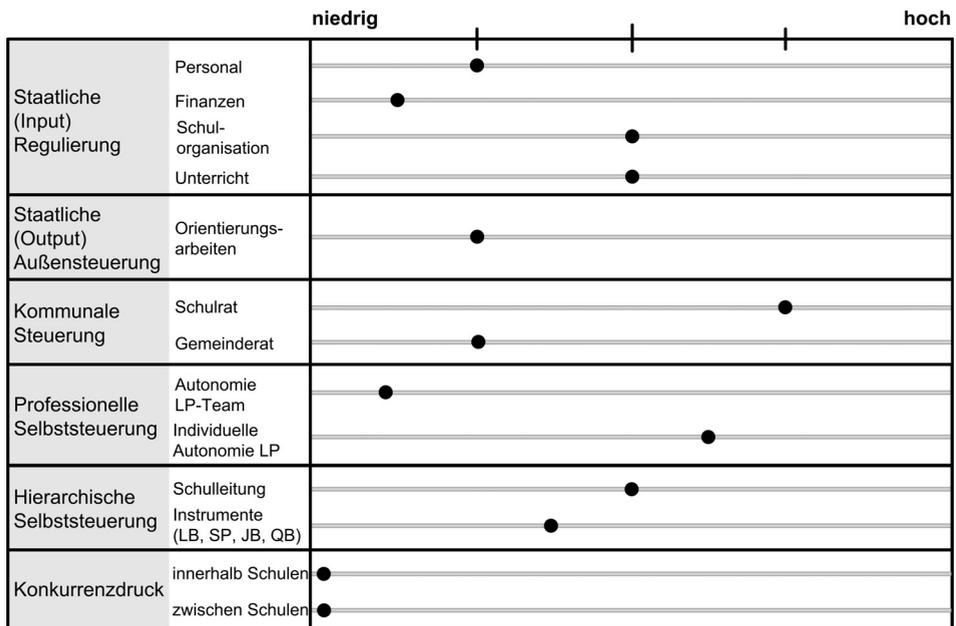
---

<sup>1</sup> Die zu befragenden Expertinnen und Experten bestehen aus der Projektgruppe, den Schul(haus)leitungen, Lehrpersonen, Schulräten, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Amtes für Volksschulen, Gemeinderäten, Erziehungsräten sowie Vertreterinnen und Vertretern von „Schule & Elternhaus Uri“, der Elternorganisation des Kantons Uri.

das Steuerungshandeln der Akteure auf den unterschiedlichen Ebenen vollzieht bzw. durch den das Handeln der Akteure vorstrukturiert wird.

Auf Basis des theoretischen Rahmenmodells der Governance-Regler zur Erfassung der schulischen Steuerung wurden die schulrechtlichen Dokumente des Volksschulwesens im Kanton Uri in Zusammenarbeit mit dem Amt für Volksschulen analysiert. Kriterium für die Analyse war das Ausmaß an Steuerung (niedrig, mittel, hoch) durch den jeweiligen Regler (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Formale Regelung der Steuerungs- und Regelungsstrukturen des Volksschulsystems im Kanton Uri



LB = Leitbild, SP = Schulprogramm, JB = Jahresbericht, QB = Qualitätsbericht

Quelle: eigene Darstellung

Die staatliche Inputregulierung stellt sich in den vier Subkategorien Personal, Finanzen, Schulorganisation und Unterricht wie folgt dar: Die meisten Entscheidungen im Bereich Personal (Wahl, Einstellung, Besoldung und Beurteilung der Lehrpersonen sowie der Schulleitung) obliegen dem Schulrat. Die Vorgaben von Seiten des Kantons sind relativ gering.

Die Gemeinden erhalten zur Finanzierung der Schule vom Kanton eine Schülerpauschale. Damit verfügen sie über ein Globalbudget. Dies ist als sehr geringe Detailsteuerung einzustufen.

Vorgaben im Bereich Schulorganisation beinhalten die Einführung von Schulprogrammen, Leitbildern, Jahresberichten und Qualitätsbeauftragten. Dies ist als ein mittleres Ausmaß der Regelung zu interpretieren.

Im Bereich Unterricht erlässt der Erziehungsrat Lehrpläne, Stundentafeln, Versetzungsregeln und Disziplinarmaßnahmen sowie die Entscheidung über Lehrmittel in Kernfächern. Die Wahl der Lehrmethoden sowie die zeitliche Rhythmisierung liegen im Entscheidungsbereich der Lehrpersonen. Insgesamt ergibt sich ein mittleres Ausmaß an Detailregelungen. Über die verpflichtenden Orientierungsarbeiten hinaus gibt es im Kanton keine Maßnahmen der staatlichen Außensteuerung. Daher ist das Ausmaß als niedrig einzustufen.

Der Schulrat leitet das Schulwesen in der Gemeinde und ist für alle Entscheidungen des Schul- und Erziehungswesens auf Gemeindeebene zuständig, u.a. Wahl, Entlassung und Besoldung der Lehrpersonen, Überprüfung der Stundentafel und Schulpflicht sowie Verwaltung der Schulgebäude. Der Schulrat verfügt über ein hohes Ausmaß an Befugnissen.

Der Gemeinderat hat mit Ausnahme der Genehmigung des Schulbudgets keine Befugnisse im Schulwesen; somit sind seine formalen Befugnisse als relativ niedrig einzuschätzen.

Das Lehrpersonenteam hat als schulisches Gremium keine formalen Befugnisse. Neben den bereits skizzierten Vorgaben im Unterricht haben die einzelnen Lehrpersonen Mitspracherecht bei der und eine Verpflichtung zur Gestaltung der Schule. Die Schulleitung kann die Autonomie der Lehrpersonen im Rahmen der Sicherstellung der schulischen Qualität, der individuellen Weiterbildung und der Lehrerbeurteilung einschränken. Die individuelle Autonomie der Lehrperson kann auf einem mittleren Niveau eingeschätzt werden.

Die Schulleitung hat eine Reihe von Kompetenzen und Autonomie, die durch den Schulrat eingeschränkt oder erweitert werden können. Insgesamt ergibt sich ein mittleres Ausmaß der hierarchischen Selbststeuerung durch die Schulleitung. Des Weiteren stehen der Schulleitung Instrumente (Leitbild, Jahresberichte, Schulprogramm, Qualitätsbeauftragte) zur Leitung der Schule zur Verfügung. Das Steuerungspotential der Instrumente liegt auf einem mittleren Niveau. Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass die Schulleitung in den Volksschulen des Kantons Uri noch ein junger Akteur ist, der erst 2003 eingeführt wurde. Vorher lag die alleinige Leitung des Schulwesens beim Schulrat.

Im Kanton Uri existieren keine freie Schulwahl oder andere marktförmige Mechanismen wie Schulprofile. Folglich gibt es auf formaler Basis keine Steuerung über quasimarktförmige Konkurrenzmechanismen.

## 4.2 Derzeitige und zukünftige Steuerungs- und Gestaltungsstrukturen im Volksschulsystem

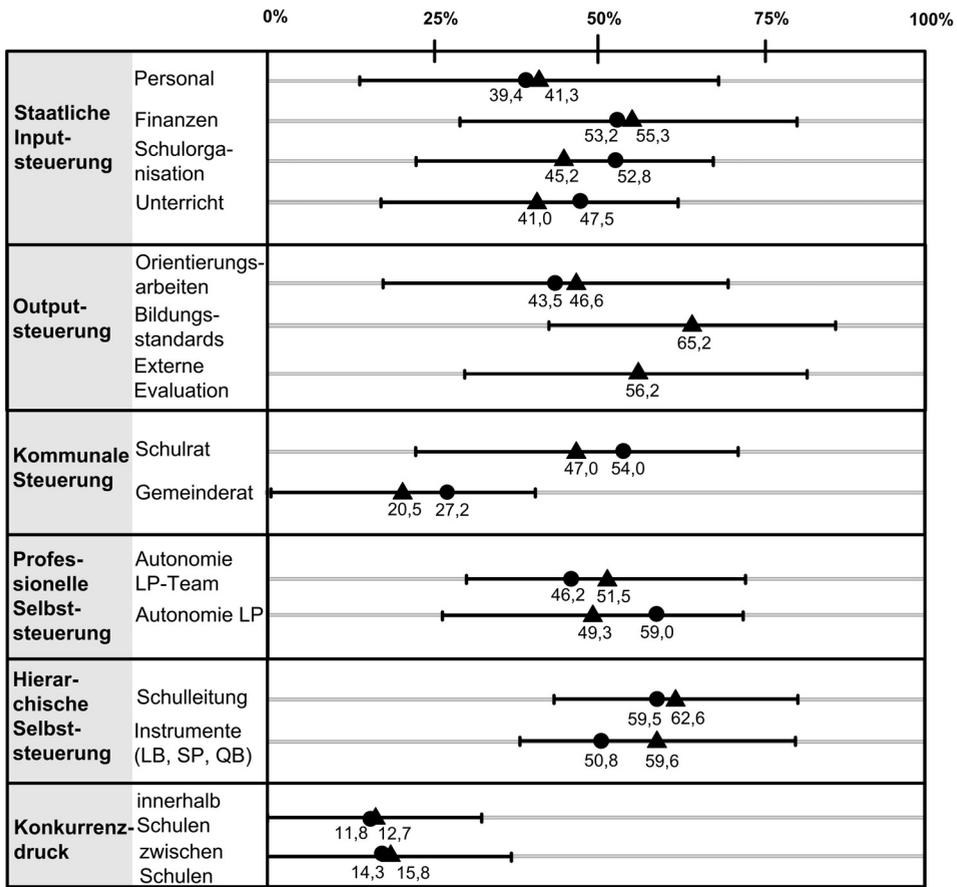
Im Rahmen der dritten Forschungsfrage wurde untersucht, wie aus Sicht der beteiligten Akteure die Steuerungs- und Gestaltungsstrukturen der Volksschulen im Kanton Uri angesichts der momentan abzusehenden Entwicklungen sowie der Wahrnehmung und der Bewertung der derzeitigen Strukturen zukünftig (bis zum Jahre 2016) gestaltet sein sollten. Zur Beantwortung dieser Forschungsfrage wurden aus den Ergebnissen der ersten Erhebung Themenbereiche für die zweite Erhebung ausgewählt, bei denen die zukünftige Gestaltung der Volksschule im Mittelpunkt steht. Den Akteuren wurden u.a. die Ergebnisse der Dokumentenanalyse zur formalen Regelung präsentiert. Sie sollten mittels eines Schiebereglers einschätzen, in welchem Ausmaß (0% = niedrig, 100% = sehr hoch) sie die Steuerung im jeweiligen Bereich wahrnehmen und wie sie sich diese zukünftig wünschen (vgl. Abbildung 3).

Um den Rahmen dieses Beitrags nicht zu sprengen, werden die Ergebnisse über alle Akteursgruppen hinweg präsentiert. Auch wenn es bei einzelnen Reglern statistisch bedeutsame Unterschiede zwischen Akteursgruppen gibt, so sind die Ergebnisse der Gesamtanalyse von der Tendenz her mit den detaillierten Analysen vergleichbar (vgl. Feldhoff/Huber/Durrer 2009). Da in den Analysen keine Gewichtungen nach Akteursgruppen vorgenommen wurden, haben die Einschätzungen der Lehrpersonen als größte Personengruppe in der Untersuchung einen größeren Einfluss auf den Gesamtmittelwert und die Streuung als die Einschätzung von Personen anderer Akteursgruppen.

Generell gilt, dass die Varianz bei der Einschätzung fast aller Governance-Dimensionen – ausgenommen Konkurrenz – groß ist. Die Ergebnisse zeigen, dass dies sowohl auf unterschiedliche Einschätzungen innerhalb der jeweiligen Akteursgruppen als auch zwischen ihnen zurückzuführen ist.

Die staatliche Inputregulierung im Bereich Personal wird von den Akteuren höher eingeschätzt als die formale Regelung auf Basis der Dokumentenanalyse. Der Unterschied zwischen derzeitiger und zukünftig gewünschter Regulierung ist statistisch nicht bedeutsam. Die Streuung nimmt im Vergleich mit den Einschätzungen der derzeitigen Regulierung noch zu. Die Akteure schätzen das Ausmaß der Regulierung durch die Finanzen deutlich höher ein, als sich dies auf formaler Ebene zeigt. Auch hier ist der Unterschied zwischen derzeitiger und zukünftig gewünschter Regulierung nicht signifikant, mit zunehmenden Streuungen. Die Schulorganisation wird von den Akteuren in einem ähnlichen Ausmaß wahrgenommen, wie sie sich durch die formale Regelung abbildet. Die Streuung ist deutlich geringer als bei der Einschätzung der Indikatoren Personal und Finanzen. Zukünftig wünschen sich die Akteure eine geringere Steuerung durch die Schulorganisation. Diese Einschätzungen unterscheiden sich signifikant mit einer geringen Effektstärke ( $d=0.36$ ). Das Ausmaß der staatlichen

Abbildung 3: Einschätzung der aktuellen und zukünftigen Steuerung der Governance-Regler



● Wahrnehmung derzeit ▲ Einschätzung zukünftig ┌─┐ Standardabweichung zukünftig

Quelle: eigene Darstellung

Inputregulierung im Unterricht wird von den Akteuren sehr ähnlich wahrgenommen wie die formale Einschätzung. Zukünftig wünschen sie sich ein signifikant geringeres Ausmaß an Regulierung im Unterricht mit einer geringen Effektstärke ( $d=0.29$ ). Die Streuung ist wiederum relativ groß.

Das Ausmaß der staatlichen Outputregulierung durch Orientierungsarbeiten wird im Vergleich zur formalen Regelung von den Akteuren deutlich höher wahrgenommen und zukünftig noch höher gewünscht. Die zukünftige Regulierung durch Bildungsstandards sowie durch die externe Evaluation wird von den Akteuren niedriger eingeschätzt, als diese von der Begleitforschung prognostiziert wird.

Die Akteure nehmen das derzeitige Ausmaß der Befugnisse des Schulrats weniger stark wahr, als dies die formale Regelung zeigt. Die derzeitigen Befugnisse des Gemeinderats werden in einem ähnlichen niedrigen Ausmaß wie die formale Regelung wahrgenommen. Zukünftig wünschen sich die Akteure signifikant weniger Befugnisse für die Schul- und Gemeinderäte im Bereich der kommunalen Steuerung mit einer geringen Effektstärke ( $d=0.30/d=0.33$ ).

Im Bereich der professionellen Selbststeuerung wird das Ausmaß der derzeitigen Autonomie des Lehrpersonenteams von den Akteuren im Vergleich zur formalen Regelung deutlich höher eingeschätzt. Zudem wird das Ausmaß für die zukünftige Autonomie des Lehrpersonenteams in einem signifikant höheren Ausmaß gewünscht, als es derzeitig ist ( $d=0.25$ ). Die individuelle Autonomie der Lehrpersonen wird über alle Akteure hinweg weitgehend der formalen Regelung entsprechend eingeschätzt. Zukünftig wird diese signifikant niedriger gewünscht, mit einer mittleren Effektstärke ( $d=0.45$ ).

Das derzeitige Ausmaß der Steuerung durch die Schulleitung im Bereich der hierarchischen Selbststeuerung wird im Vergleich zur formalen Regelung nur etwas höher wahrgenommen. Die Wahrnehmungen und Einschätzungen der derzeitigen und zukünftigen Befugnisse der Schulleitung unterscheiden sich signifikant mit einer mittleren Effektstärke ( $d=0.56$ ). Zukünftig sollen die Schulleitungen mehr Befugnisse erhalten.

Das Ausmaß der Steuerung durch Organisations- und Steuerungsinstrumente auf der Schulebene wird von den Akteuren stärker wahrgenommen, als dies die formale Regelung zeigt. Die Streuung ist relativ groß. Die derzeitige und zukünftige Einschätzung unterscheiden sich signifikant mit einer geringen Effektstärke ( $d=0.38$ ).

Das Ausmaß der Konkurrenz innerhalb von Schulen sowie zwischen ihnen wird im Vergleich zur formalen Regelung höher wahrgenommen – im Gesamtbild jedoch immer noch relativ niedrig. Über alle Akteure hinweg wird das zukünftige Ausmaß der Konkurrenz innerhalb von Schulen sowie zwischen Schulen nur gering etwas höher gewünscht als derzeitig.

## **5. Zusammenfassung und Interpretation der Ergebnisse**

Die Ergebnisse zeigen zunächst einmal, dass die Akteure im Kanton Uri eine sehr unterschiedliche Einschätzung haben, über welche Regler mit welcher Intensität das Schulsystem gesteuert wird und zukünftig gesteuert werden sollte. Für den anstehenden Reformprozess im Zuge des Projekts „Volksschule 2016“ wäre es gewinnbringend,

in dem geplanten Vernehmlassungsprozess<sup>2</sup> diese unterschiedlichen Einschätzungen (auch zur formalen Regelung) zu thematisieren und zu ergründen (zur hierfür ziel-führenden Fragestellung siehe 6.).

Lässt man die Streuung aus dem Blick und interpretiert nur die Mittelwerte, so wird der Kanton Uri derzeitig vorrangig mithilfe einer Mischung aus kantona-ler Inputsteuerung, kommunaler sowie professioneller und hierarchischer Selbst-steuerung gesteuert. Die Ausprägung der Steuerung aller Regler befindet sich auf mittlerem Niveau.

Die zukünftige Entwicklung könnte nach Einschätzung der Akteure anders aussehen: Im Kontext der staatlichen Inputregulierung lässt sich eine Tendenz erkennen. Die befragten Akteure wünschen sich eine geringere kantonale Input-Steuerung in den Bereichen Schulorganisation und Unterricht. Dies kann als Forderung nach einer stärkeren Autonomie der Einzelschule interpretiert werden. Die Befugnisse auf der kommunalen Ebene (Gemeinde- und Schulräte) sollen ebenfalls etwas redu-ziert werden. Auf der Ebene der Einzelschule wünschen sich die Akteure eine weitere Stärkung. Die professionelle Selbststeuerung soll bezogen auf die Autonomie und die Partizipationsmöglichkeiten des Lehrpersonenteams gestärkt werden. Dagegen soll die Autonomie der einzelnen Lehrpersonen verringert werden. Dies kann im Sinne von Rolff (1995) als Gestaltungsautonomie – eine zentrale Gelingensbedingung von Schulentwicklung – verstanden werden. Dagegen sollen die hierarchischen Befugnisse der Schulleitungen nicht vergrößert werden. Eine höhere Steuerungswirkung der Instrumente der Schulentwicklung wird jedoch gewünscht. Die Außensteuerung über Bildungsstandards und externe Evaluation wird auf einem mittleren Niveau gesehen. Konkurrenz wird als Steuerungsinstrument dagegen nicht gewünscht.

Analysiert man die Steuerungskonfiguration – bestehend aus der Kombination und Stellung der sechs Regler – in Bezug auf mögliche Spannung (vgl. 2), so deutet sich ein potentieller Konflikt bei der derzeitigen Reglerstellung der kommunalen Steuerung (Schulrat) und der hierarchischen Selbststeuerung an. Beide sind relativ stark ausgeprägt, und die hierarchische Selbststeuerung befindet sich noch im Aufbau, wodurch Spannungen zusätzlich verstärkt werden könnten. Ein solches Konfliktpotential bestätigen auch die Befunde der detaillierten Analyse der derzeitigen Formen der Handlungskoordination (vgl. Feldhoff/Huber/Durrer 2011). Von daher kann der Wunsch nach Reduzierung der Befugnisse des Schulrates evtl. als ein

2 „Als Vernehmlassungsverfahren wird in der Schweiz diejenige Phase innerhalb des Vorver-fahrens der Gesetzgebung bezeichnet, in der Vorhaben des Bundes von erheblicher politi-scher, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und Akzeptanz hin geprüft werden. Die Vorlage wird zu diesem Zweck den Kantonen, den in der Bundesversammlung vertretenen Parteien, den Dachverbänden der Gemeinden, Städte und der Berggebiete, den Dachverbänden der Wirtschaft sowie weiteren, im Einzelfall interessierten Kreisen unterbreitet“ (URL: <http://www.admin.ch/dokumentation/gesetz/pc/index.html?lang=de>; Zugriffsdatum: 01.02.2012).

Indiz für eine sensible Wahrnehmung sich andeutender Konflikte interpretiert werden.

Wenn im Kanton die Steuerungskonfiguration des Schulsystems gemäß der skizzierten Wünsche geändert würde, könnten sich aus folgenden Reglerkombinationen Spannungen ergeben: einer relativ starken professionellen Selbstorganisation bei gleichzeitig relativ starker hierarchischer Selbststeuerung sowie einer relativ starken professionellen Selbstorganisation bei gleichzeitig relativ starker Außensteuerung.

## **6. Perspektiven für Verwaltung und Forschung im deutschsprachigen Kontext**

Auf den ersten Blick wirkt eine Übertragung einer Studie in einem kleinen Schweizer Bergkanton auf die Entwicklung und Forschung im Kontext der Systemsteuerung in Deutschland oder Österreich befremdlich.

Richtet man jedoch den Blick auf die Analyse der Steuerungskonfiguration mit Hilfe der Governance-Regler, so ergeben sich für die Bildungsforschung und -verwaltung im Kontext des Umbaus der Steuerungssysteme neue und spannende Perspektiven. Das erweiterte Set an Governance-Reglern eignet sich für die Analyse vieler Schulsysteme (vgl. Altrichter 2010 für Österreich), wenn auch Modifikationen auf der Ebene der einzelnen Indikatoren hierfür notwendig sind. Aus den Befunden lassen sich folgende Perspektiven und weitergehenden Fragen für Forschung und Verwaltung ableiten:

1. Eine Analyse der Schulgesetze mit Hilfe der Governance-Regler ermöglicht zunächst einmal, auf deskriptiver Ebene einen systematischen Überblick über die Gesamtheit der Maßnahmen zu gewinnen, in welcher Form, auf welcher Ebene (Regler), mit welcher Ausprägung ein Schulsystem (formal) gesteuert wird. Solche Analysen sind bisher in Forschung und Verwaltung selten.
2. Ein anschließender Abgleich der formalen Regelung mit Einschätzungen der beteiligten Akteure (quantitativ und/oder qualitativ) bietet die Möglichkeit, tiefere Erkenntnisse über die Steuerung und deren Wirkung zu gewinnen: 1. In Bezug auf die Diskrepanz zwischen formaler und wahrgenommener Regelung: Wie lassen sich starke Abweichungen zwischen formaler und wahrgenommener Steuerung mit Hilfe einzelner Regler erklären? Sind hierfür lokale Anpassungsleistungen auf den einzelnen Ebenen verantwortlich? Verstärken Anpassungsleistungen die Wirkungen oder stehen sie diesen entgegen? 2. In Bezug auf die Diskrepanz zwischen den Einschätzungen der Akteure oder Akteursgruppen: Sind Unterschiede „nur“ auf die verschiedenen Blickwinkel zurückzuführen oder wirken Maßnahmen anders, als intendiert bzw. postuliert wird? Lassen sich regions- oder schulformspezifische Unterschiede in der Wahrnehmung fest-

stellen, die evtl. darauf hindeuten, dass die Maßnahmen je nach lokalem Kontext andere Wirkungen erzielen?

3. Ein besonders großes Potential der Governance-Regler liegt in der Analyse der Steuerungskonfigurationen in ihrer Gesamtheit und des Verhältnisses der einzelnen Regler zueinander: Welche Zusammenhänge sehen Verwaltungsexperten zwischen einzelnen Steuerungsmaßnahmen und Reglern? Welche Maßnahmen und Regler ergänzen und komplementieren sich? Welche Maßnahmen rufen Widersprüche bzw. Spannungen hervor? Welche Auswirkungen können diese haben? Sind sie temporärer Natur im Zuge des Umbaus oder dauerhaft? Wie gehen Akteure mit möglichen Spannungen um? Werden auf der Basis von Spannungen Modifikationen vorgenommen oder Konsequenzen gezogen?
4. Neben der Analyse einzelner Schulsysteme wäre gerade für die Forschung ein Vergleich verschiedener Schulsysteme anhand der Governance-Regler von Bedeutung. Neben der Identifizierung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden wäre vor allem die Frage gewinnbringend, inwieweit gleiche Maßnahmen in unterschiedlichen Systemen zu unterschiedlichen Wirkungen führen bzw. unterschiedliche Maßnahmen zu gleichen Wirkungen und worauf sich diese zurückführen bzw. wodurch sie sich erklären lassen.

## Literatur

- Altrichter, H. (2010): Lehrerfortbildung im Kontext von Veränderungen im Schulwesen. In: Müller, F.H./Eichenberger, A./Lüders, M./Mayr, J. (Hrsg.): Lehrerinnen und Lehrer lernen. Konzepte und Befunde zur Lehrerfortbildung. Münster u.a.: Waxmann, S. 17-34.
- Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.) (2007): Educational Governance: Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS.
- Altrichter, H./Soukup-Altrichter, K. (2008): Changes in Educational Governance Through More Autonomous Decision-Making and In-school Curricula? In: International Journal of Contemporary Sociology 45, H. 2, S. 33-48.
- Benz, A. (Hrsg.) (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS.
- Braun, D. (1999): New Managerialism and the Governance of Universities in a Comparative Perspective. In: Braun, D./Merrien, F.-X. (Hrsg.): Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View. London: Jessica Kingsley, S. 239-261.
- Brüsemeister, T. (2007): Steuerungsakteure und ihre Handlungslogiken im Mehrebenensystem der Schule. In: Kussau, J./Brüsemeister, T. (Hrsg.): Governance, Schule und Politik. Zwischen Antagonismus und Kooperation. Wiesbaden: VS, S. 62-96.
- Büeler, X. (2007): School Governance – Die Fallstudie Luzern. In: Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS, S. 131-155.
- Clark, B.R. (1998): Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathway of Transformation. Oxford: Pergamon Press.
- Fend, H. (2008): Schule gestalten. Systemsteuerung, Schulentwicklung und Unterrichtsqualität. Wiesbaden: VS.

- Feldhoff, T./Huber, S.G./Durrer, L. (2009): Expertise zur Steuerung und Handlungs-koordination im Volksschulsystem des Kantons Uri. URL: [http://www.bildungsmanagement.net/pdf/Poster\\_als\\_pdf-Download/forschungsprojekte/FeldhoffHuberDurrer-Uri2016-SteuerungundHandlungskoordinationimVolksschulsystem.pdf](http://www.bildungsmanagement.net/pdf/Poster_als_pdf-Download/forschungsprojekte/FeldhoffHuberDurrer-Uri2016-SteuerungundHandlungskoordinationimVolksschulsystem.pdf); Zugriffsdatum: 16.01.2012.
- Feldhoff, T./Huber, S.G./Durrer, L. (2011): Steuerung durch Handlungskoordination im Schulwesen – eine empirische Analyse. In: Aufenanger, S./Hamburger, F./Ludwig, L./Tippelt, R. (Hrsg.): *Bildung in der Demokratie*. Beiträge zum 22. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft, Band 2. Opladen: Barbara Budrich, S. 69-81.
- Kussau, J. (2005): *Schulpolitik, schulische Governance und Schule*. Programmatische Notizen. Bochum/Konstanz: Progos – Projektgruppe Governance in Schulen. URL: <http://www.progos-institute.com/Kussau%20Schulpolitik%20und%20Governance.pdf>; Zugriffsdatum: 01.02.2012.
- Kussau, J./Brüsemeister, T. (2007): Educational Governance: Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule. In Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.): *Educational Governance*. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS, S. 15-54.
- Luhmann, N. (1964): Lob der Routine. In: Luhmann, N. (Hrsg.): *Politische Planung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 113-142.
- Mayntz, R. (1998): *New Challenges to Governance Theory*. Jean Monnet Chair Papers 50. In: Bang, H. (Hrsg.): *Governance, Governmentality and Democracy*. Robert Schuman Center at the European University Institute, Badia Fiesolana. Manchester: University Press.
- Mayring, P. (2008): *Qualitative Inhaltsanalyse*. Grundlagen und Techniken. Weinheim/Basel: Beltz.
- Rolff, H.-G. (1995): Autonomie als Gestaltungsaufgabe. Organisationspädagogische Perspektiven. In: Daschner, P./Rolff, H.-G./Stryck, T. (Hrsg.): *Schulautonomie – Chancen und Grenzen*. Weinheim u.a.: Juventa, S. 31-54.
- Schimank, U. (2007): Die Governance-Perspektive: Analytisches Potenzial und anstehende konzeptionelle Fragen. In: Altrichter, H./Brüsemeister, T./Wissinger, J. (Hrsg.): *Educational Governance*. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS, S. 231-260.
- von Kopp, B. (2008): *Bildungssteuerung: Vom Drehen an der Stellschraube zu Governance*. (Trends in Bildung international – TiBi 19.) Frankfurt a.M.: DIPF. URL: [http://www1.dipf.de/publikationen/tibi/tibi19\\_kopp.pdf](http://www1.dipf.de/publikationen/tibi/tibi19_kopp.pdf); Zugriffsdatum: 01.02.2012.

*Tobias Feldhoff*, Prof. Dr., geb. 1976, Juniorprofessor für Erziehungswissenschaft mit dem Schwerpunkt empirische Bildungsforschung und Schulentwicklung am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) und an der Goethe Universität Frankfurt am Main.

Anschrift: Schloßstraße 29, 60486 Frankfurt a.M.  
E-Mail: [feldhoff@dipf.de](mailto:feldhoff@dipf.de)

*Luzia Durrer*, lic. phil., geb. 1982, Beauftragte für Bildung, Kinder und Jugend im Amt für Bildung, Kultur und Sport der Stadt Langenthal (Schweiz), bis 12/2011 wissenschaftliche Assistentin am Institut für Bildungsmanagement und Bildungsökonomie der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz Zug.

Anschrift: Jurastrasse 22, 4901 Langenthal, Schweiz  
E-Mail: luzia.durrer@langenthal.ch

*Stephan Gerhard Huber*, Prof. Dr., geb. 1971, Leiter des Instituts für Bildungsmanagement und Bildungsökonomie (IBB) der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz (PHZ) Zug; Mitglied der Erfurt School of Education (ESE).

Anschrift: Institut für Bildungsmanagement und Bildungsökonomie (IBB), Pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ) Zug, Zugerbergstrasse 3, 6300 Zug, Schweiz  
E-Mail: Stephan.Huber@phz.ch