



Hans-Günter Rolff

# **Komprehensive Bildungsreform**

Wie ein qualitätsorientiertes  
Gesamtsystem entwickelt  
werden kann

**BELTZ** JUVENTA

Hans-Günter Rolff

# Komprehensive Bildungsreform

Wie ein qualitätsorientiertes Gesamtsystem  
entwickelt werden kann

## Der Autor

Prof. em. Dr. Hans-Günter Rolff ist Pionier der Schulentwicklung und Schulentwicklungsforschung im deutschsprachigen Raum. Er hat 1973 das Institut für Schulentwicklungsforschung der TU-Dortmund gegründet, 32 Jahre lang geleitet und dazu zahlreiche Schulentwicklungsprojekte im In- und Ausland begleitet.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.



Dieses Buch ist erhältlich als:  
ISBN 978-3-7799-7551-9 Print  
ISBN 978-3-7799-7552-6 E-Book (PDF)

1. Auflage 2023

© 2023 Beltz Juventa  
in der Verlagsgruppe Beltz · Weinheim Basel  
Werderstraße 10, 69469 Weinheim  
Alle Rechte vorbehalten

Herstellung: Ulrike Poppel  
Satz: Helmut Rohde, Euskirchen  
Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe, Bad Langensalza  
Beltz Grafische Betriebe ist ein klimaneutrales Unternehmen (ID 15985-2104-100)  
Printed in Germany

Weitere Informationen zu unseren Autor:innen und Titeln finden Sie unter: [www.beltz.de](http://www.beltz.de)

*Dem Institut für Schulentwicklungsforschung der  
TU-Dortmund zum 50jährigen Bestehen gewidmet*

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	11
<b>Ausgangsfrage: Warum erreichen so viele Reformen ihre Ziele nicht?</b>	13
<b>Teil I: Komprehensive Schulreform – Inspirierende Beispiele und Forschungsstand</b>	15
<b>1. Was ist ein qualitätsorientiertes Gesamtsystem?</b>	16
1.1 Das Governance-Konzept und Handlungstheorien als Bezugsrahmen	16
1.2 Verknüpfte Ebenen: Staat/Land, Region/Bezirk und Einzelschule/ Lerngruppe	19
1.3 Zur Nutzung von Daten	22
<b>2. Curriculum und Lernkonzept</b>	24
2.1 Zukunfts-Curriculum	24
2.2 Personalisiertes Lernen	28
2.3 Kooperatives Lernen	31
<b>3. Beispiele inspirierender Gestaltung und Systemsteuerung</b>	34
3.1 Beispiel aus Kanada (Alberta): Nutzung von Daten und Verknüpfung von Ebenen	34
3.1.1 Gestaltung und Steuerung auf der Provinzebene	36
3.1.2 Distriktebene am Beispiel Calgarys	45
3.1.3 Einzelschulebene	53
3.1.4 Vertikale und horizontale Verknüpfung	61
3.1.5 Beachtenswertes und Problematisches	64
3.2 Beispiel Österreich: Qualitätsmanagement mit Unterstützungssystem	67
3.2.1 Schulqualität Allgemeinbildung (SQA)	67
3.2.2 Entwicklungsberatung in Schulen	76
3.3 Beispiel Nordrhein-Westfalen: Regionale Bildungsnetzwerke (RBN)	82
3.3.1 Die Regionalen Bildungsnetzwerke auf Landesebene	83
3.3.2 Fallbeispiel Dortmund. Zur Arbeitsweise von RBNs	87
3.3.3 Beachtenswertes und Problematisches	94

<b>4. Gelingensbedingungen</b>	95
4.1 Ergebnisse internationaler Bildungsforschung: Wirkkomponenten und Ganzheit	95
4.2 Ergebnisse internationaler Managementforschung: Kooperation und Alignment	97
4.3 Transfer, Praxisaustausch und Personenwechsel	99
4.4 Partizipative Gestaltung: Bildungskommission, Lenkungskreise und Runde Tische	100
<b>5. Qualitätsmanagement verlangt nach einer umfassenden Implementations-Strategie</b>	103
5.1 Zielsysteme, Zielvereinbarungen und Schulaufsicht	103
5.1.1 Zielsysteme	103
5.1.2 Zielvereinbarungen als Arbeitsbündnis	105
5.1.3 Zielvereinbarung als Medium zur Verknüpfung von Ebenen	111
5.2 Die Implementation dominiert das Ergebnis	115
5.3 Gestaltung und Steuerung durch Bildungsstandards	120
5.4 Gestaltung und Steuerung durch zentrale Lernstandserhebungen	125
5.5 Qualitätsdiagnose und Entwicklungsimpulse durch Schulinspektion?	133
5.6 Steuerung durch Sozialindizes und Bildungsfonds	138
5.7 Gestaltung und Steuerung durch forschungsbasierte Programme	143
5.8 Minderung von Ungleichheit	145
5.9 Change Management, Disruption und Rollende Planung	149
<b>Teil II:</b>	
<b>Konzepte der Qualitätsentwicklung von Einzelschulen</b>	155
<b>6. Bezugsmodelle des Qualitätsmanagements</b>	156
6.1 Modelle aus der Wirtschaft	156
6.2 Qualität durch Evaluation und Entwicklung (Q2E)	162
6.2.1 Die Komponenten	165
6.2.2 Spezielle Q2E-Settings	173
6.3 Pädagogisches und Unterrichtsbezogenes Qualitätsmanagement (PQM/UQM)	176
6.3.1 Inhaltlicher Handlungskreis: Leitbild und Schulprogramm	176
6.3.2 Operativer Handlungskreis	177
6.3.3 Drei „Treiber“	180

6.3.4	Fokus Unterrichtsentwicklung	183
6.3.5	Zusammenspiel von interner und externer Evaluation	184
6.3.6	Systemarchitektur: Ganzheitlich und vernetzt handeln	187
6.3.8	Peer-Review als Entwicklungsimpuls	189
6.3.9	Ergebnisdokumentation und „Nachsorge“	190
6.4	Schulleitung und Mittleres Management	190
<b>7.</b>	<b>Implementation durch Schulentwicklung</b>	197
7.1	Schulentwicklung im digitalen Wandel	198
7.2	Vernetzung und Materialnetzwerke	206
7.3	Komponenten des Entwicklungsprozesses	208
7.4	Professionelle Lerngemeinschaften und Lernende Schulen	214
7.5	Institutionelle und mentale Schulentwicklung	218
7.6	Meta-Ziel: Kapazität für Entwicklung	221
7.7	Ein Praxisbeispiel: Entwicklung digital gestützten Lernens	222
<b>Teil III:</b>		
<b>Qualitätsmanagement als Leitidee</b>		227
<b>8. Was ist Qualität von Bildung?</b>		228
8.1	Definitionen und Differenzierungen	228
8.2	Grundmodelle von Qualitätsmanagement	230
8.3	Drei Perspektiven: Bestimmen, messen und verbessern	232
8.4	Qualitätstableau bzw. Referenzrahmen Schulqualität	237
<b>9. Hinweise zur Entwicklung eines Gesamtsystems</b>		241
9.1	Juxtapositionsverhältnis von Wissenschafts- und Handlungswissen	241
9.2	Zehn Komponenten der Implementation von Ganzheit	242
9.2.1	Missionen, Visionen und Leitbilder	244
9.2.2	Referenzrahmen/Qualitätsrahmen	244
9.2.3	Bilaterale Evaluation	244
9.2.4	Zielvereinbarungen	244
9.2.5	Bildungsstandards	245
9.2.6	Qualitätsdokumentation	245
9.2.7	Translokale Gremien/Netzwerke	245
9.2.8	Landes- und regionsweite Umfragen	246
9.2.9	Durchgehende Datennutzung	246
9.2.10	Einheit von Planung und Ausführung	246

<b>Anhang: Werkzeuge</b>	249
1. Diagnosewerkzeug „Kapazität für Implementation“ (KfI)	249
2. Ratingkonferenz	253
3. Erweiterte SWOT-Analyse	256
4. Zehn-Komponenten-Check zum Qualitätsmanagement	257
5. Diagnosewerkzeug „Kapazität für Entwicklung“ (KfE)	261
<b>Literaturverzeichnis</b>	265
<b>Register</b>	271

# Vorwort

Der folgende Text basiert auf einer Expertise für das Observatoire National de la Qualité Scolaire des Landes Luxemburg. Er wurde für diese Buchveröffentlichung sozusagen universalisiert, d. h. von luxemburgischen Gegebenheiten „abgelöst“. Der folgende Text besteht aus drei Teilen sowie aus Hinweisen zur Implementation/Umsetzung und der Darbietung einiger Werkzeuge. Teil I bezieht sich auf die Gestaltung und Steuerung des Gesamtsystems von Schulreform mit dem Fokus Qualitätsmanagement. Dabei werden Systeme analysiert und dargestellt, die für die eigene Entwicklung inspirierend sein können und die einschlägigen Forschungsergebnisse dargelegt. Teil II stellt Systeme der Qualitätsentwicklung von und in Einzelschulen vor. In Teil III wird die Verknüpfung aller Ebenen zu einer Ganzheit zum Thema gemacht.

Die Teile I, II und III, die zusammenhängen, sind als Teile einer umfassenden Ganzheit gedacht. Genau das meint das Wort Komprehension. **Komprehensive Schulreform** ist ein Begriff, der in Nordamerika weit verbreitet ist (comprehensive school reform).

Das Verständnis des zweiten Zentralbegriffs dieser Publikation, von Qualität, ist sehr heterogen; es reicht von den Kompetenztests der Large scale assessments (wie PISA) bis zu ausdifferenzierten Qualitätstableaus. Es wird nicht vorweg dargelegt, sondern entsteht sozusagen induktiv in einer Serie der Analyse gelungener und inspirierender Beispiele.

Der Bezug auf Daten, der heutzutage überall eingefordert wird, zieht sich durch alle Kapitel als durchlaufender Bezugspunkt.

Ich bin Jean-Marie Wirtgen vom Luxemburger Observatorium für Schulqualität und Edwin Radnitzky, Ruheständler aus dem Wiener Bildungsministerium, sehr dankbar für zahlreiche Gespräche auf Augenhöhe und den daraus folgenden Anregungen.

Hans-Günter Rolff

Dortmund, im Januar 2023

*Alle Übersetzungen aus dem englischsprachigen Original sind vom Autor. Dabei wurden einige Begrifflichkeiten mangels adäquater deutscher Begriffe im Original belassen.*

# Ausgangsfrage: Warum erreichen so viele Reformen ihre Ziele nicht?

Viele Reformen im Bildungsbereich erreichen ihre Ziele nicht, sind in diesem Sinne nicht gelungen, zumindest nicht voll gelungen. Dafür gibt es zahlreiche Beispiele: Inklusion, Einführung von Bildungsstandards, Etablierung einer Feedbackkultur in Schulen und Behörden, digital gestütztes Lernen, Individualisierung, Qualitätsmanagement u. a. Für viele andere Länder gibt es ebenfalls Beispiele nicht-gelungener Reformen.

*Warum sind sie nicht gelungen? Eine schnelle Antwort vorweg lautet:*

Viele Reformen und Innovationen sind nicht gelungen, weil Politik und Behörden eine 1:1-Implementation top-down versucht und kaum auf Schulentwicklung gesetzt haben, sondern traditionell auf Gesetze, Erlasse und Verordnungen. Das aber ist nicht wirksam genug. Allein durch Verordnungen und Anweisungen kann man keinen vernünftig denkenden Menschen zu anderen Einstellungen, Handlungen und Überzeugungen bringen. Es kommt etwas Zweites hinzu: Die meisten Reformen wurden als partikuläre geplant, als Einzelmaßnahmen, man könnte sie etwas zugespitzt als Stückwerk bezeichnen.

*Es gibt so gut wie keine 1:1-Implementation im Bildungsbereich.*

Das wurde in den USA schon um 1970 belegt, wie eine inzwischen klassisch gewordene Implementationsstudie dokumentiert (Gross/Giaquinta/Bernstein 1971). An eine 1:1-Implementation zu glauben, hieße der sogenannten „Steuerungssillusion“ zu verfallen, der Illusion, dass man über Anordnungen von oben (top-down) die Akteurinnen und Akteure genauso steuern könnte, wie es den Vorstellungen der Behörde entspricht. Innovationen werden von Schulen bzw. Lehrkräften jedoch nicht einfach übernommen oder imitiert, sondern bestenfalls „nacherfunden“, wie Kussau (2007, 287) es nannte. Und Nacherfindungen passieren nun mal nicht im 1:1-Modus, das liegt in ihrer Natur. Kussau argumentiert, dass sich jede „Innovation in dem Zirkel [bewegt], wonach das Zerschlagen von Routinen Voraussetzung von Veränderung ist, damit umgekehrt aber ein massives Veränderungsproblem entsteht, weil die Verpflichtung zur Aufgabe von Routinen Widerstand, Subversion, Abweichung etc. provoziert. An die Stelle von Routinen tritt zunächst eine Mischung aus den bestehenden und beibehaltenen

Routinen und Deutungsprozessen, die die neuen Vorgaben thematisieren und für die Praxis handhabbar machen. Dieser Prozess wird hier als Nacherfindung bezeichnet.“ (Kussau 2007, S. 302)

Fend (2008) spricht in diesem Zusammenhang von Rekontextualisierung, gebräuchlich ist auch der Begriff der Neusituierung.

Es gibt zwar Bereiche, in denen Implementation sehr wohl 1:1 gelingen kann. Beispielsweise spricht man im Computerbereich von der Implementation von Software; diese ist in den meisten Fällen auch 1:1 möglich. Die Implementation von Software könnte man allerdings zutreffender Installation nennen. Auch von Parlamenten beschlossene Gesetze sollen implementiert werden. Das mag in etlichen Fällen gelingen, aber 1:1 ist in Preußen nicht einmal das Schulpflichtgesetz implementiert worden, obwohl man seit dem Preußischen Landrecht dafür Jahrhunderte Zeit hatte. Dennoch: Es gibt Reformen und Innovationen, die zentral geregelt, also top-down realisiert werden müssen, wenn sie wirksam sein sollen. Beispiele dafür sind Schulstrukturveränderungen, die bottom-up zu einer bunten Flickenlandschaft führen würden, oder Prüfungen, die immense Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten erzeugen könnten. Aber auch sie brauchen Begleitmaßnahmen, die Akzeptanz und Ownership bei den Beteiligten befördern. Letztlich kann also gesagt werden, dass jegliche Reformen und Innovationen (nicht nur) im Bildungsbereich am ehesten durch Prozessimplementation gelingen.

*Es gibt zu viel Stückwerk und zu wenig Ganzheit*

Der Stückwerkscharakter vieler Reformen kann an einem Beispiel verdeutlicht werden: In Finnland, einem „PISA-Siegerland“, wird so gut wie kein Reformprojekt durchgeführt, das es nicht auch in Deutschland gäbe, einem „PISA-Mittelfeldland“. Aber der gravierende Unterschied ist, dass die Maßnahmen allesamt systematisch aufeinander bezogen werden. Führt man dort z. B. Schülerfeedback auf den Unterricht ein, wird das innerhalb einer Lehr-Lerneinheit getan, vielleicht in einer Fachkonferenz. Innerhalb dieser bezieht sich das Feedback auf ein gemeinsames Unterrichtsentwicklungsprojekt, z. B. kooperatives Lernen, und dazu findet Lehrperson <> Lehrperson – Hospitation statt und alles wird gemeinsam ausgewertet, vielleicht noch mit einer Evaluation verbunden. Alles wird mit allem verbunden, im Zusammenwirken ist Wirkung entstanden – oder auch nicht. Dann gibt es eine Revision des Projekts oder es wird eingestellt. In Deutschland bleibt im Normalfall alles für sich, also unverbunden. Aber:

*Die Wirkung liegt im Zusammenwirken, in der Ganzheit.*

# Teil I: Komprehensive Schulreform – Inspirierende Beispiele und Forschungsstand

Im Folgenden wird dargestellt, wie Implementation optimiert und Ganzheit gestaltet werden kann, also wie Komprehensivität entsteht, beides mit dem ultimativen Bezugspunkt Qualität von Schule. Zunächst soll geklärt werden:

# 1. Was ist ein qualitätsorientiertes Gesamtsystem?

Mit Gesamtsystem ist das Schulsystem gemeint und zwar in allen Facetten, aber mit dem Schwerpunkt Qualitätsmanagement, verstanden als Gesamtheit von Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

Für die Analyse und die Steuerung ganzer und umfassender sozialer Systeme hat sich der Ansatz der Governance als Educational Governance eingebürgert, in etlichen gesellschaftlichen Bereichen schon länger, seit ein paar Jahren auch im Bildungsbereich. Es mehrt sich allerdings Kritik am Governance -Ansatz (z. B. Hilz 2019) und es gibt soziologische Alternativen vor allem von Giddens (1992), Argyris (1998) und Schimank (2019). Für den Einstieg in die Analyse der datenbasierten Systemsteuerung ist der Governance-Ansatz freilich hilfreich, zumal er so wichtige Komponenten wie Datenbasiertheit und Mehrebenen-Verknüpfung thematisiert.

## 1.1 Das Governance-Konzept und Handlungstheorien als Bezugsrahmen

Eine gängige Definition von Educational Governance findet sich im Online-Lexikon. Sie ist verbreitet und ist weitgehend akzeptiert. Deshalb soll sie im Folgenden ausführlich wiedergegeben werden.

*„Begriff:* Der Begriff der Governance stammt aus der Politikwissenschaft. Er meint ganz allgemein die Lenkung/Steuerung/Beeinflussung von Strukturen und Prozessen sozialer Systeme durch eine Gesellschaft, einen Staat, eine internationale Gemeinschaft. Unter den Begriff Educational Governance fallen die Handlungsstrukturen eines Bildungssystems, in denen Prozesse und Maßnahmen von Akteuren umgesetzt werden (kollektive Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte im Bereich Bildung). Das Governance-Konzept ist ein jüngerer Ansatz in der sozialwissenschaftlichen Forschung zur Modernisierung und Steuerung sozialer Systeme, mit dem Ziel der Etablierung nachhaltiger Wirksamkeit und Qualität.

Die wesentlichen Merkmale von Governance sind:

- a) Sowohl Formen institutionalisierter zivilgesellschaftlicher Selbstregulierung als auch das Zusammenwirken staatlicher sowie zivilgesellschaftlicher und marktbezogene Akteure als auch das hoheitliche Handeln staatlicher Akteure. Aus analytischer Sicht wird der Governance-Begriff als Oberbegriff aller **sozialen Handlungskoordination** genutzt und ist in diesem Sinne ein Gegenbegriff zu

hierarchischer Steuerung, in der einem einzelnen Akteur die Macht zur Steuerung zugeschrieben wird.

- b) Das Konzept stützt sich auf die Beobachtung, dass die von modernen, international vernetzten Gesellschaften aufgeworfenen bildungsbezogenen Probleme häufig Querschnittsprobleme sind, die bereichsübergreifende Kooperation erfordern.
- c) Der Begriff Governance ... ist von (der Politikwissenschaft) in die Verwaltungslehre eingewandert, etwa als *New Public Management* bzw. als *Neues Steuerungsmodell* und wird in den Bildungswissenschaften verwendet, um die Steuerung bildungspolitischer Zusammenhänge zu analysieren.
- d) In der international vergleichenden Forschung wurde die Etablierung von Governance-Regimen (verstanden als charakteristische Dimension einer spezifischen Regelungsstruktur) untersucht, bei der Außensteuerung durch substantielle Zielvorgaben, die Hierarchisierung schulinterner Steuerung und die Erhöhung des Konkurrenzdrucks durch die Etablierung von Quasi-Märkten kombiniert wurden. Weitere Studien beschäftigen sich mit der Kooperation von Staat und Schule im Spannungsfeld von Hierarchie und Autonomie oder der Re-Kontextualisierung verordneter Schulautonomie durch Lehrkräfte.“

Educational Governance ist eher ein Steuerungs- als ein Gestaltungsansatz im Bereich des Bildungswesens. Untersucht wird, wie die Handlungsabstimmung in Mehrebenensystemen mit zahlreichen Akteuren erfolgt, wie verschiedene Systemebenen im Bildungswesen miteinander interagieren und welche Schnittstellenprobleme zwischen den verschiedenen Ebenen auftreten können.

Seit etwa 1985 wurde der Begriff der Steuerung in der Bildungsforschung breit rezipiert. Untersuchungsgegenständen wurde implizit oder explizit eine Hierarchie als dominante Form der Handlungskoordination unterstellt. Im Mittelpunkt des Interesses standen die herrschenden Steuerungsakteure und man ging davon aus, dass die ausführungspflichtigen Staatsbediensteten die Vorgaben der übergeordneten Systemebene letztlich umsetzen würden. Nicht systematisch berücksichtigt wurden die Widerstandsfähigkeit und Eigensinnigkeit der Subjekte der Steuerung. Diese wurden höchstens dann in die Betrachtung einbezogen, wenn sich Abweichungen von Steuerungszielen andeuteten. In etlichen gesellschaftlichen Teilbereichen zeigten sich jedoch verstärkt die Grenzen der hierarchischen politischen Steuerung als Form der Handlungskoordination, vor allem im Schulbereich (Kussau/Brüsemeister 2007).

Der Governance-Begriff verweist nachvollziehbar auf die Defizite eines linear-direktiven Verständnisses von Steuerung und nimmt das Problem der Handlungskoordination in den Blick. In analytischer Hinsicht rechnet der Governance-Ansatz von vornherein mit der Selbsttätigkeit und Eigenwilligkeit verschiedener Akteure. Auch weniger machtvoll erscheinende Mitspieler werden beobachtet.

„Governance geht davon aus, dass für eine angemessene Beschreibung und Erklärung von Prozessen der Systemsteuerung und des Systemwandels mit einer empirisch zu bestimmenden Mehrzahl von beteiligten Akteuren zu rechnen ist, die in jeweils typischen Akteurskonstellationen an der sozialen Koordination mitwirken. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass die unterschiedlichen Akteure auch über unterschiedliche Beteiligungs- und Einflusschancen verfügen“ (Altrichter/Maag Merki 2016, S. 8f.).

Governance bietet somit Chancen, das Handeln der Akteure sowie die gegenseitigen Abhängigkeiten im Mehrebenensystem der Bildungsinstitutionen differenziert zu beschreiben und dabei Koordinationsdefizite, aber auch Kooperationsleistungen sichtbar zu machen.

Altrichter und Maag Merki zielen auf einen „nicht-wertenden Begriff von Koordination“ ab mit dessen Hilfe man die Art und Funktionalität des Zusammenwirkens der verschiedenen Akteure analysieren kann, „ohne vorauszusetzen, wer steuert und wer höchstens als ‚Widerstandsfaktor‘ einzukalkulieren ist“ (Altrichter/Maag Merki 2016, S. 9).

Es gibt allerdings auch Kritik aus dem Kreis der Governance-Analytiker selbst, wie sie z. B. Markus Hilz aktuell zusammengefasst hat: „Zweifelloso besteht die Anziehungskraft des Governance-Begriffs darin, dass er eine große Offenheit für unterschiedliche Theorieperspektiven und empirische Forschung besitzt. Umso erstaunlicher ist, wie wenig er theoretisch unterfüttert wird – insbesondere, was die Bedeutung der Governance-Beschreibungen für eine gesamtgesellschaftliche Metaperspektive betrifft. Letztlich wird aber eines zumeist nicht geleistet: Es wird nicht benannt, wer sich warum durchsetzt und was das für die Verteilung von Ressourcen, Gütern und Teilhabechancen bedeutet und was damit die Konsequenzen veränderter Koordinationsmechanismen für die Gesellschaft sind“ (Hilz 2019, S. 289). Auch kommen einige Komponenten der Analyse und des Wandels des Schulsystems beim Governanceansatz kaum vor. Deshalb ist es vonnöten, den Governanceansatz um Konzepte des Zielsystems, der Implementation, der äußeren und vor allem der inneren Schulentwicklung zu ergänzen.

Angesichts der Begrenztheit des Governance-Ansatzes ist es angesagt, sich grundlagen-theoretisch mehr an soziologischen Ansätzen zu orientieren, wie das auch Berkemeyer (2010) oder Steffens/Ditton (2020) handhaben, die Gesellschaft als System von Systemen verstehen und entlang zweier Linien analysieren, nämlich entlang von Struktur und entlang von Handeln, wobei Handeln auch Strukturen schaffen kann und Strukturen auch Handeln prägen (z. B. Giddens, Schimank) oder von Ansätzen, die eine Tiefenstruktur von einer Oberflächenstruktur des Handelns unterscheiden (z. B. Argyris).

## 1.2 Verknüpfte Ebenen: Staat/Land, Region/Bezirk und Einzelschule/Lerngruppe

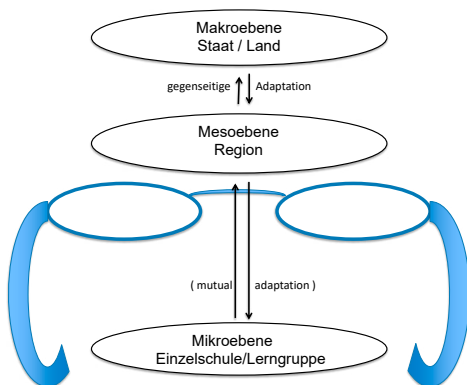
Nicht erst durch den Governanceansatz wurde bewusst, dass das Schulsystem ein Mehrebenen-System ist (vgl. z. B. schon Dalin/Rolff 1990). Es handelt sich beim Schulsystem wie bei vielen anderen sozialen Systemen im Wesentlichen um drei Ebenen, der Makroebene des Staates bzw. des Landes, der Mesoebene der Region sowie der Mikroebene der Einzelschule (vgl. Abb. 1.1), und bei manchen Analysen auch um eine 4. Ebene, der Miniebene der Lerngruppe. Die Governance-Analyse hat sich vor allem auf der Makro- und auch auf der Mesoebene bewährt; die Mikroebene ist eher eine Domäne des Schulentwicklungskonzepts, ebenso die Miniebene.

Traditionell werden Reform- und Innovationsprogramme „von oben“ entworfen und gesteuert (top-down), also von der Staats- bzw. Landesebene. Sie werden im Schulbereich über die Schulaufsicht an die Region weitergegeben und von dort an die einzelnen Schulen.

Kussau hat schon 2007 darauf hingewiesen, dass eine 1:1-Implementation im Bildungsbereich nicht möglich ist, top-down schon gar nicht. Implementation gelingt am ehesten, wenn im Sinne wechselseitiger aktiver Anpassung die Reform-Programme aus Sicht der Einzelschulen konzipiert und ultimativer Bezugspunkt aller Reform- und Innovationsbemühungen werden. Das wird in Abb. 1.1 durch die Brille symbolisiert, die den Blick von unten nach oben lenkt, also bottom-up gerichtet ist.

Auf der Makroebene werden Reformen und Innovationen von Politik und Ministerien konzipiert, manchmal unter Hinzuziehung von Vertretern unterer Ebenen. Entscheidend sind dabei Mehrheiten, die durch Wahlen zustande kommen, und Koalitionsverhandlungen, was häufig zu überraschenden Strategieänderungen führt. Bei den Entscheidungen auf oberster Ebene wirken vor allem die Ministerialbeamtinnen und -beamten, aber auch Gewerkschaften und Verbände mit, und dazu Stiftungen und auch Lobbyisten der zunehmenden Bildungsindustrien. – In Deutschland und Österreich bewirken wechselnde politische Mehrheiten mehr oder weniger wechselnde Strategien. In der Konsensdemokratie der Schweiz ist polit-strategischer Wechsel deutlich seltener. Innerhalb der Ministerien existiert häufig auch eine Konkurrenz zwischen Abteilungen, z. B. zwischen rechtlichen, budgetären, personellen und pädagogischen oder zwischen gymnasialen und nicht-gymnasialen Zuständigkeiten, die die strategisetzenden Entscheidungen auf Landesebene beeinflussen.

Abbildung 1.1: Makro-, Meso- und Mikroebene mit dem Blick von unten, von der Schule

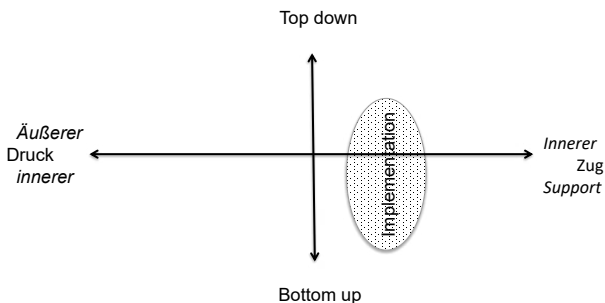


(eigene Gestaltung)

Es sind nicht nur Schulstrukturfragen, also Fragen der Gliederung des Schulsystems, die auf Landesebene entschieden werden müssen, sondern darüber hinaus Fragen der Leistungsvergleiche, der Prüfungen, der Bildungsstandards und der Verfahren des Qualitätsmanagements.

Die genannten Instanzen erzeugen Druck und Zug. (Miles 1964) Druck entsteht aus der gesellschaftlichen Entwicklung (z. B. Digitalisierung) oder auch der Elternschaft oder von Bildungspolitikern. Zum Gelingen gehört in diesem dialektischen Konzept auch Zug, der aus den Bildungseinrichtungen selbst kommt (Wille zu und Lust auf Veränderungen oder auch Leiden am Status quo) und Unterstützung von innen (vor allem durch die Leitung) sowie durch die aufgeführten äußeren Instanzen. Daraus ergibt sich ein Kräftekreuz, wie es in Abbildung 1.2 dargestellt wird.

Abbildung 1.2: Kräftekreuz der Implementation



(eigene Gestaltung)

Aus einer Studie der RAND-Corporation, auf die weiter unten noch zurückzukommen ist, geht hervor, dass die Mesoebene hinsichtlich der Erfolgchancen von Implementationen möglicherweise die relevanteste ist: „Das lokale (und damit auch das regionale) institutionalisierte Umfeld war der bei weitem bedeutendste Faktor bei der Bestimmung dessen, was bei einem Projekt herauskommt“ heißt es im Zwischenbericht der RAND-Studie (RAND V 1975, S. 16). Was zu einem unterstützenden regionalen Umfeld gehört, macht die RAND-Studie an einigen Beispielen klar:

- „Starke administrative Unterstützung auf allen Ebenen,
- Flexibilität,
- offene Kommunikationskanäle,
- Entwicklung von Projektmaterial im lokalen Setting (was mehr als kommerzielle Produkte zu Akzeptanz führt und als ‚learnig by doing‘ auch der Weiterqualifikation dient)“ (RAND III 1975, S. 65 f.).

Michael Fullan hat etliche regionale/lokale Projekte beraten und auch erforscht. Vor diesem Hintergrund formuliert er acht Gelingensbedingungen der Implementation auf der Meso-Ebene:

1. Eine kleine Anzahl (ca. 2 bis 4) ambitionierter Ziele vereinbaren und kommunizieren
2. Eine leitende Koalition sich zum Projekt bekennender Führungspersonen („Führungskoalition“) bilden
3. Hohe Standards und Erwartungen etablieren
4. Eine Kapazität für Wandel mit Fokus auf Lehren und Lernen aufbauen
5. Daten für eine Verbesserungsstrategie mobilisieren
6. In nicht-strafender Weise intervenieren
7. Hinsichtlich Distraktoren wachsam sein
8. Transparent, unnachgiebig und zunehmend herausfordernd handeln“ (Fullan 2010, S. 21 f. und S. 36).

Unter Distraktoren versteht Fullan Implementations-Hemmer wie beispielsweise unerreichbare Ziele zu vereinbaren, zu viele Ziele und zu viele dazugehörige Tests zu haben, zu kurze Zeitleisten anzulegen, exzessive Bürokratie, inkonsistente Botschaften, zeitkonsumierende Konflikte und vor allem ein fehlendes Gesamtkonzept. Die Theorie der Schulentwicklung hat die Bedeutung der Mesoebene erkannt und als Horizontale Schulentwicklung thematisiert (Rolff 2016, S. 174 ff.).

Gerade Reformen und Innovationen, die bis in die Tiefe von Verhaltensänderungen und in die Breite von Nachhaltigkeit realisiert werden sollen, bedürfen der Schulentwicklung auf Einzelschulebene. Das heißt, die Schule „von innen

heraus“ weiterzuentwickeln mit Fokus auf Lernen und Leben der Schülerinnen und Schüler.

Implementation auf kommunaler, regionaler und Landesebene entspricht ebenfalls der Schulentwicklungsidee, wenn das ganze Schulsystem aus der Sicht bzw. der Perspektive der Einzelschule konzipiert und entwickelt wird.

Die Mikroebene, die Ebene der Einzelschulen, wird im Teil II ausführlich behandelt.

### 1.3 Zur Nutzung von Daten

Steuerung verlangt, dass Systemanalysen eine empirische Basis haben. Wichtig ist, dunkle Flecken des Wissens mittels Daten zu erhellen. Und wichtig ist auch, eine Datenbasis für Prognosen und für Gestaltungsideen zu haben. Schließlich sind auch Evaluationen ohne Daten nicht möglich.

Aus all diesen Gründen müssen Daten erhoben werden, auf Gesamtsystemebene wie auf Einzelschulebene. Auf Gesamtsystemebene geht es um Daten von großflächigen Erhebungen (Large scale assessments) wie PISA oder IGLU, also um Schülerleistungs- und Sozialdaten. Bei Einzelschuldaten sind häufig auch Leistungsdaten im Spiel, aber meistens Sozialdaten, letztere am besten trianguliert, damit alle Sichtweisen der Leitung, des Kollegiums und der Schülerinnen und Schüler berücksichtigt werden und es sichtbar wird, ob alle „Stakeholders“ beteiligt sind. Wenn die Eltern hinzukommen, die selbstverständlich auch Stakeholder sind, handelt es sich um ein sogenanntes „360 Grad-Feedback“. Ferner sind zu nennen:

- Eine Form der Gemeinsamen Ausgangsdiagnose ist die Nutzung *vorhandener* Daten. Man kann z. B. Daten durchmustern mit der Fragestellung, wo es Priorität ist, die Lernleistungen zu verbessern mithilfe von Lernplattformen oder von Apps.
- Eine weitere Form von Datenerhebung ist eine Online-Befragung des Kollegiums und oder der Eltern, was auch mit Feedback-Apps möglich ist. Dazu muss ein Fragebogen eigens in Bezug auf die Bedürfnisse der Schule entwickelt werden. Oder es wird ein Fragebogen aus dem Angebot von inzwischen überall vorhandenen Bildungsportalen ausgewählt und eventuell auch modifiziert.
- Schließlich kann man auch mit qualitativen Daten arbeiten, wie z. B. mit der Erweiterten SWOT-Analyse (s. Anhang).

In der Fachsprache sind *Daten* Zeichen, die eine Information darstellen. In verschiedenen Fachgebieten wie z. B. der Informatik, der Mathematik, der Wirtschaftstheorie, der Neurowissenschaft oder den Biowissenschaften sind unterschiedliche – meist ähnliche – Definitionen gebräuchlich. Eine einheitliche

Definition gibt es bisher nicht. Das liegt auch daran, dass die verschiedenen Fachgebiete dem Begriff *Daten* einen unterschiedlichen Begriffsinhalt zuordnen, der nur dieses Fachgebiet betrifft.

- Im Datenschutzrecht sind im Wesentlichen die personenbezogenen Daten gemeint, d. h. Angaben über natürliche Personen, z. B. das Geburtsdatum oder der Wohnort.
- Für die Datenverarbeitung werden Daten als Zeichen (oder Symbole) definiert, die Informationen darstellen und die dem Zweck der Verarbeitung dienen.

Ein anschauliches Beispiel für durchgehende Datennutzung ist Hamburg:

Der Stadtstaat Hamburg gilt als Bundesland mit einer ausgeprägten Datennutzung als durchgängiges Prinzip. Jenny Tränkmann und Martina Diedrich (2023) berichten, dass bereits Mitte der 1990er Jahre die erste flächendeckende längsschnittliche Untersuchung der Lernentwicklung der Hamburger Schülerinnen und Schüler begonnen wurde, die einen gesamten Schülerjahrgang zwischen 1996 und 2005 von der 5. Klasse bis zum Abitur begleitete. 2003 wurde mit „Kompetenzen und Einstellungen von Schülerinnen und Schülern (KESS)“ eine weitere Studie dieser Art gestartet, die die Lernentwicklungen der damaligen Viertklässler bis ins Schuljahr 2012/13 verfolgte. Sie war wie das Luxemburger EpStan als Längstschnittstudie angelegt, was wegen des großen Aufwands im Bildungsbereich noch sehr selten ist. Eng mit dieser Untersuchung verbunden war die Einführung des Hamburger Sozialindex, der die Grundlage für eine strikt an der sozialen Belastung der Schulen ausgerichtete Ressourcensteuerung bildet. Auch gehörte Hamburg zu den ersten Bundesländern, die eine systematische Bildungsberichterstattung eingeführt haben (s. Hamburger Bildungsbericht 2009). Dies gelang auch deshalb, weil Hamburg sehr früh konsequent einen Kerndatensatz in der Schulstatistik einführte, also Einzeldaten statt Summendaten auf der Basis von Individualerhebungen in der Schulstatistik (vgl. Mundelius 2019).

Ging es bei diesen Ansätzen eher um die Systemebene und das Verständnis grundlegender Zusammenhänge von individuellen Lernausgangslagen mit dem Lernerfolg, waren die Nullerjahre geprägt von der Hinwendung zur Qualitätssicherung in der Einzelschule. So wurden sukzessive flächendeckende Lernstandserhebungen in unterschiedlichen Jahrgängen eingeführt und nach und nach verbindlich gestellt, bis das heutige System der oben genannten „KERMIT-Erhebungen“ (s. Kap. 5.4) mit den sechs Testungen in den Jahrgängen 2, 3, 5, 7, 8 und 9 etabliert war.

Die Nutzung von Daten auf den unterschiedlichen Ebenen des Schulsystems wird in allen folgenden Kapiteln behandelt. Zunächst soll jedoch die inhaltliche Seite von Komprehensiver Schulreform behandelt werden.

## 2. Curriculum und Lernkonzept

Unser aller Zukunft hängt wesentlich von der Zukunft der Bildung ab. Bildung und gesellschaftliche Entwicklung stehen in einem engen Wechselverhältnis – und zwar in einem Verhältnis der Reziprozität: Die Zukunft der Bildung ist mitentscheidend für die Zukunft der Gesellschaft und die Zukunft der Gesellschaft ist mitentscheidend für die Zukunft der Bildung. Daraus ergeben sich einige bedeutsame Fragen: Was und wie müssen Schülerinnen und Schüler sowie die Studierenden lernen, um „zukunftsfähig“ zu sein? Wenn man darauf eine Antwort hat, wie kann man sie dann umsetzen? Und wenn man keine Antwort hat, kann man dann trotzdem auf eine Zukunft vorbereiten, die man noch gar nicht kennt?

Die Diskussion über die Zukunft der Bildung befasst sich im Kern damit, wie Studierende und Schülerinnen und Schüler auf eine Welt vorbereitet werden können, in der man die Zukunft nicht mehr durch die Kenntnis oder Analyse des Vergangenen erklären oder exakt vorhersagen kann.

Man kann fragen, ob das jemals anders war. Ausschließlich aus dem Zurückliegenden konnte man Zukunft noch nie, jedenfalls nicht exakt vorhersagen. Und es gab auch immer schon Disruptionen. Eine Antwort in Stichworten (ausführlich dazu in Rolff 2019) lautet: Vor nicht allzu langer Zeit wusste man ziemlich genau, was ein Bäcker in 50 Jahren können musste. Heute muss das Bildungswesen auf Berufe vorbereiten, die es noch gar nicht gibt. Insgesamt ist heute von einer sich selbst beschleunigenden Beschleunigung (ebenda, S. 48 ff.) auszugehen. Dauerte es noch über 100 Jahre von der Entdeckung des Gesetzes von Amontons und des Boyle-Mariottischen Gesetzes bis zu der darauf beruhenden Erfindung der Dampfmaschine durch James Watt, ist heute die Zeit von der Entdeckung bis zur Erfindung in der Spitze auf wenige Monate verkürzt. Und die Disruption durch Digitalisierung geschieht in kürzester Zeit und betrifft so gut wie alle Lebens- und Arbeitsbereiche. So etwas hat es vorher nie gegeben. Es geht heute um das Phänomen, dass immer mehr Entwicklungen radikal und unvorhersehbar eintreten.

Wie können also angesichts dieser Umstände die Antworten auf die Zukunftsfragen im Bildungswesen aussehen?

### 2.1 Zukunfts-Curriculum

Am Anfang steht die Suche nach einem Zukunfts-Curriculum. Es existieren in der Tat zahlreiche Konzepte zum Lehrplan in der und für die Zukunft. Es liegen vor allem Kompetenzlisten vor, von der OECD und der UNESCO bis

zu Stiftungen und Einzelpersonen. Die Begriffe schillern, doch alle Konzepte versuchen darzulegen, was Schülerinnen und Schüler und Studierende lernen müssen, um in der Zukunft bestehen zu können.

### *Future Skills*

Fast alle Überlegungen zum Zukunfts-Curriculum gehen zurück auf sogenannte „Future Skills“. Ein „Praxisbuch für Zukunftsgestalter“, das von Peter Spiegel u. a. herausgegeben ist und explizit den Titel „Future Skills“ trägt, übersetzt Future Skills mit „Schlüsselkompetenzen, Werte und Haltungen“ und zählt die folgenden auf: „Team- und Kooperationsfähigkeit, Empathie, Beziehungs- und Kommunikationskompetenz, multiple Lern-, Kreativitäts- und Innovationskompetenz, Problemlösungs- und Konfliktlösungskompetenz, Resilienz, Achtsamkeit, Selbstwirksamkeit, kritisches Denken, Visionskraft, Verantwortungskompetenz, systemisches und nachhaltiges Denken und Agieren, Digital- und Medienkompetenz, Agilität und Umsetzungskompetenz.“ (Spiegel u. a. 2021, S. 53). Es geht bei den Future Skills nach Spiegel „um eine Fortentwicklung und Neuerfindung von Bildung, die vor allem Haltungen und Kompetenzen herausbilden lässt, mit denen alle Menschen agil und resilient ihr lebenslang weiterwachsendes Wissen souverän und kollaborativ zukunftsgestaltend anwenden können“. (Spiegel 2021, S. 14)

### *21st Century Skills*

Ein weiteres Konzept der aktuellen Diskussion über ein Zukunfts-Curriculum nennt sich „21st Century Skills“. Auch hier geht es darum, die wichtigsten akademischen und personenbezogenen Kompetenzen und Fähigkeiten, die für die aktuelle und die nächste Generation als erforderlich erachtet werden, zu ermitteln und zu vermitteln.

Weitere (häufig von transnationalen Organisationen initiierte) Konzepte und Ansätze der Future Skills nehmen zunehmend Konzepte wie Nachhaltigkeit und Citizenship in den Blick, so beispielsweise die Initiative „The Future of Education and Skills 2030“ der OECD (OECD 2018 und 2020, Schleicher 2019).

Die Diskussion über Future Skills befasst sich damit, wie Studierende und damit auch Schülerinnen und Schüler auf eine Welt vorbereiten werden können, in der man die Zukunft nicht mehr durch die Kenntnis oder Analyse des Vergangenen erklären oder exakt vorhersagen kann.

Konzeptuell betrachtet stellen Future Skills eine Auswahl zukunftsbedeutender Handlungskompetenzen dar. Sie werden definiert als Handlungsdispositionen. Angelehnt an eine insgesamt ziemlich schwammige Begrifflichkeit werden Future Skills auch als Kompetenzen definiert, die es Menschen erlauben, selbstorganisiert komplexe Probleme zu lösen. Ausgangspunkt für die enorme Bedeutungszunahme der Future Skills ist die Diagnose, dass derzeitige Konzepte