



DATENGESTÜTZTE STEUERUNG UND SCHULAUTONOMIE: PLÄDOYER FÜR EINEN AUFGEKLÄRTEN REALISMUS

NORBERT MARITZEN

**STEUERUNG IM BILDUNGSWESEN: AUTONOMIE UND
STAATLICHE VERANTWORTUNG, 38. JAHRESTAGUNG
der DGBV vom 2. bis. 3. November in Hamburg**

02.11.2017



ifbg

institut für bildungsmonitoring
und qualitätsentwicklung



Hamburg

- 1 Steuerung im Mehrebenensystem
- 2 Informationelle Infrastrukturen der Steuerung
- 3 Verbindliche Gelegenheitsstrukturen
- 4 Funktionslogiken und Koppelungsprobleme
- 5 Guidelines für Systemkomponenten datengestützter Steuerung

Steuerung im Mehrebenensystem oder... Das Design bestimmt das Bewusstsein



1980er Jahre:

Die Einzelschule als Einheit der Veränderung.

1990er Jahre:

Schulautonomie als Mantra der Problemlösung für

- inflexible Strukturen
- Effizienzprobleme der Steuerung
- pädagogische Qualitätsprobleme

2000er Jahre:

Anleihen beim „New public management“

- „Entdeckung“ der Ineffizienz zentraler Inputsteuerung
- Verlagerung Befugnissen auf die Einzelschule
- Dezentralisierung und Marktorientierung

2010er Jahre:

Ausbau des Bildungsmonitorings → datengestützte Rezentralisierung?

- Rechenschaftslegung
- Evidenzansprüche / datengestützte Schulentwicklung

- Konfiguration im Mehrebenenzusammenhang:
Maßnahmen der Steuerung (Qualitätsentwicklung und -sicherung) ergänzen sich stimmig.
 - Konzertierung der Einzelverfahren
Maßnahmen der Steuerung (Qualitätsentwicklung und -sicherung) passen zusammen.
 - differentielle funktionale Bestimmung der Verfahren, Aufgaben und Regeln
Nicht jede Maßnahme ist für jeden und für alles zu gebrauchen.
 - mehrdimensionale Datengewinnungsstrategie (Kontext, Input, Output, Prozesse)
Es gibt ein breites Verständnis von Qualität, aber Fachlichkeit des Unterrichts hat hohe Priorität.
 - Implementierungsstrategie
Eine planvolle, über viele Jahre verfolgte Einführung bestimmt das Gelingen.
 - strategisch angelegte, konsistente Infrastruktur
Instrumente und Verfahren sind berechenbar, auf Dauer gestellt und institutionalisiert.
- Etablierung einer „Kultur des Hinschauens“

Informationelle Infrastrukturen der Steuerung

Grundannahme:
Instrumente und Verfahren müssen berechenbar, auf Dauer gestellt und institutionalisiert sein.



- **KERMIT-Rückmeldungen:** Lernstände Klasse 2, 3 (VERA), 5, 7, 8 (VERA), 9 (GY), 10 (STS); Lernentwicklungen 3 > 5, 5 > 7, 7 > 9/10; Tests sind flächendeckend und obligatorisch. *Output*
- Rückmeldung über die **Ergebnisse aller zentralen Abschlussprüfungen** (abschlussbezogene Datenblätter) *Output*
- **Schulinspektion** (u. a. standardisierte Unterrichtsbeobachtungen auf Basis repräsentativer Stichproben, Veröffentlichung der Ergebnisse, Responsegespräch, Vereinbarung) *Prozesse*
- **„Die Schule im Überblick“:** Datenblatt mit einer systematischen Zusammenstellung wichtiger Indikatoren auf Einzelschulebene: Herkunft der Schülerschaft, Förderbedarfe, Personal und Ressourcen, Inspektionsergebnisse, Ganztagsbeteiligung, Übergänge, zentrale Abschlüsse *Input / Prozesse/ Output/ Kontext*
- Monitoring des **Unterrichtsausfalls / der Unterrichtsvertretung**
- Systematischere, inhaltlich fokussierte **Zusammenschau von Daten** auf Einzelschul- und Systemebene mit dem Ziel, die Nutzungsvoraussetzungen weiterzuentwickeln

- Aufbereitung von **Daten für Bezirkskonferenzen** von Schulleitungen und Schulaufsicht *Input / Prozesse/ Output/ Kontext*
- **Regionaler Bildungsatlas:** Darstellung von kleinräumigen Bildungs- und Sozialdaten für die Bereiche Kita/Krippen, Schule, öffentliche Freizeitangebote (webbasiert, kartografisch, interaktiv;
<http://www.hamburg.de/bsb/regionaler-bildungsatlas-hamburg/>)
Input / Kontext

- Orientierungsrahmen Schulqualität als normativer Referenzrahmen
- diverse wiederkehrende Monitorings: zentrale Abschlussprüfungen, Programms „Fördern statt Wiederholen“, Sprachförderung, Viereinhalbjährigen-Vorstellung, Unterrichtsausfall
- systemische Auswertungen zu KERMIT 5, 7 und 9/10 (Voraussetzung: externe Testleitungen, stabile Tests, Bezug zu den Bildungsplänen)
- Auswertung der IQB-Bildungstrends für Hamburg
- Jahresbericht der Schulinspektion
- Bildungsberichterstattung für Hamburg
- Entwicklung von Sozialindizes
- Systemanalysen zu ausgewählten Fragestellungen (z. B. Ausgaben für Bildung, Leistungsgerechtigkeit, Probleme des Übergangs nach Klasse 10)

Verbindliche Gelegenheitsstrukturen

Grundannahme:
Maßnahmen / Verfahren werden
dysfunktional und missbrauchsanfällig,
ohne vorgängige Klärung von Rollen,
Aufgaben, Strukturen.



Ebene des Unterrichts

- Entwicklung schulinterner Curricula einschließlich der Entwicklung entsprechender Unterrichtsvorhaben
- Passung zwischen Curricula und Test-Gegenständen
- unterrichtsbegleitende Individualdiagnostik (z. B. Lesefähigkeit, Rechtschreibung)

Ebene der Institutionen

- Ausdifferenzierung der Funktionen und Rollen
- institutionelle Bündelung der Kompetenzen (LI, IfBQ)
- Passung zwischen Verfügungsrechten über Daten und Gegenstand der Verantwortung
- Definition der Übergabeprozesse
- Professionalisierung
- Systemkohärenz

Ebene der Einzelschule

schulintern

- Steuerungs- und Planungsinstrumente: u. a. Funktion von Fachgruppen, Steuergruppen und Funktionsträgern
- Feedbackstrukturen: Lehrkräfte / Schulleitung; Eltern / Schule; Schüler / Schule
- verbindliche, institutionalisierte, angeleitete Gelegenheitsstrukturen zum Umgang mit Datenfeedbacks (zwischen Schulleitungen und Fachkonferenzen, zwischen Lehrkräften,...)

Von außen gesetzt:

- Ziel- und Leistungsvereinbarung (gemäß § 85(1) HmbSG)
- Statusgespräche zwischen Schulaufsicht und Schulleitungen in festgelegten, datengestützten Formaten
- Datenblatt „Die Schule im Überblick“ als datengestütztes Screening

Funktionslogiken und Koppelungsprobleme

Grundannahme:

Ohne wechselseitige Anerkennung der Handlungsprämissen der Akteure kann Steuerung nicht gelingen, und zwar auf keiner Ebene.



Politik

Unterrichten

Wissenschaft

Politik → Prozessieren / Legitimieren bindender Entscheidungen angesichts

- a) der Volatilität politischer Rahmenbedingungen und
- b) einer hohen Autonomie der Professionellen (Lehrkräfte), die nicht durch Konditionalprogramme zu steuern sind.

Unterrichten

Wissenschaft

Politik → Prozessieren / Legitimieren bindender Entscheidungen angesichts

- a) der Volatilität politischer Rahmenbedingungen und
- b) der hohen Autonomie der Professionellen (Lehrkräfte), die nicht durch Konditionalprogramme zu steuern sind.

Unterrichten → Steuerung von Lehr-Lernprozessen unter der Bedingung doppelter Kontingenz, nämlich

- a) gelingender Ko-Konstruktionsprozesse zwischen Lehrern und Schülern und
- b) des Lernens als eines individuellen Prozesses, der aktives, motiviertes Lernenwollen und Verstehen voraussetzt

Wissenschaft

Politik → Prozessieren / Legitimieren bindender Entscheidungen angesichts

- a) der Volatilität politischer Rahmenbedingungen und
- b) der hohen Autonomie der Professionellen (Lehrkräfte), die nicht durch Konditionalprogramme zu steuern sind.

Unterrichten → Steuerung von Lehr-Lernprozessen unter der Bedingung doppelter Kontingenz, nämlich

- a) gelingender Ko-Konstruktionsprozesse zwischen Lehrern und Schülern und
- b) des Lernens als eines individuellen Prozesses, der aktives, motiviertes Lernenwollen und Verstehen voraussetzt

Wissenschaft → Suche nach Wahrheit unter dem Dach institutionalisierten Zweifels (Kritik, Unterscheidung, Geltungsansprüche, Komplexitätssteigerung) als kommunikativer Prozess. Wissenschaft ist relativ schwer genießbar für Akteure, die Sicherheit brauchen.

Politik ist

- stets Handeln unter Unsicherheit,
- von konfligierender Normativität, praktischen und politischen Bedingungen der Durchsetzbarkeit bestimmt,
- von Wechselfällen der Legitimationsbeschaffung und Risiken des Legitimationsverlustes geprägt.

Unterrichten → Steuerung von Lehr-Lernprozessen unter der Bedingung doppelter Kontingenz, nämlich

a) gelingender Ko-Konstruktionsprozesse zwischen Lehrern und Schülern und

b) des Lernens als eines individuellen Prozesses, der aktives, motiviertes Lernenwollen und Verstehen voraussetzt

Wissenschaft → Suche nach Wahrheit unter dem Dach institutionalisierten Zweifels (Kritik, Unterscheidung, Geltungsansprüche, Komplexitätssteigerung) als kommunikativer Prozess. Wissenschaft ist relativ schwer genießbar für Akteure, die Sicherheit brauchen.

Politik ist

- stets Handeln unter Unsicherheit,
- von konfligierender Normativität, praktischen und politischen Bedingungen der Durchsetzbarkeit bestimmt,
- von Wechselfällen der Legitimationsbeschaffung und Risiken des Legitimationsverlustes geprägt.

Pädagogische Handlungssicherheit ist stets strukturell bedroht durch

- die Wechselhaftigkeit politischer Auftragslagen,
- die Falsifizierbarkeit des empirischen Wissens,
- die Kontingenz des unterrichtlichen Handelns.

Wissenschaft → Suche nach Wahrheit unter dem Dach institutionalisierten Zweifels (Kritik, Unterscheidung, Geltungsansprüche, Komplexitätssteigerung) als kommunikativer Prozess. Wissenschaft ist relativ schwer genießbar für Akteure, die Sicherheit brauchen.

Politik ist

- stets Handeln unter Unsicherheit,
- von konfligierender Normativität, praktischen und politischen Bedingungen der Durchsetzbarkeit bestimmt,
- von Wechselfällen der Legitimationsbeschaffung und Risiken des Legitimationsverlustes geprägt.

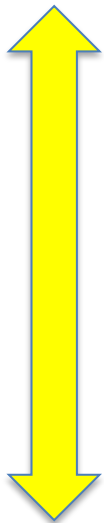
Pädagogische Handlungssicherheit ist stets strukturell bedroht durch

- die Wechselhaftigkeit politischer Auftragslagen,
- die Falsifizierbarkeit des empirischen Wissens,
- die Kontingenz des unterrichtlichen Handelns.

Über die praktische Relevanz wiss. Erkenntnisse wird nicht im Wissenschaftssystem entschieden. Entscheidend ist, ob eine „Evidenz“ im Referenzsystem mit eigener Aufmerksamkeitsstruktur (Politik / Schule) überhaupt wahrgenommen und rekontextualisiert werden kann.

Ministerien / Unterstützungseinheiten „funktionieren“ nach dem mentalen Modell:

„Wir haben viele Daten für dich. Nimm sie gefälligst zur Kenntnis oder sag mir, wie ich dich bei der Nutzung unterstützen kann.“



angebotsorientierte, appellative, generalisierende, unspezifische Impulssetzung

auf Fallverstehen bezogene, situativ motivierte, spezifische Fragehaltung

Lehrkräfte / Schulen „funktionieren“ nach dem mentalen Modell:

„Ich habe ein Entwicklungs-/Handlungsproblem. Was kann ich dazu wissen?“

Ministerien / Unterstützungseinheiten könnten alternativ nach dem mentalen Modell funktionieren:

„Erkläre mir deine Problemlagen, Herausforderungen, Entwicklungsschwerpunkte und Ziele. Ich prüfe, welche verfügbaren bzw. zu generierenden Daten dir helfen oder dich korrigieren können.“



angebotsorientierte, ~~appellative~~, generalisierende, unspezifische Impulssetzung

auf Fallverstehen bezogene, situativ motivierte, spezifische Fragehaltung

Lehrkräfte / Schulen „funktionieren“ nach dem mentalen Modell:

„Ich habe ein Entwicklungs-/Handlungsproblem. Was kann ich dazu wissen?“

Ein paar Guidelines für Systemkomponenten datengestützter Qualitätsentwicklung und -sicherung



- Zentral ist der Aufbau einer hinreichend komplexen **Infrastruktur** der Datenbereitstellung: mehrdimensional / mehrere Systemebenen / geklärte / einfache Zugänglichkeit und Verfügungsrechte / instruktive Formate
- Die **professionelle Rolle / Aufgabe** und deren situationsadäquate Ausfüllung bestimmen den Zuschnitt (z. B. Aggregatebene) und den Umgang mit Daten.
- **Umgang der Schulaufsicht mit Daten:**
 - Grundlage sind immer Daten aus unterschiedlichen Quellen, zu unterschiedlichen Dimensionen möglichst in längsschnittlicher Perspektive, nicht Einzelergebnisse.
 - Entscheidungen über Individuen/Institutionen werden nicht auf Basis von einzelnen Datenerhebungen gemacht. → Zusammenschau!
 - Die Gewichtung unterschiedlicher Datengrundlagen wird explizit gemacht.
 - Die Aufsicht qualifiziert sich für ihre spezifische Aufgabe bei der Datennutzung.

- Zentral ist der Aufbau der Datenbereitstellung: mehr oder weniger geklärte / einfache Zugangsformate
- Die **professionelle Rolle** der Lehrkräfte und die Ausfüllung bestimmen den Umgang mit Daten.
- **Umgang der Aufsicht**
 - Grundlage sind immer unterschiedlichen Daten aus der Perspektive, nicht für
 - Entscheidungen über die Nutzung von einzelnen Daten
 - Die Gewichtung wird individuell gemacht
 - Die Aufsicht qualifiziert die Datennutzung.
- Kritische Reflexion der eigenen Aufgaben, des eigenen Interventionsrepertoirs, der eigenen Haltung, der (Neben-)Folgen des eigenen Agierens
- Einübung eines forschenden/fragenden Habitus
- Einübung kooperativen Datenumgangs und kooperativen Lernens
- *Grundwissen über Grundlagen, Aussagekraft, Reichweite und Grenzen bestimmter Datenerhebungen*
- *Grundkompetenzen im Lesen/Verstehen numerischer und grafischer Darstellungen*
- Fähigkeit, deskriptive, schlussfolgernde und wertende Aussagen zu trennen
- Fähigkeit, entwicklungsförderliche Settings für datenbasierte Gespräche herzustellen
- Fähigkeit, die Geltungsansprüche eigener Schlussfolgerungen bescheiden zu formulieren.

- **Unterstützung der Schulen für die Datennutzung:**
 - Es gibt verbindliche schulinterne Gelegenheitsstrukturen zur Datennutzung → z. B. fachbezogene Jahrgangsteams, Steuergruppen usw. mit gesicherten Zeitressourcen
 - Daten werden in strukturierte und institutionalisierte Entwicklungszyklen der eingebracht.
 - „Data-teams“ arbeiten als professionelle Lerngemeinschaften und werden ggf. von externen Fachberatern/-innen unterstützt.
 - Der Fokus liegt auf datengestützte Unterrichtsentwicklung.
 - Die Verknüpfung von Daten mit pädagogischem / didaktischen Fachwissen ist zentral.
 - Es gibt Regeln zum schulinternen/schulöffentlichen Umgang mit Daten.
 - Die Schulleitung steuert die schulische Datennutzung, nicht die Schulaufsicht.

2010er Jahre:

Ausbau des Bildungsmonitorings → datengestützte Rezentralisierung?

- Rechenschaftslegung
- Evidenzansprüche / datengestützte Schulentwicklung

- Zwischen Schulautonomie, Rechenschaftslegung und Evidenzorientierung besteht allenfalls ein loser Zusammenhang. Die „Musik“ spielt in den Prozessen zwischen den Akteursebenen.
- „Datennutzung“ birgt Chancen und Risiken zugleich: Rücknahme von Autonomie durch verschärfte Kontrollen vs. Ermöglichung und Orientierung von Entwicklung durch empirische Fundierung
- Anerkennung funktionaler Differenzierung, Verantwortungsübernahme und Professionalisierung sind entscheidende Aspekte der Systemsteuerung.
- *„Freiheit ist die Einsicht in die Notwendigkeit.“* (Hegel)

Vielen Dank!

Norbert Maritzen

Institut für Bildungsmonitoring und
Qualitätsentwicklung (IfBQ)
Direktor



E-Mail: norbert.maritzen@ifbq.hamburg.de
www.hamburg.de/ifbq