



Leseprobe aus Rolff, Komprehensive Bildungsreform,  
ISBN 978-3-7799-7551-9 © 2023 Beltz Juventa in der Verlagsgruppe Beltz,  
Weinheim Basel  
[http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/  
gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-7551-9](http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-7551-9)

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	11
<b>Ausgangsfrage: Warum erreichen so viele Reformen ihre Ziele nicht?</b>	13
<b>Teil I: Komprehensiv 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.</b>	<b>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.</b>	<b>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-Analysiker 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.