

## Zur Zulassungspraxis von Schulbüchern in Deutschland

### *Abstract*

*The intention of this paper is to provide an overview of the different procedures currently existing in Germany that regulate the approval of textbooks directly and indirectly. They have evolved historically within each federal state under the responsibility of the respective ministry of education and affect supply as well as usage of textbooks. Yet those approval procedures are not undisputed with regard to their effectiveness and significance for the development and distribution of educational media for schools (cf. Wendt 2010). The main focus is to systematically describe those procedures in the light of their functional meaning for the process of textbook development and distribution. This is done in light of the assumption that the responsible selection of educational media for schools has to take into account the divergent and sometimes suspenseful spheres of cultural order, political control, social legitimation, scientific justification, and economic interests (cp. Höhne 2015) and also the structural interrelatedness of their "actors" (school supervision, teachers, publishers of educational media) (cp. Fey/Matthes/Neumann 2015). To validate the systematical and functional classifications with an empirical foundation, this paper will also refer to selected results of a survey conducted 2013/2014 with responsible members of all Ministries of Education of Germany.*

### **1. Einleitung**

In der Bundesrepublik Deutschland koexistieren gegenwärtig unterschiedliche Verfahren zur Zulassung von Schulbüchern (Schulbuchapprobation). Zwar gibt es einen allgemeinen rechtlichen Rahmen, der die grundsätzliche Einflussnahme auf die Nutzung von Schulbüchern auf Basis der verfassungsrechtlich festgeschriebenen Hoheit des Staates über die Schule regelt; die konkrete Ausgestaltung und die Verfahrensweise dieser Einflussnahme sind jedoch von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich geregelt worden. Diese rechtlichen Grundlagen des Zulassungsverfahrens werden von Leppke (2002) auch in ihrer historischen Entwicklung ausführlich beleuchtet (vgl. dazu auch Wendt 2010, S. 84). Wichtige Rahmenbedingungen der rechtlichen Geltung des Zulassungsverfahrens sind durch einschlägige Urteile des Bundesverfassungs- und des Bundesverwaltungsgerichts festgeschrieben worden, die „die Festlegung der Erziehungs- und Unterrichtsziele und die Bestimmung des Unterrichtsstoffs“ als Gestaltungsaufgabe bzw. -recht der Bundesländer in Ableitung des grundgesetzlich geregelten staatlichen hoheitlichen Erziehungsauftrags bestätigen (vgl. Leppke 2002, S. 1f.). Maßgeblich für die Gestaltung der Rahmenbedingungen der Verfahren ist außerdem der Beschluss der Kul-

tusministerkonferenz vom 29.06.1972, in dem der *Genehmigungsvorbehalt* durch das jeweilige Kultusministerium festgehalten, der grobe Ablauf des Zulassungsverfahrens inkl. der basalen Eignungskriterien beschrieben sowie die Möglichkeit zum Verzicht auf ein Zulassungsverfahren eingeräumt werden (vgl. ebd., S. 12f.). Basale Kriterien, die hier formuliert werden, sind: 1.) dass das Schulbuch nicht gegen Verfassungsgrundsätze und Rechtsvorschriften verstößt und 2.) dass das Schulbuch den Anforderungen der Lehrpläne und Richtlinien inhaltlich, didaktisch und methodisch entspricht (vgl. ebd.). Die Schulaufsicht obliegt in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund der föderalistischen Struktur im Bildungswesen hoheitlich den Ländern bzw. den Kultusbehörden der Länder. Die genauen Verfahrensweisen und Verantwortlichkeiten werden über das jeweilige Schulgesetz sowie über entsprechende Verwaltungsverordnungen bzw. -richtlinien geregelt. Davon betroffen ist auch die Schulbuchzulassung, die in der Regel in entsprechenden Referaten der Kultusministerien verankert ist.<sup>1</sup> Teilweise werden Verantwortlichkeiten bzw. konkrete Prüfaufgaben auch delegiert und zwar in der Regel an vorhandene Landesinstitute für Schulqualität bzw. Schulentwicklung. Diese führen dann das *Zulassungsverfahren* oder Teile des Verfahrens im Auftrag des Ministeriums durch. Die unterschiedlichen Verfahren sind u.a. bereits von Stöber (2010) auf empirischer Basis beschrieben worden, wobei auch die Unterschiedlichkeiten der einzelnen Bundesländer herausgearbeitet worden sind. Das folgende Kapitel basiert auf einer erneuten Überprüfung der Aktualität dieser Verfahren (vgl. auch Fey 2015, S. 36–42). Es verfolgt jedoch das Ziel, die unterschiedlichen Verfahrensweisen eher in Bezug auf ihre typischen Merkmale und die damit verbundenen Funktionen innerhalb der Regelungsverfahren bzw. der Akteurskonstellationen zu systematisieren, die mit der „educational policy“ rund um das Bildungsmedium Schulbuch verbunden sind. Für dieses Vorhaben existiert ein begleitendes empirisches Fundament, nämlich eine Interviewstudie, die im Rahmen des Forschungsprojekts „Bildungsmedien Online“ der Universität Augsburg im Jahre 2013 und 2014 mit Verantwortungsträgern der Schulaufsicht aller Bundesländer durchgeführt wurde. Alle Teilnehmer und Teilnehmerinnen wurden dabei auch gebeten, in Grundzügen die im jeweiligen Bundesland bestehenden Verfahren zu beschreiben.

## 2. Zulassungsverfahren in Deutschland

Nach wie vor (vgl. Stöber 2010) werden in zwölf von sechzehn Bundesländern Verfahren zur Zulassung von Schulbüchern angewandt, die letztlich dazu führen, dass es für Lehrkräfte und in der Regel auch für die Öffentlichkeit einsehbare Listen mit zugelassenen Schulbüchern gibt. Diese Unterrichtsfach-, Schulart- und Jahrgangstufen-spezifischen Listen enthalten nur grundlegende Angaben über die jeweiligen zugelassenen Bücher und keine Wertungen bzw. Vergleichsmöglichkeiten in Bezug auf inhaltlich-qualitative Elemente (vgl. beispielhaft die Listen des Landes Baden-Württemberg, die Verlag, Seitenzahl, Preis, ISBN-Nr. und Gewicht der einzelnen Titel aufführen)<sup>2</sup>. Auf Zulassungsverfahren gänzlich verzichtet wird zurzeit in den Bundesländern Berlin,

<sup>1</sup> Vgl. Organigramm des bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus. URL: [www.km.bayern.de/download/6940\\_organigramm.pdf](http://www.km.bayern.de/download/6940_organigramm.pdf); Zugriffsdatum: 28.02.2015.

<sup>2</sup> Vgl. Liste zugelassener Schulbücher. URL: [http://www.schule-bw.de/service/schulbuchlisten/zugelassene\\_schulbuecher/](http://www.schule-bw.de/service/schulbuchlisten/zugelassene_schulbuecher/); Zugriffsdatum: 05.03.2016.

Hamburg, Schleswig-Holstein und Saarland. Hier liegt die Verantwortung für die Prüfung und Einführung von Schulbüchern bei der einzelnen Schule, die beispielsweise im Rahmen von Fachkonferenzen über das zu nutzende Schulbuch entscheidet.<sup>3</sup> Wendt (2010) hatte gemutmaßt, es sei damit zu rechnen, dass weitere Länder auf das Zulassungsverfahren entweder gänzlich verzichten oder Schritte in Richtung vereinfachter Verfahren unternehmen. Es lässt sich festhalten, dass ersteres bisher nicht eingetreten ist, während sich durchaus ein „pragmatischer Trend“ in Richtung umfänglicherer Nutzung der sogenannten vereinfachten Verfahren insgesamt erkennen lässt, wie auch die später noch folgenden Ergebnissen der Interviewstudie mit Funktionsträgern der Schulaufsicht aufzeigen werden. Doch zunächst sollen knapp die verschiedenen Verfahrensweisen zur Zulassung/Einführung von Schulbüchern skizziert werden.

## Zulassungsverfahren – Typen

### *Das gutachterliche Verfahren*

Im *gutachterlichen Verfahren* erfolgt die Prüfung eines Schulbuches nach Antragseingang bzw. Einreichung durch den Verlag durch einen oder mehrere Gutachter bzw. Gutachterinnen, die in der Regel selbst Lehrkräfte sind. Die Gutachten werden schriftlich verfasst und gehen zunächst an die zulassende Stelle. Ihre Grundlage bilden bundeslandspezifische Kriterienkataloge, in denen sich einerseits die bereits genannten Kriterien der Kultusministerkonferenz widerspiegeln, andererseits aber auch vielfältige weitere Kriterien formuliert werden, die einerseits als Konkretisierung, andererseits aber auch als Erweiterung bzw. Ergänzung dieser übergeordneten Leitlinien verstanden werden können. Die Gutachten bewerten die vorgelegten Schulbücher entlang der definierten Kriterien, wobei auffällt, dass in allen Bundesländern, die gutachterliche Verfahren anwenden, z.T. umfassende und differenzierte Kriterienkataloge zur Anwendung kommen (die untenstehende Tabelle gibt eine Übersicht über Kriterien, die jeweils in mindestens zwei Bundesländern angewandt werden).<sup>4</sup> Die Zulassung würde jedoch nur dann versagt werden, wenn die übergeordneten Prüfkriterien nicht erfüllt werden. Alle weiteren Mängel in den verschiedenen Bereichen der Prüfkriterien werden den Verlagen als sogenannte „Monita“ mit der Aufforderung zur Nachbesserung zurückgemeldet (ohne dass der Gutachter bzw. die Gutachterin namentlich genannt wird). Hier kann dann je nach Bundesland auch eine iterative Abfolge als Kommunikationsprozess zwischen der zulassenden Stelle und den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Verlages einsetzen, in dem dann letztlich etwa bestimmte Monita vom Verlag anerkannt werden und andere, möglicherweise weniger gewichtige auch nicht zwingend nachgebessert werden.

<sup>3</sup> Auch bei bestehendem Zulassungsverfahren obliegt die Anschaffung eines Buches für ein bestimmtes Fach den Schulen; es entfällt jedoch ein grundsätzlicher Prüfaufwand und -auftrag im Sinne der Zulassungsverfahren.

<sup>4</sup> Der Einschätzung Wellenreuthers, das Schulbuch werde in Deutschland lediglich dahingehend geprüft, ob es „bestimmte Lehrplanvorgaben einhält, also z.B. bestimmte Inhalte oder Gegenstände behandelt“ (2007, S. 52), und es würden „Fragen der methodischen Güte des Schulbuchs (z.B. der Verständlichkeit von Darstellungen, von Erklärungen, der Schwierigkeitsstufung von Aufgaben)“ (ebd.) nicht geprüft, ist demnach nicht ohne Weiteres zuzustimmen.

**Tab. 1** Übersicht über Prüfkriterien, die im Rahmen von Zulassungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland zur Anwendung kommen (Auswahlkriterium: mehrfaches Vorkommen in unterschiedlichen Bundesländern) (Quelle: Fey 2015, S. 39)

- Verfassungskonformität
- Übereinstimmung mit den Erziehungszielen (Schulgesetz)
- Übereinstimmung mit den Zielen, Kompetenzen und Inhalten der Bildungsstandards
- Didaktische und methodische Aufbereitung
- Altersgemäße Aufbereitung
- Berücksichtigung des Gender-Aspekts
- Orientierung an den jeweiligen Fachwissenschaften
- Entsprechung zum Lehr- bzw. Bildungsplan
- Kompensation ungleicher Bildungschancen
- Sinnvoller Unterrichtseinsatz
- Sachliche Richtigkeit
- Keine Diskriminierung in Bezug auf Geschlecht, Religion, ethnische Zugehörigkeit
- Lebensnähe
- Darstellung von Multikulturalität
- Ganzheitlichkeit
- Förderung grundlegender Arbeits- und Lerntechniken
- Angemessene Sprache und Gestaltung
- Ermöglichung individueller Lernwege
- Freiheit von Indoktrination
- Integration/Inklusion
- Methodenvielfalt
- Variation der Sozialformen
- Klare Strukturierung
- Vermeidung einseitiger Darstellungen
- Erziehung zur Achtung von Menschenwürde und Menschenrechten (Toleranz)
- Förderung von Selbständigkeit/selbständigem Lernen
- Implementierung von Konzepten fächerübergreifenden Lernens

### *Das vereinfachte Verfahren*

Das vereinfachte Zulassungsverfahren basiert im Wesentlichen darauf, dass eine Erklärung des Verlages darüber abgegeben wird, dass das zur Zulassung vorgelegte Schulbuch den schriftlich formulierten Zulassungskriterien des jeweiligen Bundeslandes entspricht (Konformitätserklärung). Dieses Verfahren existiert mittlerweile in vielen Bundesländern parallel zu gutachterlichen Verfahren und wird oftmals nur für bestimmte Fächer angewandt. Im Rahmen der Interviewstudie wurde in einigen Interviews deutlich, dass hinter dieser Separierung oftmals eine Unterscheidung von sensiblen bzw. weniger sensiblen Fächern steht. Das Konzept der „sensiblen Fächer“ bezieht sich hierbei auf Fächer, deren inhaltliche Ausrichtung dazu geeignet ist, vereinseitigend Einfluss auf die Wahrnehmung der Schülerinnen und Schüler von Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und Sozialem zu nehmen (z.B. die Fächer Geschichte, Sozialkunde, Politik, Deutsch, Fremdsprachen u.ä.).

*Die pauschale Zulassung*

Die pauschale Zulassung wird in vielen Bundesländern schon seit Bestehen der Zulassungsverfahren für bestimmte Lehr-Lernmittel in Buchform, die in einzelnen Fächern ergänzend zu Schulbüchern eine wichtige Rolle spielen, eingesetzt. Dazu gehören z.B. Atlanten, Wörterbücher, Liederbücher oder die Bibel. Diese Bücher sind aufgrund von entsprechenden schulrechtlichen Bestimmungen vom Genehmigungsverfahren ausgeschlossen. Pauschal zugelassen werden aber in einigen Bundesländern auch Bücher für bestimmte Schularten oder -stufen (z.B. die gymnasiale Oberstufe, Berufsschulen, Sonderschulen), was in diesen Fällen dann auch bedeutet, dass hier die Differenzierung bzgl. sensibler/weniger sensibler Fächer, die im vorigen Abschnitt als Unterscheidungskriterium für die Anwendung gutachterlicher Verfahren aufgezeigt wurde, nicht mehr greift.

*Das Stichprobenprinzip*

Im Rahmen der Interviews, die mit Verantwortlichen der Schulaufsicht durchgeführt wurden, zeigte sich, dass in einer Reihe von Ministerien ergänzend zu den formal geltenden Verfahren auch mit Stichprobenprüfungen gearbeitet wird, ohne dass dies zwingend in schulrechtlichen Bestimmungen oder verwaltungsrechtlichen Vorschriften beschrieben oder bestimmt ist. Zum Einsatz kommt diese Prüfstrategie etwa bei Büchern, die im Rahmen der pauschalen Zulassungsverfahren eingeführt werden. Sie dient hier dazu, die Konformitätserklärung durch die Verlage anhand einzelner ausgewählter Beispiele zu überprüfen (Verifikations- bzw. Falsifikationsprinzip). Inwiefern hier analog zu den gutachterlichen Verfahren gearbeitet wird, also tatsächlich vollumfängliche gutachterliche Prüfungen vorgenommen werden, konnte nicht eruiert werden bzw. lag außerhalb der Reichweite der Interviewfragen.

*Zusammenfassung*

Zur momentanen Ausgestaltung der Zulassungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland lässt sich zusammenfassend Folgendes festhalten:

- (1) Der überwiegende Teil der Bundesländer setzt nach wie vor (vgl. den Stand, den Stöber 2010 beschreibt) gutachterliche bzw. ergänzend vereinfachte Verfahren zur Schulbuchzulassung ein.
- (2) Ein länderspezifisches Zulassungsverfahren, das rein auf einer Selbsterklärung der Verlage beruht (Konformitätserklärung), existiert bisher in keinem Bundesland.
- (3) Es finden sich teilweise ausdifferenzierte Zulassungs- bzw. Prüfkriterien, die zwar im Verfahren der Zulassung eine Rolle spielen – z.B. bei Gutachten, bei der Bemängelung (Monita) und deren Nachbesserung –, jedoch keinen Niederschlag im sozusagen „öffentlichen Endprodukt“ (Liste zugelassener Schulbücher) finden.
- (4) Pauschale Zulassungsverfahren werden von den Bundesländern, die auch ein gutachterliches Zulassungsverfahren durchführen, hinsichtlich bestimmter Fächer oder Schularten differenziert eingesetzt (Mischformen).

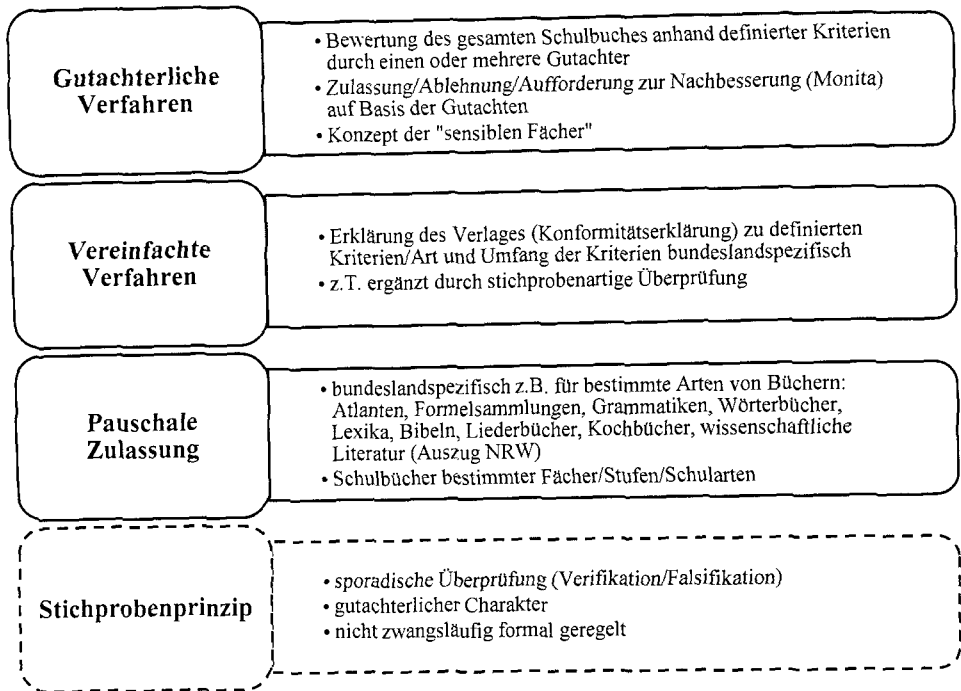


Abb. 1 Verfahrenstypen der Zulassungspraxis in der Bundesrepublik Deutschland (Quelle: eigene Darstellung)

### 3. Zentrale Ergebnisse einer Interviewstudie mit Schlüsselpersonen der Schulaufsicht

#### Untersuchungsdesign

Im Rahmen des Forschungsprojekts „Bildungsmedien Online“, das von 2011 bis 2014 an der Universität Augsburg durchgeführt wurde, fand auch eine Befragung von Verantwortungsträgern der Schulaufsicht statt. Diese Befragung wurde als leitfadengestütztes Experteninterview konzipiert (vgl. Mayer 2008; Mayring 1995; Gläser/Laudel 2010) und telefonisch mit einer systematisch gebildeten Untersuchungsgruppe durchgeführt. Zur Generierung der Stichprobe wurden die für Lehr-Lernmittel/Medien und/oder Schulbuchzulassung zuständigen Referate der Kultusministerien aller Bundesländer kontaktiert und um Mitwirkung gebeten. Informationen über die geplante Befragung wurden schriftlich übermittelt, und es wurde gebeten, Personen aus den entsprechenden Verantwortungsbereichen als Interviewpartner und -partnerinnen zu vermitteln. Zwei Interviews wurden mit ehemaligen Mitarbeitern der Schulaufsicht im Januar/Februar 2013 als Pretest durchgeführt. Anhand von Anregungen der interviewten Personen wurde der Interviewleitfaden weiter angepasst. Erfreulicherweise konnten aus allen Bundesländern geeignete Interviewpartner und -partnerinnen ermittelt werden. Die Interviews wurden vollständig transkribiert und softwaregestützt ausgewertet. Dabei wurden Aussagen jeweils in Zuordnung zu der vorausgegangenen Frage systematisiert und kategorisiert –

mit dem Ziel, das Aussagespektrum abzubilden, das sich in der Summe der Interviews zu den einzelnen Fragen ergab.

### **Ergebnisse** (vgl. die Übersicht in den Tabellen 2 und 3)

Bei der Frage nach den *Ergebnissen* und der *Effektivität* des Zulassungsverfahrens zeigt sich, dass das Verfahren offensichtlich auch unabhängig vom finalen Votum des Gutachters (Ablehnung/Genehmigung) zur Qualitätsverbesserung von Lehrmitteln dient. In elf der durchgeführten Interviews mit Personen aus Ländern, die über ein Zulassungsverfahren verfügten, gaben die Interviewpartner bzw. -partnerinnen an, dass es im Rahmen des Verfahrens zur Anmerkung von Mängeln (Monita) komme. Die Verlage würden daraufhin aufgefordert, diese Mängel zu korrigieren.

*Dann gehen die Gutachten an die Verlage, die mit der Zusendung aufgefordert werden, die Monita einzuarbeiten oder, wenn sie damit nicht einverstanden sind, zu erläutern, warum sie ein bestimmtes Monitum in Frage stellen. Die [...] SachbearbeiterInnen im Referat stehen in dieser Zeit immer im Kontakt mit dem Verlag. Wenn es sich um gravierende Eingriffe handelt, ist direkt der Fachmitarbeiter angesprochen. Wenn man sich dann geeinigt hat, legt der Verlag das überarbeitete Manuskript vor, und das geht dann an unsere Fachmitarbeiter.*

Jedoch ließen sich hier Unterschiede zwischen den Bundesländern feststellen. Es fanden sich divergierende Aussagen von: „Es wird kaum nachgebessert“, bis hin zu: „Es wird in praktisch jedem Buch nachgebessert“. Auch zeigte sich, dass für eine Zulassung jeweils nur sozusagen „Minimalkriterien“ erfüllt werden müssen:

*Natürlich, das muss ich zugeben, gibt es immer noch Schulbücher, die unseren Vorstellungen von der Qualität oder vom Niveau her nicht so entsprechen. Aber in einem solchen Fall haben wir fast keine Handhabung. Wenn die vorgegebenen Kriterien erfüllt sind, müssen wir das Buch zulassen.*

Insgesamt wurde dem Zulassungsverfahren eine „gute“ bzw. „hohe“ Zuverlässigkeit zugesprochen. Als nicht zuverlässig im Blick auf seine Ergebnisse wurde das Verfahren in keinem Interview bezeichnet.

Es existiert – das zeigte sich im Rahmen der Frage, inwiefern auch vereinfachte Verfahren parallel zum gutachterlichen Zulassungsverfahren eingesetzt werden – eine Vorstellung von bestimmten „sensiblen Fächern“ (damit werden in der Regel geistes- bzw. sozialwissenschaftlich orientierte Fächer gemeint), und einige Bundesländer haben ihre gutachterlichen Verfahren gezielt auf diese als „sensibel“ charakterisierten Fächer beschränkt – andere überlegen, dies in Zukunft zu tun.

*Wir machen dieses Genehmigungsverfahren hier [...] für die Fächer, die für die betreffende Schulart eine gewisse Brisanz, eine besondere Bedeutung haben, bzw. auch eine besondere politische Strahlkraft haben. Also Fächer wie Deutsch, den sozialkundlichen Bereich, Geschichte – das sind Bereiche, in denen eine Genehmigung unbedingt erforderlich ist.*

Als *Stärken des Zulassungsverfahrens* wurden im Wesentlichen drei Aspekte hervorgehoben:

- (1) eine sozusagen „instrumentelle Funktion“ des Verfahrens (Einführung neuer Unterrichtsmethoden, Umsetzung der eigenen Bildungsziele, Standardisierung in Bezug auf die Bildungsstandards);

- (2) funktionale Aspekte, und zwar hier vor allem die Unterstützungsleistung, die das Verfahren bzw. die Liste zugelassener Schulbücher für Schule, Unterricht bzw. Lehrkräfte haben. Zu dieser Unterstützungsleistung gehören: Unterstützung des Unterrichts durch gute Lernmittel, Sicherung eines Leitfadens für die Lehrkräfte, Sicherheit der fachlichen Korrektheit für die Lehrkräfte, Sicherheit der Passung der Lehrmittel mit den Bildungsplänen und Bildungsstandards.
- (3) Außerdem wird der Aspekt der Qualitätssicherung erwähnt, der hier vor allem direkt gegenüber den Verlagen als Produzenten von Lehr-/Lernmitteln geltend gemacht wird.

*Stärken bestehen darin, dass wir mit den Verlagen gemeinsam arbeiten. Die Schulbuchverlage an sich sind Institutionen, die privatwirtschaftlich geführt werden, die einen wichtigen Auftrag für uns übernehmen, indem sie Unterrichtsmaterial in hoher Qualität bereitstellen, um die Dinge umzusetzen, die wir gern in Schulen haben möchten – als Ziele. Das sind zum Beispiel die Kompetenzentwicklung oder die Umsetzung von Bildungsstandards und so weiter.*

Als *Schwäche des Verfahrens* wurde der hohe Aufwand genannt, der vor allem mit gutachterlichen Verfahren verbunden ist. In einigen Interviews wurde explizit darauf hingewiesen, dass es bei gutachterlichen Verfahren zu zeitlichen Verzögerungen bei der Einführung neuer Lehrwerke kommt. Auch auf hohe Personalkosten (feste Mitarbeiter bzw. Mitarbeiterinnen und Kosten für die Gutachter und Gutachterinnen) wurde hingewiesen. Zuletzt wiesen einige Interviewpartner und -partnerinnen auch auf den erhöhten bzw. multiplizierten Aufwand hin, der sich durch die föderale (bildungs-)politische Struktur der Bundesrepublik Deutschland ergibt.

Im Rahmen der Interviews wurden die Interviewpartner und -partnerinnen auch nach persönlichen Erfahrungen gefragt, die sie im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit bei der Zulassung von Schulbüchern gemacht haben.

In einigen Interviews wurde von *positiven Erfahrungen* mit den Gutachtern bzw. Gutachterinnen berichtet (hoher Einsatz, Lerneffekt durch Erstellung der Gutachten, Gutachter und Gutachterinnen werden zu Autoren und Autorinnen). Außerdem wurden im Rahmen dieser Frage genannt: Einfluss auf Bildungsplanumsetzung nehmen können, Feedbackstruktur zwischen Kultusministerien, Verlagen und Lehrkräften, Mangel an Beschwerden, Einflussnahme auf die Darstellung von Heterogenität in Schulbüchern.

Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die häufige Erwähnung eines positiven Kontakts mit den Verlagen – verbunden mit der Erfahrung, dass tatsächlich auch auf die Änderungswünsche seitens der zulassenden Stellen eingegangen wird.

*Positive Erfahrungen habe ich gemacht dadurch, dass ich mit den Verlagen häufig im Gespräch bin und dabei feststelle, dass die Gutachten den Verlagen helfen. Das sind für mich ganz außerordentlich gute Konsequenzen; die Verlage sind ja auch ein Stück weit mit ihren Autoren dafür verantwortlich, was für Lehrwerke in die Schulen kommen, bzw. für die Qualität verantwortlich. Und wenn wir dann durch unsere Gutachten dadurch helfen, die Qualität zu verbessern, dann finde ich es gut.*

Als *negative Erfahrungen* wurde vereinzelt berichtet, dass Verlage versucht haben, schlechte bzw. veraltete Bücher durchzubringen, dass es Probleme mit Gutachtern bzw. Gutachterinnen, die Fristen nicht einhalten, gibt, dass Beschwerden bzgl. des Gewichts der Schulbücher (des Schulranzens) eingehen, dass Verlage keine Absatzzahlen ihrer



Bücher nennen wollen, dass Verlage nicht wie gewünscht oder erwartet auf Kritik reagieren und dass sich Ansprechpartner bzw. -partnerinnen in Verlagen ändern.

Bei der Frage nach dem *Sinn des Zulassungsverfahrens* spiegeln sich Aussagen wider, die bereits bei der Frage nach den Stärken des Zulassungsverfahrens getroffen wurden. Dazu gehören – kurz zusammengefasst – folgende Aspekte: Qualitätssicherung, Verbesserung von Schulbüchern, Unterstützungsleistung gegenüber Schulen und Lehrkräften, Absicherung/Geltendmachung der Lehr- und Bildungspläne, Geltendmachung von Ansprüchen an Verlage, Stellschraube, um Veränderungsprozesse zu befördern, Verantwortung/Kontrolle als staatliche Hoheitsaufgabe. In wenigen Interviews wurde der Sinn des Verfahrens auch hinterfragt, und zwar vor allem vor dem Hintergrund, dass der Markt über Angebot (Verlage) und Nachfrage (Lehrkräfte, die sich in ihrer Auswahl nach den für sie geltenden Standards richten) bereits ausreichend regele.

Im Zusammenhang mit der Frage nach der *Zukunft des Zulassungsverfahrens* zeigte sich deutlich, dass es in einer Reihe von Bundesländern zumindest Überlegungen gibt, die bestehenden Verfahrensweisen weiter in Richtung vereinfachter Verfahren zu entwickeln. Zudem wurde erwähnt, dass die Digitalisierung von Schulbüchern sowie der Trend zum Stellenabbau Änderungsdruck vor allem auf die gutachterlichen Verfahren erzeugen.

**Tab. 2** Übersicht über beteiligte Institutionen und Soziodemographie der Interviewpartner und -partnerinnen (Quelle: eigene Darstellung)

<b>Beteiligte Organisationen</b> (alphabetisch)	
Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Bayern)	
Hessisches Kultusministerium und Landesschulamt (Hessen)	
Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen in Schleswig-Holstein (Schleswig-Holstein)	
Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung (Hamburg)	
Landesinstitut für Pädagogik und Medien (Saarland)	
Landesinstitut für Schule (Bremen)	
Landesinstitut für Schulentwicklung (Baden-Württemberg)	
Landesinstitut für Schulqualität Halle (Sachsen-Anhalt)	
Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg (Brandenburg)	
Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Mecklenburg-Vorpommern)	
Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur (Rheinland-Pfalz)	
Ministerium für Schule und Weiterbildung (Nordrhein-Westfalen)	
Niedersächsisches Kultusministerium (Niedersachsen)	
Sächsisches Bildungsinstitut (Sachsen)	
Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft (Berlin)	
Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Thüringen)	
<b>Allgemeine Informationen, Soziodemografisches</b>	
Gesamtzahl beteiligter Personen	28
Anzahl der Interviews <sup>5</sup>	21

<sup>5</sup> Es wurden aus pragmatischen Gründen bzw. auf Wunsch der beteiligten Organisationen auch Gruppeninterviews mit zwei oder auch drei Personen durchgeführt.

Anteil der Personen, die über einen beruflichen Hintergrund als Lehrkraft verfügten	85%
Anteil der Personen, die über eine Berufserfahrung von mehr als drei Jahren in der aktuellen Position verfügten	85%
Anteil der Personen, die über eigene Erfahrungen als Schulbuchautor/in verfügten	20% (mind.) <sup>6</sup>
Geschlecht Anteil Frauen Anteil Männer	46% 54%
Altersstruktur älter als 55 Jahre 45–54 Jahre 35–44 Jahre	46,4% 39,3% 14,3%

**Tab. 3** Ergebnisse der Experteninterviews zum Zulassungsverfahren (Darstellungsschema: Gemeinsame/vergleichbare Aussageinhalte sind kategorisiert und quantifiziert; nicht wiedergegeben sind Aussageinhalte, die lediglich in einem Interview vorkamen.) (Quelle: eigene Darstellung)

<b>Ergebnisse und Effektivität des Verfahrens (n=15)<sup>7</sup></b>	
<i>„Wie bewerten Sie die Praxis des Zulassungsverfahrens im Hinblick auf die Zuverlässigkeit der Ergebnisse und ihre Effektivität?“</i>	
Feststellung von Monita im Verlauf des Verfahrens → Korrekturaufforderung an Verlage	11
Gute bzw. hohe Zuverlässigkeit des Verfahrens	7
Anmerkung: Entscheidung über konkreten Einsatz des Schulbuchs durch Lehrkräfte bzw. Schulträger	4
Konzentration auf sensible Fächer (sinnvoll)	5
<b>Stärken des Verfahrens (n=11)</b>	
<i>„Wo sehen Sie Stärken und wo Schwächen des bisherigen Verfahrens zur Zulassung von Schulbüchern?“</i>	
Unterstützungsleistung/Entlastung (gegenüber Schulen, Lehrkräften, Unterricht)	8
Qualitätssicherung allgemein (fachlich/didaktisch/pädagogisch)	8
Qualitätssicherung <i>direkt</i> gegenüber den Produzenten (Verlagen)	6
Instrumentelle Funktion (Einführung neuer Unterrichtsmethoden, Standardisierung, Umsetzung der eigenen Bildungsziele)	4

<sup>6</sup> Im Gegensatz zu den anderen in dieser Tabelle angegebenen Kennzahlen wurde nicht explizit nach einer Erfahrung als Schulbuchautor bzw. -autorin gefragt. Die Zahl beruht auf einer Auswertung des qualitativen Teils der Interviewstudie und ist daher als Mindestangabe zu verstehen, da es möglich ist, dass weitere Personen über Erfahrungen als Schulbuchautoren bzw. -autorinnen verfügten, dies aber im Interviewverlauf nicht thematisiert haben.

<sup>7</sup> Mit „n“ ist hier die Anzahl der Interviews angegeben, bei denen die gestellte Frage von dem Interviewteilnehmer oder der Interviewteilnehmerin beantwortet wurde.

<b>Schwächen des Verfahrens (n=12)</b>	
<i>„Wo sehen Sie Stärken und wo Schwächen des bisherigen Verfahrens zur Zulassung von Schulbüchern?“</i>	
Erhöhter (multiplizierter) Aufwand durch Föderalismus	6
Hoher Aufwand (Zeit, Personal, Kosten) bei gutachterlichen Verfahren	5
Zeitliche Verzögerung bei der Einführung neuer Lehrwerke	3
<b>Positive Erfahrungen (n=13)</b>	
<i>„Welche positiven und welche negativen Erfahrungen haben Sie im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit in Bezug auf die Zulassung von Schulbüchern gemacht?“</i>	
Kooperation mit Verlagen (z.B. bei Änderungswünschen, Mängelbeseitigung)	9
Gute Erfahrungen mit Gutachtern und Gutachterinnen (Engagement, Lerneffekt durch Aufgabe)	4
Einflussnahme auf Bildungsplanumsetzung	1
Feedbackstruktur zwischen Schulaufsicht, Verlagen und Lehrkräften	1
Einflussnahme auf die Darstellung von Heterogenität in Schulbüchern	1
<b>Negative Erfahrungen (n=11)</b>	
<i>„Welche positiven und welche negativen Erfahrungen haben Sie im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit in Bezug auf die Zulassung von Schulbüchern gemacht?“</i>	
Beschwerden/Ärger bzgl. des Gewichts von Schulbüchern	2
Gutachter bzw. Gutachterinnen, die Fristen nicht einhalten	2
Verlage, die alte/schlechte Bücher durchbringen wollen	1
Verlage, die keine Absatzzahlen nennen	1
Verlage, die nicht wie gewünscht auf Kritik reagieren	1
Wechselnde Ansprechpartner bzw. Ansprechpartnerinnen in Verlagen	1
Mangelnde Forschung zu Lehr-/Lernmitteln	1
<b>Sinn des Verfahrens (n=17)</b>	
<i>„Welchen Sinn hat für Sie ein Zulassungsverfahren für Schulbücher?“</i>	
Unterstützungsleistung gegenüber Schulen und Lehrkräften	8
Qualitätssicherung allgemein	6
Absicherung/Geltendmachung von Lehr- und Bildungsplänen	5
Verantwortung/Kontrolle als staatliche Aufgabe	4
Zu hinterfragen: Markt regelt das Angebot (Lehrkräfte, Schulen als Käufer)	3
Geltendmachung von Ansprüchen gegenüber Produzenten	2
Verbesserung von Schulbüchern	2

<b>Zukunft des Verfahrens (n=14)</b>	
<i>„Wie sehen Sie persönlich die zukünftige Entwicklung der Zulassungsverfahren in Ihrem Bundesland bzw. allgemein bundesweit?“</i>	
Überlegungen in Richtung von häufigerem Einsatz vereinfachter Verfahren	7
Digitalisierung als Problem für das Verfahren (Änderung/Anpassung nötig)	3
Keine Änderung im Verfahren geplant	3
Stellenabbau wird zukünftig Spielräume einschränken (Verfahrensaufwand)	2

#### 4. Schluss

Betrachtet man die in Deutschland zur Anwendung kommenden Zulassungsverfahren unter Berücksichtigung der hier vorgelegten Ergebnisse der Interviewstudie in systematisch-funktionaler Weise, so lassen sich im Wesentlichen vier Funktionen der Zulassungsverfahren beschreiben (vgl. auch Fey 2015, S. 36–42): 1.) die Funktion der Qualitätssicherung (bezogen auf Produzenten und Produkte), 2.) die Funktion der Kontrolle und Steuerung (bezogen auf die Materialität von Schule), 3.) die Funktion der Absicherung der pädagogischen Autonomie von Schule und Unterricht (als Verhinderung einer nicht legitimierten Einflussnahme auf die Schülerinnen und Schüler durch weitere Akteure aus Gesellschaft, Politik oder Ökonomie), 4.) die Funktion einer pragmatischen Unterstützungsleistung (bezogen auf Schule, Lehrkräfte und vermittelt auch Schülerinnen und Schüler).

Zulassungsverfahren sind in diesem Sinne Ausdruck des „Steuerungspotenzials“ des Staates in Bezug auf Unterricht und Schule, worunter die „Fähigkeit des Staates verstanden [wird; C.-C.F], jeweils bestimmte Instrumente einzusetzen, um gestaltend auf die Schulbildung einzuwirken“ (Hiller 2015, S. 63; vgl. auch allgemein Hiller 2012). Dass diese Rolle, die Gestaltungsmacht und -hoheit staatlicher Einrichtungen wie der Schulaufsicht, in jüngerer Zeit neu definiert bzw. unter veränderten Vorzeichen betrachtet wird, zeigen Brüsemeister (2011) und Heinrich (2011). Beide Autoren beschäftigen sich allgemein mit den Veränderungen der Steuerungsmechanismen im Bereich der Bildungspolitik unter dem Konzept der „Governance“, mit dem die sich verändernden Beziehungen zwischen Gesellschaft, Staat und Markt beschrieben werden. Brüsemeister stellt dabei fest; „Der Staat steht nicht mehr im Zentrum der Gesellschaft; als ‚Ordnungsmacht‘ sieht er sich gesellschaftlicher und marktförmiger Konkurrenz gegenüber“ (2011, S. 47). Alte „autoritativ-hierarchische“ (ebd., S. 48) Steuerungsmechanismen funktionieren unter den neuen gesellschaftlichen Bedingungen nicht (mehr), und neue Formen der Steuerung finden ihren Ausdruck in der (möglicherweise sogar aktiven) Gestaltung von (neuen) „Akteurskonstellationen“ und „alternativen ‚Regierungsformen‘“, die aufgrund der verschwimmenden Grenzen zwischen „Staat, Zivilgesellschaft und Markt“ entstehen (vgl. ebd.). „Steuerung“ lässt sich demnach (neu) als Frage der „Handlungsabstimmung in einem Mehrebenensystem mit zahlreichen Akteuren“ (ebd., S. 49) verstehen.

Qualitätssicherung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teils differenzierte Qualitätsanforderungen, die gegenüber den Produzenten geltend gemacht werden (jedoch keine öffentliche Bewertung)</li> <li>• Z.T. differenziert in Muss- und Kann-Kriterien</li> <li>• Zulassung bei Erfüllung grundlegender Anforderungen (Mindeststandards)</li> </ul>
Kontrolle und Steuerung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Positive Funktion (präskriptiv)</li> <li>• Bezogen auf Unterrichtsinhalte und -ziele sowie elementare pädagogisch-didaktische Prinzipien</li> </ul>
Absicherung der pädagogischen Autonomie von Schule und Unterricht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Negative Funktion (präventiv)</li> <li>• Indoktrinationsverbot, Wahrung von Kontroversität und Multiperspektivität (pluraler Anspruch), keine Verengung auf eine einzige Lehrmeinung</li> </ul>
Pragmatische Funktion	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterstützungs- und Entlastungs(dienst)leistung für die Schule, die Lehrkräfte</li> <li>• Mehrere Ebenen: z.B. Auswahl vereinfachen, Leitfaden zur Verfügung stellen, Passung zu Bildungsplänen gewährleisten</li> </ul>

Abb. 2 Funktionen der Zulassungsverfahren in Deutschland (Quelle: eigene Darstellung)

Es zeigt sich, dass das Zulassungsverfahren – auf der Basis seiner Steuerungs*intention* und in Bezug auf seine Handlungs*koordination* der unterschiedlichen beteiligten Akteure betrachtet – just in diesem Sinne beschreibbar ist. Die *Praxis* dieses Verfahrens lässt sich also auch in „moderner“ steuerungspolitischer Terminologie beschreiben und verstehen. Eine wesentliche Funktion dieser Steuerung bzw. Regulation von Akteuren, die das Produkt „Schulbuch“ entweder erstellen, verantworten oder nutzen, lässt sich in Bezug auf die normativ festgelegten Ziele des Bildungsraums Schule mit dem von Oates gebrauchten Begriff des „alignment“ beschreiben, bei dem es grundsätzlich um die Herstellung einer Kohärenz zwischen übergeordneten Bildungsinhalten und -zielen sowie den Instrumenten zur materialen Umsetzung diese Inhalte und Ziele (z.B. Unterricht, Lehr-/Lernmittel, Prüfungen, Assessments etc.), über die diese Ziele und Inhalte bildungspraktisch umgesetzt werden sollen, geht. Bezogen auf das Schulbuch lässt sich der momentan existierende Verweisungszusammenhang als einer von dauerhaft „strukturell-gekoppelte[n] Partner[n]“ (Fey/Matthes/Neumann 2015, S. 33) beschreiben. Dieser Verweisungszusammenhang operiert darüber, einen „Anspruch“ an das Schulbuch bzw. an Bildungsmedien im Allgemeinen zu formulieren (vgl. Fey 2015, S. 23–28; vgl. allgemein auch Helmke 2009), der sich folgerichtig aus übergeordneten bildungspolitischen Zielen und Inhalten ableitet, die auch in anderen Zusammenhängen normativ-regulativ eingefordert werden (z.B. im Rahmen von Bildungsstandards, den Lehr- und Bildungsplänen

sowie zentralen Prüfungen). Inwiefern dieses bestehende Regulationssystem (vgl. Abb. 3) durch potenzielle weitere „Deregulation“ und „Ökonomisierung“ (Hiller 2015, S. 67) im Bildungssystem aufgeweicht werden wird, ist die Frage.

#### Akteurerebene

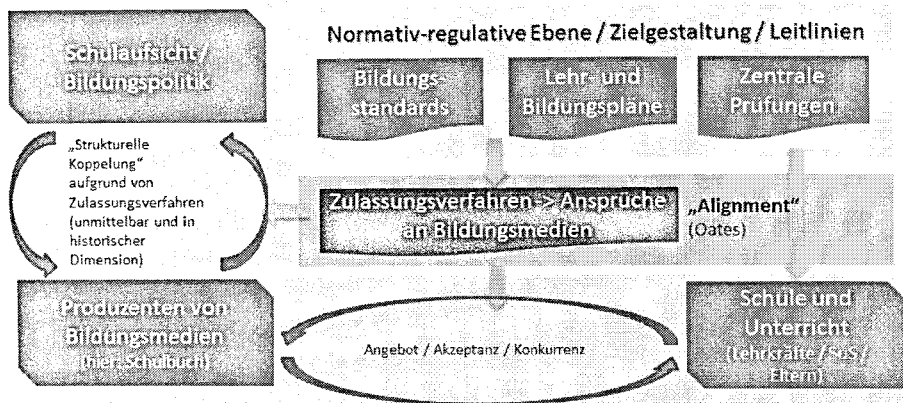


Abb. 3 Das Zulassungsverfahren als Abstimmungs- bzw. Regelungsverfahren (*alignment*) in einem Mehrebenensystem mit unterschiedlichen Akteuren (Quelle: eigene Darstellung)

## Literatur und Internetquelle

- Brüsemeister, Thomas (2011): Governance im Schulbereich – Von der evaluationsbasierten Steuerung zur Qualitätsbürokratie. In: Brüsemeister, Thomas/Heinrich, Martin (Hrsg.): Autonomie und Verantwortung. Governance in Schule und Hochschule. Münster: Monsenstein und Vannerdat, S. 47–64.
- Doll, Jörg/Frank, Keno/Fickermann, Detlef/Schwippert, Knut (Hrsg.) (2012): Schulbücher im Fokus. Nutzungen, Wirkungen und Evaluation. Münster u.a.: Waxmann.
- Fey, Carl-Christian (2015): Kostenfreie Online-Lehrmittel. Eine kritische Qualitätsanalyse. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Fey, Carl-Christian/Matthes, Eva/Neumann, Dominik (2015): Schulische Bildungsmedien zwischen staatlicher Steuerung und „freier“ Selbstregulation. In: Die Deutsche Schule 107, H. 1, S. 20–34.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit (\*2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Wiesbaden: VS.
- Heinrich, Martin (2011): Governance als institutionelle Aufgabe im Schulbereich. Handlungskoordination zwischen zugemuteter Autonomie und der Delegation von Verantwortung. In: Brüsemeister, Thomas/Heinrich, Martin: Autonomie und Verantwortung. Governance in Schule und Hochschule. Münster: Monsenstein und Vannerdat, S. 99–122.
- Helmke, Andreas (2009): Unterrichtsqualität und Lehrerprofessionalität. Diagnose, Evaluation und Verbesserung des Unterrichts. Seelze-Velber: Kallmeyer.
- Hiller, Andreas (2012): Das Schulbuch zwischen Internet und Bildungspolitik. Konsequenzen für das Schulbuch als Leitmedium und die Rolle des Staates in der Schulbildung. Marburg: Tectum.
- Hiller, Andreas (2015): Mediale Risiken für die staatliche Bildungssteuerung. In: Die Deutsche Schule 107, H. 1, S. 62–68.
- Höhne, Thomas (2015): Technologisierung von Bildungsmedien. In: Die Deutsche Schule 107, H. 1, S. 8–19.
- Leppke, Sabine (2002): Die Zulassung und Einführung von Schulbüchern und anderen Lernmitteln an staatlichen deutschen Schulen. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Grundfragen. Marburg: Tectum.

- Mayer, Horst Otto (2008): Interview und schriftliche Befragung. Entwicklung, Durchführung, Auswertung. Überarb. und erweiterte Aufl. München/Wien: Oldenbourg.
- Mayring, Philipp (1995): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim: Deutscher Studien Verlag.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (1991): Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Garz, Detlef/Kraimer, Klaus (Hrsg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 441–468.
- Oates, Tim (2014): Why Textbooks Count. A Policy Paper. University of Cambridge. Local Examination Syndicate. URL: <http://www.cambridgeassessment.org.uk/>; Zugriffsdatum: 03.10.2015.
- Stöber, Georg (2010): Schulbuchzulassung in Deutschland: Grundlagen, Verfahrensweisen und Diskussionen. Eckert.Beiträge 2010/3. URL: <https://www.google.com/#q=st%C3%B6ber+schulbuchzulassung+in+deutschland>; Zugriffsdatum: 30.03.2016.
- Wellenreuther, Martin (2007): Lehren und Lernen – aber wie? Empirisch-experimentelle Forschungen zum Lehren und Lernen im Unterricht. Korrigierte und überarb. Aufl. Baltmannsweiler: Schneider Verlag Hohengehren.
- Wendt, Peter (2010): Schulbuchzulassung: Verfahrensänderung oder Verzicht auf Zulassungsverfahren? In: Fuchs, Eckhardt/Kahlert, Joachim/Sandfuchs, Uwe (Hrsg.): Schulbuch konkret. Kontexte – Produktion – Unterricht. Bad Heilbrunn: Klinkhardt, S. 83–96.