

**DGBV – Jahrestagungen**  
**Band 22**

Deutsche Gesellschaft  
für Bildungsverwaltung

**„Neue Steuerungsmodelle im Bildungswesen –  
Folgen für Aufgaben und Qualifizierung  
von Bildungsverwaltern“**

Dokumentation der 22. DGBV – Jahrestagung  
vom 22. bis 24. November 2001 in Hamburg

Frankfurt am Main 2002

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**„Neue Steuerungsmodelle im Bildungswesen – Folgen für Aufgaben und  
Qualifizierung von Bildungsverwaltern“**

vom 22. bis 24. November 2001 in Hamburg/  
Deutsche Gesellschaft für Bildungsverwaltung.

(Red.: Sibylle Krüger) -

Frankfurt am Main: DGBV, 2002

(DGBV - Jahrestagungen; Bd. 22)

ISBN 3-925794-29-8

**Herausgeberin:**

Deutsche Gesellschaft für Bildungsverwaltung (DGBV)

**Redaktion:**

Sibylle Krüger

**Bezugsanschrift:**

Geschäftsstelle der Deutschen Gesellschaft für Bildungsverwaltung:  
Frau Sibylle Krüger, c/o Deutsches Institut für Internationale Forschung,  
Postfach 17 11 38, 10203 Berlin

[dgbv@bbf.dipf.de](mailto:dgbv@bbf.dipf.de)

© 2002 Deutsche Gesellschaft für Bildungsverwaltung e.V.  
Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany

ISBN 3-925794-29-8 ISSN 0930-648X



# Inhaltsverzeichnis

## **Eröffnung und Einführung in das Tagungsthema**

*Hermann Avenarius* 7

## **Neue Steuerungsmodelle im Bildungswesen – Hamburger Ansätze und Erfahrungen**

*Peter Daschner* 11

## **Neue Steuerungsmodelle im Bildungswesen – Internationale Befunde**

*Prof. Dr. Manfred Weiß* 21

## **Neue Steuerungsmodelle in der Wirtschaft**

*Prof. Dr. Eckard König* 39

## **Neue Steuerungsmodelle im Bildungswesen**

*Hartmut Holzapfel* 53

## **Arbeitsgruppen zum Leitthema: „Qualifizierung von Bildungsverwaltern“**

### **Forum I: Schule**

Impulsreferat: *Peter Daschner* 73

Impulsreferat: *Drs. Johan C. van Bruggen* 79

Protokoll: *Klaus Tümmler* 87

### **Forum II: Berufliche Bildung**

Impulsreferat: *Prof. Dr. Klaus Harney* 91

Impulsreferat: *Prof. Dr. Dieter Euler* 107

Protokoll: *PD Dr. Johannes Caspar* 121

### **Forum III: Hochschule und Forschung**

Impulsreferat:	<i>Dr. Jürgen Heß</i>	127
Protokoll:	<i>Prof. Dr. Hans-Peter Füssel</i>	135

### **Streitgespräch**

Protokoll:	<i>Dr. Anne Dick</i>	137
------------	----------------------	-----

### **Alloquium ad membra societatis habitum mense Novembri MMI**

<i>Fritz Bleienstein</i>	141
--------------------------	-----

### **Resonanz der Jahrestagung in der Presse**

*Uwe Schlicht*

Richtige Schulreform, aber wie?	145
---------------------------------	-----

### **Anhang**

Verzeichnis der Referenten, Diskutanten, Protokollanten	151
Verzeichnis der Teilnehmer	153
Informationen über die Deutsche Gesellschaft für Bildungverwaltung	173

## **Hermann Avenarius**

### **Eröffnung und Einführung in das Tagungsthema**

Meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen!

Ich eröffne die 22. Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Bildungsverwaltung und heiße Sie hier in Hamburg herzlich willkommen.

Ein besonderer Gruß gilt dem Präsidenten der Universität der Bundeswehr Hamburg, Herrn Dr. Hans-Georg Schultz-Gerstein. Sie haben uns mit großzügiger Geste die Nutzung der Einrichtungen dieser Hochschule ermöglicht, was zugleich bedeutet, dass wir in diesem schönen Senatsaal tagen können. Herr Präsident, dafür danken wir Ihnen.

Der Dank gilt auch denen, die die Mühen der Vorbereitung der Jahrestagung auf sich genommen und dafür Sorge getragen haben, dass der Ablauf der Veranstaltung nicht nur in organisatorischer Hinsicht keine Probleme aufwirft. Das waren und sind hier vor Ort Herr Prof. Dr. Lutz Reuter und Herr Dr. Hans-Werner Fuchs; das waren und sind in unserer Berliner Geschäftsstelle der Geschäftsführer der DGBV, Herr Dr. Hans Döbert, und unsere Mitarbeiterin Frau Sibylle Krüger.

Mit dem Thema unserer Tagung scheinen wir ins Schwarze getroffen zu haben. Für diese Annahme spricht nicht zuletzt die große Teilnehmerzahl.

Als ich mir überlegte, was ich außer einigen freundlichen Begrüßungsworten zur Eröffnung der Veranstaltung sagen sollte, war ich versucht, eine ausgewogene Ansprache zu halten. Dann aber habe ich mir gedacht, es könne nicht schaden, einmal – und wirklich nur ausnahmsweise – so recht und von Herzen unausgewogen zu sein.

Wir sprechen wieder von Bildungsreformen, von der Notwendigkeit tief greifender Änderungen in Schulen und Hochschulen, in den Einrichtungen der beruflichen Bildung. Dabei scheint man zu vergessen, dass in Westdeutschland vor gar nicht so langer Zeit, vor 30, 40 Jahren, schon einmal ein Reformprozess die Gemüter bewegt hat. Erinnern Sie sich noch? Damals waren die Slogans „Chancengleichheit“ einerseits, „Demokratisierung“ und „Partizipation“ andererseits.

Chancengleichheit bedeutete seinerzeit, dass jeder, unabhängig von Herkunft und Vermögen, möglichst hohe Abschlüsse erreichen konnte und sollte. Man sprach vom „Niederreißen der Bildungsbarrieren!“ Und wie selbstverständlich ging man davon aus, dass ein Abschluss, ein Zertifikat, ein Diplom, gleich wo es erlangt worden war, denselben Wert hatte, jedenfalls haben müsse: eine 2,0 als Abiturdurchschnittsnote an der altherwürdigen Kaiserin-Friedrich-Schule im vornehmen Bad Homburg ebenso wie an der Ernst-Reuter-Gesamtschule in der Frankfurter Nordweststadt. Ein „Mit Auszeichnung“ bestandenes Examen, an welcher Univer-

sität auch immer, sollte standortunabhängig die gleichen akademischen Würden verleihen. Man war ja trotz gelegentlicher Kritik noch durchdrungen von den Verheißungen des Berechtigungswesens.

„Demokratisierung“, „Partizipation“ hieß, dass Schüler und Studenten maßgeblichen Einfluss auf die Entscheidungen der Gremien von Schulen und Hochschulen ausüben sollten. Und sie gewannen, gerade die Studentenschaften spielten nicht nur de facto, sondern auch de iure eine wichtige Rolle in diesen Bildungseinrichtungen. Emanzipation galt als ein vorrangiges Ziel. Das Bildungswesen sollte für die wahren Bedürfnisse der Gesellschaft geöffnet werden und umgekehrt. Bildungsreform war zugleich Gesellschaftsreform.

Tempi passati!

Man kann natürlich mit gutem Grund daran zweifeln, ob die damaligen Lösungen und Versprechungen eine realistische Basis für eine Reform des Bildungswesens waren. Erstaunlicher aber erscheint mir die Selbstverständlichkeit, die geradezu atemberaubende Geschwindigkeit, mit der sich das Vokabular und nicht nur das Vokabular in den öffentlichen Debatten geändert haben. Chancengleichheit – längst kein dominierender Begriff mehr. Demokratisierung, Partizipation – ein vager Klang aus vergangenen Zeiten. Stattdessen sprechen wir geläufig über Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle (bezeichnenderweise Begriffe, die dem industriellen Fertigungsprozess entlehnt sind), über Wettbewerb, New Public Management, Budgetierung, Zielvereinbarungen, Standards, Evaluierung, Privatisierung, Deregulierung, Akkreditierung, Flexibilisierung, Markt- und Kundenorientierung, Globalisierung, und wir tun das locker und leicht, ohne schlechtes Gewissen. Es lässt sich nicht leugnen: Ökonomische und technokratische Kriterien sind an die Stelle politisch-sozialer Ziele getreten.

Was ist der Grund für diese Wende? Es dürfte nicht so sehr die Idee von Wettbewerb und Qualitätskontrolle als solche sein, nicht so sehr das Bedürfnis nach Deregulierung und Privatisierung, nicht so sehr die Hoffnung auf die Segnungen des freien Marktes oder die Notwendigkeit, unsere Bildungseinrichtungen dem Globalisierungsprozess anzupassen – wenngleich das alles nicht ohne Bedeutung ist. Der wichtigste Grund für das neue Paradigma ist ganz offensichtlich die Tatsache, dass die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden an die Grenzen ihrer Expansionsmöglichkeiten gestoßen sind. Finanzielle Engpässe in den öffentlichen Budgets gehen einher mit dem Rückzug des Staates aus der Bildungspolitik. Man räumt den Bildungsinstitutionen „Autonomie“ ein. Die Schule soll ihren Handlungsspielraum durch dezentrale Ressourcenverantwortung – auch so ein Wort aus der schönen neuen Welt – erweitern, und die Schulaufsicht soll die Schule in ihrer Eigenverantwortung stärken. Werbung in der Schule – früher streng untersagt – ist längst erlaubt, heißt nun aber Sponsoring – ein anschauliches Beispiel dafür, wie Sprache der Verhüllung dient. Besonders gut kann man den Rückzug des Staates im Wis-

senschaftsbereich beobachten. Es ist nicht mehr in erster Linie der Staat, der als Kulturstaat die Verantwortung für Lehre und Forschung übernimmt; es sind Experten, Expertengremien, die Forschungseinrichtungen und Hochschulfakultäten evaluieren, Studiengänge akkreditieren und auf diese Weise faktisch die Richtung, die Prioritäten bestimmen. Hinter diesem Vorhang an Selbstbestimmung und Experten Herrschaft können sich die Politiker gut verstecken und ihre Hände, wie einst Pilatus, in Unschuld waschen.

Dieses Bild, das ich mit wenigen Strichen gezeichnet habe, mag übertrieben sein, manchem als Zerrbild erscheinen. Aber auch Zerrbilder enthalten gelegentlich ein Stück Wahrheit. Mir kommt es darauf an, auf Gefahren hinzuweisen, die mit der neuen Entwicklung einhergehen. Natürlich können wir uns dem neuen Trend nicht verschließen. Aber wir sollten uns den kritischen Blick bewahren, uns vor Euphorie hüten, damit nicht die Menschen in wiederum 30, 40 Jahren erneut von einem Paradigmenwechsel überrascht werden und sich verwundert die Augen reiben.

Es bleibt also dabei: Wir müssen die Realität nehmen, wie sie ist. Und zu dieser Realität gehören nun einmal die neuen Steuerungsmodelle, die uns in den nächsten Tagen beschäftigen werden. Die Besonderheit dieser Veranstaltung sehe ich darin, dass sich Referate und Arbeitsgruppen nicht ausschließlich mit diesen und ihrer Bedeutung für das Bildungswesen befassen, sondern sich darüber hinaus der für unser Berufsverständnis so wichtigen Frage zuwenden, welche Herausforderungen und Chancen sich daraus für Bildungsverwalter in ihrer jeweiligen Rolle ergeben.

Wir können uns glücklich schätzen, dass es gelungen ist, vorzügliche Referenten und Diskutanten sowohl für die Plenarsitzungen als auch für die Beratungen in den Arbeitsgruppen zu gewinnen.

Vorhin sprach ich mit eher kritischem Unterton von der zunehmenden Bedeutung des Sponsoring im Bildungsbereich. Ist es ein Verlust an Glaubwürdigkeit, wenn ich nun zum guten Schluss darauf hinweise, dass auch diese Tagung von mehreren Sponsoren großzügig unterstützt wurde? Ich glaube nicht. Denn wir sind, anders als Schulen und Hochschulen, keine Einrichtung der öffentlichen Hand. Wir verstehen uns nicht als verlängerter Arm des Staates. Wir sind vielmehr ein freier Verband im gesellschaftlichen Raum, getragen von den Interessen und vom Willen der Mitglieder. Da ist das Einwerben von Sponsorengeldern und sonstigen Hilfen legitim – dies vor allem angesichts der Tatsache, dass niemand auch nur den geringsten Versuch unternommen hat, auf Programm und Ablauf unserer Tagung Einfluss zu nehmen. So ist es mehr als ein Ausdruck von Höflichkeit, wenn ich dem Bundesministerium für Bildung und Forschung, dem Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und dem Hermann Luchterhand Verlag meinen herzlichen Dank ausspreche. Danken möchte ich bei dieser Gelegenheit auch der Robert Bosch Stiftung, die es der DGBV durch eine großzügige Zuwendung ermöglicht hat, ihre Zusammenarbeit mit Bildungsverwaltern aus Mittel- und Osteuropa zu

intensivieren. Die Tatsache, dass diese Einrichtungen die Tagung und unsere sonstigen Aktivitäten unterstützen, ist zugleich eine Ehre für die Deutsche Gesellschaft für Bildungsverwaltung, eine Anerkennung ihrer Arbeit in den bald 25 Jahren ihres Bestehens. Darauf sind wir stolz.

**Peter Daschner**

## **Neue Steuerungsmodelle im Bildungswesen – Hamburger Ansätze und Erfahrungen**

*Sehr geehrter Herr Präsident,  
Sehr geehrter Herr Professor Avenarius,  
meine Damen und Herren,*

vorgestern erlebte ich auf einer Veranstaltung der Hamburger Handelskammer, einer ehrwürdigen und mächtigen Institution, einen unsanften Einstieg in ein ähnliches Thema, wie es uns heute beschäftigt. Der Präses der Kammer verlangte einen umfassenden „Kurswechsel in der Schulpolitik“ und hatte als Gewährsmann hierfür Chris Woodhead, den ehemaligen Chef des OFSTED (Office for Standards in Education), aus England eingeladen. Nach Auffassung der Handelskammer müssten sich die Hamburger Schulabschlüsse von – ich zitiere – „No-Name-Produkten zu einer starken Marke entwickeln“, und um dies zu erreichen, müssten in Hamburg als erste Maßnahmen zentrale Prüfungen, schulübergreifende Vergleichsarbeiten, eine von der Behörde unabhängige Schulaufsicht, ein Schulranking und insgesamt „mehr Wettbewerb“ eingeführt werden. Letztlich geht es der Kammer um eine strikte Trennung von „Produktion und Kontrolle schulischer Arbeit“. Das Finanzierungssystem müsse „von der Objektfinanzierung der Schulen auf eine Bildungsgutscheinfinanzierung umgestellt werden. Dies würde zu einem echten Qualitätswettbewerb zwischen den Schulen führen. „Der Staat muss sich von der Bereitstellung des Schulangebots vollständig zurückziehen und sich auf seine Kernaufgabe, die Sicherung von Standards, beschränken.“

Trotz dieses Ruffels aus dem Rückgebäude des Hamburger Rathauses, wo die Handelskammer residiert (oder ist es umgekehrt?), und der erhobenen Privatisierungskeule lässt sich doch auch einiges Gutes über die Hamburger Bemühungen sagen, die „Eigenständigkeit der Schule in staatlicher Verantwortung“ – so übersetzen wir das Neue Steuerungsmodell im Schulbereich – weiter zu entwickeln.

Lassen Sie mich kurz an die Erkenntnis erinnern, die zur „Autonomie-Debatte“ geführt hat: Die Grenzen der klassischen bürokratisch-regulativen Verfahren sind längst erreicht. Dies gilt für die Wirtschaft, für die Verwaltung und auch für Schulen. Auch diese sind über hierarchische Anordnungen kaum beeinflussbar, wie jeder Systemkenner weiß und was verschiedene wissenschaftliche Langzeitbeobachtungen (z.B. Mats Ekholm, Schweden) festgestellt haben.

Das Gegenmodell lautet: Die Schulen selbst – dazu gehören Schüler, Lehrer, Eltern, regionales Umfeld – sind der Motor der Schulentwicklung (vergl. H.G. Rolff).

Die Schulverwaltung muss Räume dafür zur Verfügung stellen, Standards gemeinsam erarbeiten lassen (z.B. Kriterien für interne Evaluation), Referenzdaten liefern (z.B. extern erhobene und vergleichende Daten), wichtige Ergebnisse überprüfen und Qualifizierungsangebote zur Unterstützung der eingeleiteten Schulentwicklungsprozesse machen.

In Deutschland hat erstmals der Deutsche Bildungsrat Anfang der 70er Jahre ein umfassendes Konzept zur Erweiterung der Eigenständigkeit der Schulen vorgelegt, aber die KMK hat damals die Annahme dieser Sendung verweigert.

In Hamburg haben diese Entwicklungen vor ca. zehn Jahren – unspektakulär, aber wirkungsvoll – mit der Budgetierung der Unterrichtsmittel begonnen und damit dem sogenannten Dezemberfieber Schluss gemacht. Es schloss sich eine zweijährige öffentliche Diskussion um ein neues Schulgesetz an, das schließlich 1997 verabschiedet wurde und in dem Eigenständigkeit und Verantwortung zwei tragende Säulen darstellen. Mit der Pilotierung und Durchführung der Lernausgangsuntersuchung (LAU) eines gesamten Schülerjahrgangs Kl. 5 – fortgeführt in Klasse 7, 9 und im nächsten Jahr Klasse 11 – wurde in Hamburg die „empirische Wende“ eingeleitet. Hinter diesen Konzepten und Maßnahmen steckt die neue Steuerungsphilosophie: Es geht um eine Stärkung der Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Schulen (AKV-Prinzip, mehr Freiheit beim *Wie* der Zielerreichung, Kooperationszwang, Pflicht zur Rechenschaftslegung). „Autonomie“ ist hierbei kein Selbstzweck, sondern ein Mittel zur bestmöglichen Entfaltung der eigenen Kräfte, um gute Schule zu realisieren.

Diese Entwicklung steht in einem erkennbaren Zusammenhang mit einem Beschluss der Hamburger Bürgerschaft aus dem Jahr 1996 zur Reform der Verwaltung, der sich deutlich an den Elementen des Neuen Steuerungsmodells orientiert. Dabei wird auch hervorgehoben, dass eine wesentliche Intention für diese Verwaltungsreform die notwendige Konsolidierung des Haushaltes ist. Die Einführung des Neuen Steuerungsmodells sollte auch und nicht zuletzt der Sanierung der Staatsfinanzen dienen, und es wäre unehrlich, diesen wesentlichen Beweggrund für die Verwaltungsreform hier nicht zu nennen.

Dabei war von Anfang an klar, dass das Neue Steuerungsmodell so, wie es von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) entwickelt worden war, lediglich ein Orientierungsrahmen für eine auf die besonderen Hamburger Bedürfnisse zugeschnittene Modell der Verwaltungsreform war. Es ging von Anfang an um das Prinzip „Maßanzug statt Konfektion“ – so lautete das Motto, das kürzlich einer Modernisierungsmesse vorangestellt wurde, die Finanzbehörde und Universität gemeinsam veranstaltet haben.

Allerdings möchte ich darauf hinweisen, dass die Diskussion um eine Erweiterung der Selbstständigkeit der einzelnen Schule deutlich älter ist als die oben genannten Beschlüsse der Bürgerschaft. Schon in den frühen 90er Jahren haben wir – auch

angeregt durch Entwicklungen in anderen Ländern wie England oder Schweden – darüber nachgedacht, wie sich die Wirksamkeit schulischen Handelns erhöhen lässt. Nicht zuletzt deswegen haben wir unsere Überlegungen von Anfang an nicht an einer extern formulierten NSM-Logik orientiert, sondern aus dem fachlichen Dialog und der ‚best practice‘ einiger vorauseilender Schulen heraus entwickelt. Diese Diskussion war in einem hohen Maße selbstbewusst und daher weitgehend unabhängig von den oben genannten Überlegungen zum Neuen Steuerungsmodell.

Die Betonung dieser eigenständigen Entwicklung ist mir wichtig, weil seit längerem, insbesondere auch von Teilen der organisierten Lehrerschaft, versucht wird, die angeschobenen Modernisierungsmaßnahmen im Schulbereich mit Hinweis auf ein angeblich übergestülptes technokratisches Steuerungsmodell zu denunzieren.

Richtig ist allerdings – und darauf habe ich oben bereits verwiesen – dass fiskalische Zwänge auch bei den Überlegungen um eine erweiterte Selbständigkeit der einzelnen Schule eine Rolle spielten, denn auch das Schulsystem muss sich der Frage stellen, ob die aufgewandten öffentlichen Mittel überall effektiv eingesetzt werden.

Damit komme ich zu den konkreten Maßnahmen, die wir im innerhalb der letzten Jahre getroffen haben, um unser Schulsystem in Richtung Qualitätsentwicklung zu modernisieren. Sie lassen sich in vier Felder gliedern, auf die ich hier jeweils nur kurz eingehen kann.

1. Im ersten Bereich geht es um **curriculare Orientierungen** und **Anreize für eine aktive Entwicklung der eigenen Schule**.
2. Zweitens haben wir weitreichende Maßnahmen im Bereich der Personalentwicklung und des **Personalmanagements** getroffen.
3. Drittens haben wir das **Ressourcenmanagement** deutlich verändert, und
4. bemühen wir uns intensiv um die Einführung von **Evaluationsmaßnahmen** sowie um die **Sicherung und Steigerung der Schulqualität**.

Im ersten Bereich, bei den **curricularen Orientierungen** und den Anreizen für eine aktive Entwicklung der eigenen Schule, stehen zwei Maßnahmen im Zentrum: die Ablösung der alten Lehrpläne durch Bildungspläne und die schulgesetzliche Verpflichtung der Schulen, ein Schulprogramm zu verfassen.

Die **Bildungspläne**, deren Entwürfe zur Zeit in den Hamburger Schulen diskutiert werden, bedeuten einen wesentlichen Schritt zur Erweiterung der Selbständigkeit der einzelnen Schule auf der inhaltlichen Ebene. Die Schulen erhalten mit diesen Plänen einerseits einen festen curricularen Rahmen, der in der verbindlichen Festlegung von Zielen und Aufgaben, von didaktischen Grundsätzen für die Gestaltung des Unterrichts, von Lerninhalten sowie von Leistungsanforderungen und Kriterien für die Leistungsbeurteilung besteht. Andererseits erhalten sie die Auflage, diesen gesetzten Rahmen durch ein schulinternes Curriculum auszufüllen und die Möglichkeit, ein spezifisches Lernangebot zu erarbeiten und umzusetzen, das den be-

sonderen Anforderungen ihrer Schülerschaft und ihres Umfeldes möglichst gut gerecht wird. Letzteres wird erreicht, indem die Pläne den Schulen die Möglichkeit geben, die Inhalte zu konkretisieren und auf die einzelnen Jahrgangsstufen zu verteilen. Darin werden sie durch die Einführung von flexibilisierten Stundentafeln unterstützt, d.h. die Schulen haben die Möglichkeit, die Stunden für die einzelnen Fächer in einem bestimmten Umfang flexibel auf die einzelnen Klassenstufen zu verteilen, wie das seit kurzem auch aus Baden-Württemberg zu hören ist.

Die **Schulprogramme** wiederum sind Dokumente, in denen die Schulen die spezifische Art beschreiben, in der sie ihre Aufgaben zu erfüllen gedenken. Es hängt eng mit der Ausprägung des jeweiligen Schulprofils zusammen. In der Idealform legt das Schulprogramm in „umfassender und alle Beteiligten und ihre Arbeit einbeziehender Weise fest, wie man zu erfüllen gedenkt, was Kern der Aufgabe einer Schule ist, nämlich erfolgreiches Lernen von Schülerinnen und Schülern zu ermöglichen, und gibt operationale Kriterien dafür an, mit deren Hilfe geklärt werden kann, ob gelungen ist, was man sich vorgenommen hat“ (Lange 1999, S. 431).

Im Herbst letzten Jahres haben alle 430 Hamburger Schulen ein Schulprogramm vorgelegt. Die ganz überwiegende Mehrzahl ist von der Schulaufsicht nach einer kurzen Klärungs- bzw. Nachbesserungsphase genehmigt worden, und wir haben bei Heinz Günter Holtappels (Institut für Schulentwicklungsforschung in Dortmund) eine wissenschaftliche Untersuchung aller Schulprogramme in Auftrag gegeben, deren Ergebnis uns in diesen Tagen vorgelegt wird und die zeigt, dass die oben genannten Ziele – bei allen verständlichen Schwächen im Einzelnen – insgesamt in einem akzeptablen bis guten Umfang erreicht worden sind. So hat es insgesamt eine weitreichende Einbeziehung des Kollegiums, aber auch der Eltern und Schüler bei der Entwicklung der Schulprogramme gegeben. Auch ist es der überwiegenden Zahl der Schulen gelungen, in operationalisierter Form Entwicklungsschwerpunkte für ihre künftige Arbeit festzulegen.

Damit komme ich zum zweiten Bereich, also zur Veränderung des **Personalmanagements** und zur **Personalentwicklung**. Hier gibt es insbesondere drei Maßnahmen, mit denen wir die Eigenständigkeit der Schulen stärken wollen:

1. Wir haben die Auswahl und die Fortbildung von Schulleiterinnen und Schulleitern professionalisiert, weil die Schulleitungen in einer eigenständigeren Schule eine Schlüsselstellung und vor allem auch deutlich mehr Aufgaben als früher haben. Um potentielle Schulleiterinnen und Schulleiter zu finden, bieten wir entsprechende Klärungs- und Vorbereitungsseminare an. Neu bestellte Schulleiterinnen und Schulleiter sind verpflichtet, an zwei Seminaren „Neu im Amt“ teilzunehmen, in denen sie sich mit wesentlichen Anforderungen an ihre Tätigkeit auseinandersetzen.
2. Wer ein eigenes Profil entwickeln soll, muss auch die Möglichkeit haben, das Personal dafür zu finden. Deswegen haben wir den Schulen eine größere Mit-

wirkungsmöglichkeit bei der Personalauswahl gegeben. So konnten sie in diesem Jahr rund die Hälfte der A 14-Beförderungsstellen auf der Grundlage eines spezifischen Anforderungsprofils selbst ausschreiben und besetzen. Darüber hinaus ermöglichen wir die schulgenaue Einstellung von Lehrerinnen und Lehrern. Damit wird das Einstellungsgeschäft grundlegend verändert, weil nicht mehr nur die Examensnote, sondern auch die Einschätzung der Kandidatinnen und Kandidaten durch eine schulische Auswahlkommission ein deutliches Gewicht erhält. Schließlich wollen wir Beurteilungsaufgaben von der Schulaufsicht auf die Schulleitungen übertragen, möglicherweise auch verbunden mit einem Gratifikationssystem. Eine notwendige Voraussetzung für diese und weitere Maßnahmen der Personalentwicklung scheint mir allerdings die Einrichtung eines Mittelmanagements an den Gymnasien, den beruflichen Schulen sowie den großen Haupt- und Realschulen zu sein, um die übergroße Leitungsspanne zu verkürzen.

3. Zur Personalentwicklung gehört neben der individuellen Entwicklung der Lehrkräfte schließlich auch die Kollegiumsentwicklung. Dazu haben wir ein breit angelegtes Unterstützungssystem im Institut für Lehrerfortbildung, das sogenannte „SCHILF-Kontor“, eingerichtet, das die Schulen bei der schulinternen Lehrerfortbildung unterstützt, indem es maßgeschneiderte Angebote bereit hält bzw. vermittelt. SCHILF-Tage sind ein inzwischen weit verbreiteter Ansatz der Kollegiumsentwicklung, zunehmend auch die Arbeit mit Steuer- bzw. Konzeptgruppen (bei der sich ganz nebenbei auch künftige Führungskräfte erproben können), Einführungsphasen von neuen Kollegiumsmitgliedern gehören dazu. Besonders wichtig für die Kollegiumsentwicklung wird vor allem der Aufbau einer Feedbackkultur und die Einführung von Evaluationsverfahren sein.

Im dritten Bereich, den ich hier kurz erläutern möchte, geht es um das **Ressourcenmanagement**, also um die Organisation eines möglichst effektiven Einsatzes von Finanzmitteln. Wir haben in Hamburg schon 1991 begonnen, den Schulen ein eigenes Budget, den sogenannten Selbstbewirtschaftungsfonds zuzuweisen, aus dem sie heute nicht nur die Unterrichtsmittel, sondern auch andere schulbezogene Ausgaben wie z.B. Bürobedarf und Telefon, Geräte und Ausstattungsgegenstände und auch die Bauunterhaltung bestreiten. Die Schulen erhalten regelmäßig Übersichten zum Stand ihrer Budgets, deren Mittel im Übrigen untereinander weitgehend deckungsfähig sind. Auch die Mittel für die Bewirtschaftung der Gebäude und Grundstücke, also die Ausgaben für Heizung, Strom, Wasser, Reinigung, Müll und Wartung sind budgetiert und werden schulbezogen bewirtschaftet. Mit Unterstützung eines Projektteams haben alle Schulen überdies die Möglichkeit, nach dem Motto „fifty-fifty“ durch sparsamen Energieverbrauch und durch Verminderung von Abfall zusätzliche finanzielle Mittel zur eigenen Verwendung im Rahmen des Selbstbewirtschaftungsfonds zu erzielen. Die Mittel dieses Fonds werden au-

tomatisch auf das kommende Haushaltsjahr übertragen, so dass die überstürzte Ausgabe von Mitteln am Jahresende aus Furcht vor niedrigeren Ansätzen im Falle von Rückständen inzwischen verschwunden ist.

Um die Verantwortung für den Betrieb in eine Hand, nämlich vor allem in die Hand der Schulleitung zu legen, haben wir vor einigen Jahren die sogenannte „äußere Schulverwaltung“, also die Verantwortung für die bauliche Unterhaltung der Schulgebäude und den täglichen Betrieb, von den sieben Hamburger Bezirken auf die Schulbehörde übertragen. Damit sind jetzt die Hausmeister und die Reinigungskräfte direkt den Schulen zugeordnet. Damit erhoffen wir uns – und dies wird durch die ersten Erfahrungen auch bestätigt –, dass sich die Schulen in ihrer neuen Rolle der Aufgabe der Schulunterhaltung engagierter annehmen als eine vom Ort des Geschehens relativ weit entfernte Verwaltung. Außerdem erhoffen wir uns damit natürlich auch Einsparungseffekte, weil die Schulen die Maßnahmen genauer mit ihren eigenen Bedürfnissen abstimmen und die beauftragten Firmen besser begleiten und kontrollieren können.

Schließlich möchte ich noch auf den vierten Bereich eingehen, in dem wir die Eigenständigkeit der Schulen ausgeweitet haben, nämlich auf den Bereich **Evaluation und Qualitätsentwicklung**. Damit haben wir zu einem Teil in Deutschland Neuland betreten, und es ist ganz offensichtlich, dass die Einführung von Evaluationsverfahren in hohem Maße zu Ängsten und Abwehrreaktionen führt. Wir Pädagogen waren es schlicht und einfach nicht gewohnt, dass man unsere Arbeit mit Hilfe von Methoden analysiert und uns auf diese Weise auf bestimmte Qualitäten, aber auch Probleme hinweist, für die wir selbst in hohem Maße die Verantwortung tragen.

Wir haben in Hamburg auf mehreren Ebenen Evaluationsmaßnahmen eingeführt. Die auffälligsten und öffentlich wirksamsten Maßnahmen sind die großen Querschnitts- und Längsschnittsuntersuchungen, die wir selbst durchgeführt oder an denen wir teilgenommen haben. Als erstes Bundesland haben wir in der sogenannten „Lernausgangslagenuntersuchung“ (LAU) einen gesamten Jahrgang in einem vierstufigen Verfahren (Klasse 5, 7, 9 und demnächst 11) getestet und auf diese Weise umfangreiche Daten über Lernstände und -verläufe in den einzelnen Schulen erhalten. Darüber hinaus haben wir an den großen internationalen Untersuchungen TIMSS und PISA teilgenommen; die ersten PISA-Ergebnisse werden Anfang Dezember veröffentlicht.

Gleichzeitig haben wir uns sehr intensiv um die Einführung von internen Evaluationsverfahren in den Schulen bemüht – darauf hatte ich auch im Zusammenhang mit den Schulprogrammen schon hingewiesen. Das Institut für Lehrerfortbildung bietet eine Vielzahl von Seminaren und anderen Unterstützungsmaßnahmen zu diesem Thema an, alle Schulleitungen und Schulaufsichten haben inzwischen entsprechende Kurse absolviert. Der Evaluation und Qualitätssicherung dienen auch die klassen- und schulübergreifenden Vergleichsarbeiten und die schulübergrei-

fende Zusammensetzung von Prüfungsausschüssen beim Abitur. Auf dem weiteren Ausbau der Evaluationsverfahren wird in Zukunft sicherlich unser Hauptakzent liegen. Dabei werden wir auch darüber nachdenken, wie wir dem Auftrag des Hamburger Schulgesetzes, die Arbeit in den Schulen extern zu evaluieren, angemessen nachkommen können. In diesem Bereich gibt es – mit Ausnahme der genannten Untersuchung zur Lernausgangslage – zur Zeit noch keine ausgereiften Konzepte; hier haben wir ein richtiges Entwicklungsdefizit, dem wir uns jetzt verstärkt annehmen werden.

Meine Damen und Herren,

bevor ich zu einer kleinen Zwischenbilanz komme, möchte ich an dieser Stelle noch einen kleinen **Exkurs zur Einführung des Neuen Steuerungsmodells in den Hochschulen** einschieben, auch wenn ich als Schulmann hierfür kein berufener Experte bin, sondern die Dinge lediglich von außen betrachten kann.

Die Hochschulen sind im Vergleich zu den Schulen traditionell sehr viel selbständiger. Ihr hohes Maß an Selbständigkeit wird vor allem durch die grundgesetzlich garantierte Freiheit von Forschung und Lehre konstituiert. Das Verhältnis von Hochschule und Wissenschaftsbehörde ist aus meiner Sicht wesentlich durch eine geringe Verknüpfung von bereitgestellten Mitteln und konkreten Leistungserwartungen geprägt. Allerdings waren die Mittel in sehr detaillierter Weise zweckgebunden, so dass die Dispositionsfreiheit der Hochschulen eher gering war. Orientiert an den Leitgedanken des Neuen Steuerungsmodells hat die Hamburger Wissenschaftsbehörde die Hochschulen in den letzten Jahren mit Globalbudgets ausgestattet, die eine dreijährige Laufzeit haben. Zugleich hat die Behörde mit den Hochschulen sogenannte Ziel- und Leistungsvereinbarungen abgeschlossen, die für den dreijährigen Zeitraum der Globalhaushalte gültig sind. Auf der Leistungsseite verpflichten sich die Hochschulen insbesondere dazu:

- eine Kapazität von mindestens 11000 Studienanfängerplätzen zur Verfügung zu stellen,
- bei der Gestaltung des Studienaufbaus die Qualität von Lehr- und Lernbedingungen zu beachten (und zu verbessern), um ein inhaltlich und zeitlich klares Studium zu ermöglichen (hierzu gehört z.B. die Einführung eines studienbegleitenden Prüfungssystems),
- Studiengänge und Fachbereiche zu evaluieren,
- den Frauenanteil im Lehrkörper zu erhöhen,
- die Lehr-, Lern- und Forschungsbedingungen zu verbessern, u.a. durch die Förderung von wissenschaftlichem Nachwuchs bei Neuberufungen, Maßnahmen der Bibliothekserneuerung, interdisziplinären Forschungsprojekten zur Ökologie und nachhaltiger Entwicklung.

Der Staat verpflichtet sich nicht nur zur Finanzierung, sondern beispielsweise auch dazu, dass über Anträge auf Wiederausschreibung von Professorenstellen regelhaft innerhalb von 3 Wochen entschieden wird.

Auch bei der Ausgestaltung der konkreten Ziel- und Leistungsvereinbarungen und dem Umgang mit diesen sind offene Fragen aufgetreten, die ich hier nur kurz benennen möchte:

- Wie soll damit umgegangen werden, wenn der Vertragspartner das Erreichen bestimmter Ziele verbindlich zusagt, er jedoch auf das Erreichen dieser Ziele keinen hinreichenden Einfluss hat? (Beispiel: Zusage der Steigerung von Absolventen/innenzahlen bestimmter Fachbereiche angesichts einer kontraproduktiven Wirtschafts- und Studienanfängerinteressenlage.)
- Wie soll damit umgegangen werden, wenn Ziele zwar formell erreicht werden, aber von einer Reihe unerwünschter Nebenwirkungen begleitet werden? (Beispiel: Die Verminderung der Zahl der Studienabgänger oder eine Erhöhung der Zahl von Promotionen kann auch durch eine Senkungen qualitativer Standards erfolgen.)
- Wie kann ein Instrumentarium von Kennzahlen und Indikatoren entwickelt werden, das einerseits notwendige Freiräume erhält, andererseits aber die Messbarkeit von Zielerreichung gewährleistet?

Als jemandem, der zwar von außen kommt, aber in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich durchaus auch mit Ziel- und Leistungsvereinbarungen (z.B. mit dem Institut für Lehrerfortbildung) vertraut ist, ist mir bei der Durchsicht der Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Wissenschaftsbehörde und Universität aufgefallen, dass die Vereinbarungen nur wenig konkrete Ziele gegenüber einzelnen Bereichen der Universität festschreiben. Da wünschte ich mir insbesondere für den wichtigen und großen Bereich der Lehrerbildung manchmal mehr. Trotzdem halte ich den Weg, den Hamburg eingeschlagen hat, für richtig. Das Verhältnis zwischen Wissenschaftsbehörde und Hochschulen scheint mir sachorientierter geworden zu sein, und Entscheidungen werden auf Grund eines dialogischen Prozesses und auf transparenterer Grundlage getroffen. Natürlich bedarf das Instrumentarium der Verbesserung und Fortentwicklung. Das gilt insbesondere für eine klare Definition von Zielen und Leistungen sowie die Feststellung der Zielerreichung. Hier ist zu prüfen – und ein erstes Modell dazu liegt vor – wie sich eine Grundfinanzierung im Rahmen eines freien Aushandlungsprozesses mit einem rechenhaften Element der indikatorgestützten Mittelvergabe verbinden lässt, das auf das individuelle Profil der Hochschule abstellt.

Ziel muss es sein, eine Form von Hochschulentwicklung und -finanzierung zu erreichen, die die staatlichen Interessen wahrt, aber auch die Besonderheiten von Forschung und Lehre berücksichtigt.

Meine Damen und Herren,

lassen Sie mich nun abschließend eine kleine **Zwischenbilanz** ziehen. Dabei scheint mir zunächst von Bedeutung zu sein, dass ich Ihnen zwar eine ganze Reihe von Veränderungsmaßnahmen beschreiben und Ihnen auch sagen kann, welche Intentionen wir damit verfolgen, dass wir aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur relativ wenig über die tatsächlichen (oder angeblichen) Effekte dieser Maßnahmen wissen. Um hier mehr zu erfahren, werden wir die Veränderungsprozesse ebenfalls eingehend evaluieren müssen und uns selbst auf den Prüfstand stellen. Wir werden nachschauen müssen, ob wir die angestrebten Effekte tatsächlich erreicht haben, ob die Mittel zielgenauer eingesetzt werden, ob die Arbeitszufriedenheit steigt usw.

Obwohl wir noch nicht viel wissen, sind manche Früchte der Veränderungen doch bereits erkennbar, am deutlichsten vielleicht im Bereich „**Schule als Betrieb**“. Hier sind an vielen Standorten schönere Räume, teilweise auch größere Umbauten und neu gestaltete Schulhöfe zu besichtigen. Im Rahmen des „fifty-fifty“-Projekts konnten die Schulen erhebliche Ressourcen einsparen und die Hälfte der nicht ausgegebenen Mittel für eigene Zwecke verwenden. Wenn ich mit Schulleiterinnen und Schulleitern spreche, so will keiner von ihnen mehr zurück in die alte Zeit, in der für fast alles ein Antrag bei der Behörde gestellt werden musste. Im Gegenteil, die meisten von ihnen treten für eine Ausweitung der Eigenständigkeit gerade im Bereich des Budgets, aber auch bei der Personalhoheit ein.

Auch bei den **Schulprogrammen** gibt es eine gute Entwicklung, auf die ich schon hingewiesen habe. Hier wird in Zukunft viel darauf ankommen, die in den Programmen festgelegte Evaluation auch tatsächlich und folgenreich durchzuführen und die Bildungspläne, wenn sie denn Gültigkeit haben, einzubeziehen in dem Sinne, dass die Schulen schuleigene Curricula entwickeln.

Bei den **Bildungsplänen** befinden wir uns zur Zeit in einer Diskussionsphase, die von einer gewissen Zurückhaltung geprägt ist. Erkennbar ist, dass manche sich nach klareren Vorgaben sehnen und dabei offenbar noch nicht bemerkt haben, dass die von uns vorgelegten Entwürfe für die Jahrgänge 6 und 10 sehr viel klarer und operationalisierbarer – und damit auch z.B. von Eltern einklagbar – Standards beschreiben als dies bisher der Fall gewesen ist.

Im Bereich der **Personalentwicklung** können wir feststellen, dass schulgenaue Einstellungen und die Ausschreibung von A14-Beförderungsstellen von den aktiven Schulen sehr gezielt und zu ihrem eigenen Vorteil genutzt werden. Viele andere Maßnahmen, die in diesem Zusammenhang von Bedeutung sein können, wie Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche und regelhafte Feedbackverfahren, finden derzeit nur vereinzelt statt und benötigen klare und mit den Personalvertretungen vereinbarte Regularien. Sehr gut stehen wir bei der Auswahl und der Schulung von Führungsnachwuchs da. Hier werden wir uns angesichts der hohen Fluktuation in

den nächsten Jahren allerdings noch stärker darum kümmern müssen, potentiellen Führungsnachwuchs rechtzeitig auszumachen und angemessen zu fördern.

Ebenfalls sehr zufrieden bin ich mit unseren Angeboten für die Kollegiumsentwicklung und deren Nutzung durch die Schulen.

Das heikelste Feld – und zugleich das Feld, wo noch am meisten zu tun sein wird – ist der Bereich **Evaluation und Qualitätsentwicklung**. Dieser Bereich ist hochsensibel, weil er den Kernbereich der Lehrertätigkeit berührt und die Summe der bisherigen „Üblichkeiten“ am stärksten in Frage stellt. Deswegen ist es nicht überraschend, dass das Thema „Interne Evaluation“ insgesamt eher ein Schwachpunkt in vielen Schulprogrammen ist.

Auch beim Umgang mit den Ergebnissen der Untersuchung zur Lernausgangslage haben wir feststellen können, dass die Schulen sich sehr unterschiedlich intensiv damit beschäftigen und die Ergebnisse in ihre Arbeit einbezogen haben. Bei Vergleichsarbeiten und mündlichen Überprüfungen ist die Akzeptanz deutlich gestiegen.

An die externe Evaluation von Schulen z.B. mit regelmäßigen Tests oder per Inspektion durch eine unabhängige Kommission haben wir uns, wie oben dargestellt, bislang noch nicht herangewagt, wohl aber an die Planung und die Sichtung der Erfahrungen anderer Länder wie z.B. Schweden. Man muss kein Prophet sein um vorherzusagen, dass solche Vorhaben eine Menge Unruhe und auch Proteste zur Folge haben werden – sogar die englischen Lehrerinnen und Lehrer „hassen“ die Inspektoren "wie eine Horde von Wikingern", wie ich auf der erwähnten Tagung in der Handelskammer erfahren habe.

Positiv zu bewerten ist demgegenüber, dass sich regelmäßig sehr viele Schulen an Ausschreibungen zu innovativen Vorhaben – wie Modellversuchen oder unserem Innovationsfonds – beteiligen.

Meine Damen und Herren,

der eingeschlagene Kurs braucht Optimierung, gezielte Unterstützung, vielleicht hier und da geschärfte Instrumente und insgesamt ganz sicher einen langen Atem, aber es gibt zu ihm keine erfolgsversprechende Alternative. Das zeigen auch die Entwicklungen in anderen Bundesländern wie z.B. Bayern oder Baden-Württemberg, die eindeutig konvergent verlaufen.

Zu hoffen ist, dass die in zwölf Tagen veröffentlichten PISA-Ergebnisse keinen Rückfall in kurzatmigen Aktionismus von oben auslösen. Letztlich müssen sich alle genannten Vorhaben und Maßnahmen daran messen lassen, ob sie die Qualität von Unterricht und Schule verbessern – Schule als Modell dessen, wozu sie erziehen will: Orientierung in der Welt, Verantwortungsbereitschaft und als Quelle für Vieles Selbstvertrauen, Empathie und Lebenszuversicht. Das nennen wir Bildung und das zu vermitteln ist unser Auftrag.

## **Neue Steuerungsmodelle im Bildungswesen – Internationale Forschungsbefunde**

### **Einleitung**

In den Bildungssystemen zahlreicher Länder sind in den letzten Jahren mit der Einführung von Konzepten des New Public Management der Wirtschaft entlehnte Steuerungsstrukturen geschaffen worden. Man mag hinter dieser Entwicklung als Hauptmotiv der politisch Verantwortlichen vermuten, die Ernsthaftigkeit ihrer Modernisierungsabsicht glaubhaft zu machen und auf diese Weise entstandene Vertrauens- und Legitimationsverluste zu kompensieren (vgl. Lauglo 1996; Weiß 1993 a). Doch wird das auf Dauer nur gelingen, wenn sich der in der offiziellen Rhetorik stets in Aussicht gestellte Nutzen – eine effizientere Aufgabenwahrnehmung – einstellt. An der Erfüllung dieser Nutzenerwartung werden sich die neuen Steuerungskonzepte messen lassen müssen. Auch in meinen Ausführungen stellt dies den normativen Referenzrahmen dar.

Die Bindung an das Effizienzziel ist keineswegs das Ergebnis einer Selbstverpflichtung der politisch Verantwortlichen, sondern des massiver gewordenen externen Drucks, dem Effizienzpostulat in den öffentlichen Aufgabenbereichen mehr Geltung zu verschaffen. Das Bildungswesen, dem lange Zeit wenig ökonomische Aufmerksamkeit zuteil wurde, ist dabei vor allem ins Visier geraten, zählt es doch zu jenen Sektoren, in denen die Effizienzproblematik in Gestalt des „Phänomens der Kostenkrankheit“ in besonders augenfälliger Weise in Erscheinung tritt: Ständig gestiegenen realen Durchschnittsausgaben steht keine sichtbare Verbesserung der Bildungsqualität gegenüber. Jüngste Berechnungen für OECD-Länder (Gundlach/Wößmann 2000) lassen sogar auf einen deutlichen Produktivitätsrückgang in den Schulsystemen einer ganzen Reihe von Mitgliedstaaten schließen.

Von den Apologeten der Neuen Steuerung wird eine nachhaltige Remedur der Effizienzmisere in Aussicht gestellt. Leitend dafür ist die Überzeugung, dass das, was für die Wirtschaft gut ist, für das Bildungswesen nicht schlecht sein kann. Dies mag auch eine Erklärung dafür bieten, dass bei der Implementation von Konzepten der Neuen Steuerung im Schulbereich ein besonderer Tauglichkeitstest in einem Erprobungsvorlauf, wie er sonst schon bei Reformvorhaben von wesentlich geringerer Reichweite üblich ist, für entbehrlich erachtet wurde.

Das Modell der Neuen Steuerung sieht eine mehr oder weniger weitreichende Kompetenz- und Verantwortungsverlagerung auf die einzelinstitutionelle Handlungsebene vor mit verhaltenssteuernden Elementen wie Budgetierung, leistungsbezogener Besoldung, Zielvereinbarungen, Controlling und Anbieterwettbewerb.

Die nationalen Adaptationen des neuen Steuerungsmodells haben höchst unterschiedliche Konzeptionen hervorgebracht, in denen einzelne Elemente bisweilen nur rudimentär vorkommen. Dem idealtypischen Modell am nächsten kommen die in einigen angelsächsischen Ländern implementierten Steuerungssysteme, die vor allem am Wettbewerbsprinzip ausgerichtet sind.

Fragt man nach der wissenschaftlichen Fundierung des „Paradigmenwechsels der Steuerungsphilosophie“, dann ist vor allem die Public Choice Forschung – die Ökonomische Theorie der Politik – und die darauf aufbauende „Theorie des Staatsversagens“ zu nennen. Damit können zwar die Defizienzen staatlich-bürokratischer Steuerung hinreichend erklärt werden; die Funktionsübernahme durch das Regime der Neuen Steuerung lässt sich daraus jedoch nicht zwingend ableiten. Dazu bedarf es des Nachweises ihrer komparativen Überlegenheit. Erfahrungswissenschaftlich ist dieser Nachweis bislang nicht überzeugend zu erbringen.

Die langjährigen Erfahrungen der angelsächsischen Länder mit Dezentralisierung und „Quasi-Märkten“ im Schulbereich (Weiß 2001) und die dazu vorliegende Forschungsevidenz legen eine eher zurückhaltende Einschätzung des der Neuen Steuerung zugeschriebenen effizienzverbessernden Potenzials nahe. Dieses ernüchternde Resümee wirft die Frage nach den möglichen Gründen dafür auf. Sie sind meines Erachtens insbesondere darin zu suchen, dass bei der Übertragung aus der Wirtschaft entlehnter Konzepte auf den Schulbereich dessen Spezifität nicht angemessen berücksichtigt wird.

Ich möchte dies im Folgenden näher darlegen, indem ich zunächst die wichtigsten Ineffizienzursachen im Schulbereich skizziere und dann danach frage, ob von den Konzepten der Neuen Steuerung eine wirkungsvolle Behebung dieser Ursachen erwartet werden kann. Dabei werde ich vor allem auf Theorieansätze der Neuen Institutionenökonomie zurückgreifen, eine innerhalb der Wirtschaftswissenschaften in den letzten Jahren stark prosperierende Forschungsrichtung. Die empirische Argumentationssicherung stützt sich auf internationale Forschungsbefunde und auf anekdotische Beispiele.

## **Ineffizienzursachen**

Eine erste Ursache für Ineffizienz ist in den bildungsbereichs-spezifischen Produktionsbedingungen zu suchen. Die für den Schulbereich charakteristische „Technologie-Vagheit“, das Fehlen von Potenzialen für substanzielle Produktivitätssteigerungen durch Technischen Fortschritt sowie der starke Einfluss „externer Mitproduzenten“ stellen institutionelle Rahmenbedingungen dar, die die Möglichkeit einer effizienteren Gestaltung von Schule und Unterricht stark einschränken.

Für den Schulbereich existieren – bildungsökonomisch gesprochen – nur unvollständig spezifizierte „Produktionsfunktionen“. Zum Ausdruck kommt darin das für

schulische Bildungsprozesse charakteristische Technologie-Defizit (LUHMANN/SCHORR). Lehr-Lern-Prozesse laufen nicht auf der Basis klarer Kausalitäten und beherrschbarer Technologien ab; der Wissenserwerb als intendiertes Ergebnis dieser Prozesse ist nicht einseitig steuerbar, sondern erfolgt durch personale Interaktion. Diese Technologie-Spezifika schulischer Leistungserstellung beeinträchtigt effizientes Handeln *unabhängig von dem jeweils vorliegenden Steuerungsregime*.

Zu den Spezifika personaler Dienstleistungsproduktion zählt weiterhin das weitgehende Fehlen von Möglichkeiten einer substanziellen Steigerung der Produktivität durch Technischen Fortschritt, die Substitution von Arbeit durch Kapital. Im Schulbereich manifestiert sich dies augenfällig in dem bereits erwähnten „Phänomen der Kostenkrankheit“.

Und ein weiteres wichtiges Spezifikum personaler Dienstleistungsproduktion ist zu nennen: die Mitwirkung der Klienten an der Leistungserstellung. Durch unzählige empirische Untersuchungen ist der Einfluss von Intelligenz und Sozialschichtmerkmalen auf die schulischen Leistungen belegt. Sie sind die mit Abstand wichtigsten Prädiktoren des individuellen Lernerfolges und werden darüber hinaus als aggregierte Merkmale der Zusammensetzung der Schülerschaft einer Schule und Klasse leistungswirksam. Daneben spielt die individuelle Bereitschaft zur „Mitproduktion“ eine Rolle. Die dafür aufzubringenden Anstrengungen und Zeitinvestitionen stellen auf Seiten der Schüler/innen Opportunitätskosten dar, d.h. entgangene Nutzen durch Verzicht auf präferierte außerschulische Aktivitäten. Zahl und Attraktivität solcher konkurrierenden Aktivitäten haben erheblich zugenommen und werden in der Wertschätzung Jugendlicher, insbesondere in postmodernen Gesellschaften, immer höher eingestuft. Das mag eine Erklärung bieten für das viel beklagte Syndrom nachlassender schulischer Lernmotivation und schulischer Interessen, dem die Schulen bislang ziemlich hilflos gegenüber stehen (HOFER 2001).

Die Effektivität schulischer Bildungsprozesse ist somit in hohem Maße extern determiniert. Dieser Sachverhalt ist gelegentlich in Erinnerung zu bringen, hat doch die School-effectiveness-Forschung mit der Ausklammerung des Schulkontextes maßgeblich zur Entstehung überzogener Erwartungen hinsichtlich der schulischen Einflussmöglichkeiten beigetragen (vgl. auch GORARD 2001). Kennt man den sozio-ökonomischen Kontext einer Schule, dann lässt sich deren Leistungsniveau ziemlich zuverlässig vorhersagen.

Und doch zeigt sich immer wieder, dass es Schulen gibt, die erwartungswidrig gut oder schlecht abschneiden. Die „produktionstheoretische“ Begründung von Ineffizienz bedarf deshalb der Ergänzung durch verhaltensbasierte Erklärungsansätze, denn: Unzweifelhaft liegt Ineffizienz auch im Handeln der schulischen Akteure begründet. Durch die Technologiedefizit-These werden sie nicht aus der Verantwortung entlassen. So meinen denn auch die beiden amerikanischen Bildungsforscher Boyd und Hartmann (1988, S.273/74):

*„While we are far from having the technical command of the educational production function ... we do have useful and important knowledge, gleaned from research on instruction and effective schools ... , that makes it impossible for educators to avoid responsibility for the practices they chose ....“*

Innerhalb der Wirtschaftswissenschaften war es Harvey Leibenstein, der mit seiner *Theorie der X-(In-)Effizienz* einen elaborierten verhaltensbasierten Ansatz zur Erklärung von Ineffizienz lieferte. Nach dieser Theorie ist die Herstellung von Effizienz nicht bloß als technisches Problem zu begreifen, wie es in der traditionellen neoklassischen Mikroökonomie unterstellt wird. Die Suche nach bzw. Nutzung von effizienten Technologien wird statt dessen als in hohem Maße abhängig vom Verhalten von Individuen betrachtet (Motivation, Anstrengungsbereitschaft etc.), das wiederum von den jeweils vorliegenden Kontextbedingungen beeinflusst wird: dem Vorhandensein bzw. Fehlen von Anreizstrukturen, Kontrollmechanismen, Wettbewerbsdruck, der Vertragsgestaltung. Sie stellen denn auch konsequenterweise in den neuen Steuerungsmodellen den zentralen strategischen Ansatzpunkt dar, um auf effizienzorientiertes Handeln hinzuwirken.

## **Wie effizienzwirksam ist Dezentralisierung?**

Konstitutives Merkmal sämtlicher Konzepte der Neuen Steuerung ist die Übertragung von Entscheidungskompetenzen und Verantwortung auf die Einzelschule. Die davon erwarteten positiven Effizienzeffekte sind durchaus theoretisch zu begründen. Nach der Autonomietheorie der Motivation kann davon ausgegangen werden, dass die Leistungsbereitschaft der schulischen Akteure um so höher ist, je größer ihre Handlungsspielräume sind. Dezentralisierung ist auch die angemessene Antwort auf eine Produktionssituation, die – wie bei schulischen Bildungsprozessen – durch Merkmale wie Aufgabenkomplexität, Handlungsinterdependenz und Prozessunsicherheit gekennzeichnet sind (MOHRMANN/LAWLER III/MOHRMANN 1992). Der in der größeren „Geschehensnähe“ liegende Informationsvorteil der schulischen Akteure lässt schließlich bei dezentraler Dispositionskompetenz über Ressourcen Mittelentscheidungen erwarten, die besser den spezifischen Bedürfnissen und intern gesetzten Prioritäten der Schulen Rechnung tragen und damit über eine verbesserte Ressourceneffektivität effizienzwirksam werden.

Die überzeugende theoretische Begründung von Dezentralisierung findet durch die empirische Forschung nur zum Teil Bestätigung. Erwartungskonform fallen die Ergebnisse zu den Kostenwirkungen aus. Von überall erreichen uns Meldungen über Sparerfolge als Ergebnis eigenverantwortlicher Mittelbewirtschaftung. Auch für deutsche Schulen ist dies mittlerweile hinreichend dokumentiert (z.B. BELLENBERG/BÖTTCHER/KLEMM 2001). Erfahrungsberichte aus England und Wales zeigen

darüber hinaus, dass durch die Einbeziehung von Personalmitteln in die Globalbudgets Schulen dazu veranlasst werden, die Personalrekrutierung stärker an Kostenaspekten auszurichten und Möglichkeiten der Personalsubstitution auszuschöpfen (MORTIMORE/MORTIMORE 1992; ROSS/LEVACIC 1999).

Nicht empirisch zu sichern sind dagegen bislang die erwarteten Erträge von Dezentralisierung im Leistungsbereich. Die Autoren des 1990 erschienenen wissenschaftlichen Bestsellers „Politics, Markets and America's Schools“, John Chubb und Terry Moe, erheben zwar den Anspruch, mit ihren Analysen der High School and Beyond-Daten den empirischen Nachweis für solche Erträge erbracht zu haben; doch sah sich die Studie in der Scientific Community massiver Kritik ausgesetzt. Sie entzündete sich vor allem an der Kernthese der Autoren, dass die gefundene Leistungsüberlegenheit privater Schulen ihrer größeren Gestaltungsautonomie zuzuschreiben sei und dass dieser Leistungseffekt auch im gesamten öffentlichen Schulwesen gesichert werden könne, wenn die Schulen durch Gewährung des Selbstverwaltungsrechts von der Fessel staatlich-bürokratischer Steuerung befreit und für die Eltern das Recht auf freie Schulwahl eingeführt würden. Die Kritik sieht in dieser Schlussfolgerung eine unzulässige Verallgemeinerung der Ergebnisse. Der besondere Status der Privatschulen im amerikanischen Schulwesen und ihre ausgewählte Klientel verschafften ihnen einen – statistisch nur unzulänglich zu kontrollierenden – Leistungsvorteil, der nicht auf die völlig anders gelagerte Situation eines vollständig privatisierten Schulwesens extrapoliert werden könne (vgl. ausführlich WEIB 1993 b).

In Widerspruch zu den von Chubb/Moe präsentierten empirischen Befunden stehen auch die Auswertungsergebnisse von Projekten zum School Based Management in angelsächsischen Ländern. Schon Anfang der 90er Jahre konnten Summers/Johnson (1992) in ihrer Übersicht über amerikanische Projekte keine Bestätigung der These finden, School Based Management verbessere die Schülerleistungen. Auf breitere empirische Basis stützt sich das gleichlautende Urteil Caldwell's (1994, S. 5307): „*Taking all of the evidence into account, it is reasonable to conclude that there is to date an absence of evidence that school-based management, by itself, has been a causal factor in improved outcomes for students.*“

Auch die jüngste Auswertung von 83 Studien aus angelsächsischen Ländern (LEITHWOOD/MENZIES 1998) liefert kaum Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen erweiterter schulischer Handlungskompetenz und Schülerleistungen. Dieses Ergebnis korrespondiert mit den TIMSS-Befunden auf Systemebene: der Grad der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung von Schulsystemen und die mathematisch-naturwissenschaftlichen Leistungsergebnisse variieren praktisch unabhängig voneinander (BAUMERT ET. AL. 1997). Ebenso legen die bis jetzt vorliegenden Auswertungen der internationalen PISA-Daten (OECD 2001) eine eher zurückhaltende Einschätzung der von Dezentralisierung zu erwartenden Erträge im Leistungsbereich nahe. Für einzelne Autonomieaspekte zeigt sich zwar

in bivariaten Zusammenhangsanalysen eine Korrelation mit Schülerleistungen im Lesen; doch warnt die OECD vor voreiligen Kausalinterpretationen und stellt resümierend fest: „It is hard to link levels of autonomy with performance...“ (OECD 2001, S.177).

Die skizzierte Befundlage gibt Anlass, die mit Dezentralisierung assoziierten Verhaltensprämissen einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Vertreter der Neuen Institutionenökonomie würden ganz unbefangen die Frage stellen, ob es nicht wahrscheinlicher ist, dass die schulischen Akteure den erweiterten Handlungsspielraum statt zur Effizienzsteigerung zur Verbesserung ihrer eigenen „Wohlfahrtsposition“ nutzen. Für diese provokative Vermutung opportunistischen Verhaltens lassen sich durchaus theoretische Argumente ins Feld führen.

Sehen sich die schulischen Akteure, wie im Falle von Bildungseinrichtungen in öffentlicher Trägerschaft, wegen hoher Informations-, Kontroll- und Durchsetzungskosten nur einem geringen externen Druck ausgesetzt, effizient zu handeln, dann prognostiziert die *Theorie der Verfügungsrechte* bei Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung eine prioritäre Mittelverwendung zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Akteure (EBERS/GOTSCH 1999, S. 191). Die These opportunistischen Verhaltens wird auch durch die *Principal-Agent Theorie* gestützt, die sich mit der Analyse typischer Probleme von Auftragsbeziehungen (z.B. divergierender Interessen und ungleicher Informationsverteilung zwischen Auftraggeber und -nehmer) befasst. Für den Prinzipal, die politisch Verantwortlichen im Bildungsbereich, erhöht sich (*ceteris paribus*) die Unsicherheit hinsichtlich der Handlungen der schulischen Akteure (Agenten), wenn sie größere Gestaltungsspielräume erhalten; es steigt das Risiko, dass sie sich nicht „auftragskonform“ verhalten, sondern sich von Eigennutzmotiven leiten lassen. Dieses Risiko ist dann besonders hoch, wenn Handlungsautonomie und Technologie-Vagheit zusammentreffen. Der bekannte niederländische Schulforscher Jaap Scheerens sieht in dieser – für den Schulbereich typischen – Koinzidenz denn auch einen Hauptgrund für Ineffizienz:

*„When discretionary leeway of subordinate units goes together with unclear technology this... adds to the overall nourishing ground for inefficient organisational functioning“ (SCHEERENS 1997, S. 296).*

## **Was sagt die Empirie?**

Die Opportunismus-These ist „politisch inkorrekt“ und wird schon allein aus diesem Grund Widerspruch provozieren. Viele werden darin eine böswillige Unterstellung sehen und auf die Unvereinbarkeit dieser These mit dem Berufsethos der Lehrer verweisen. Was den direkten Umgang mit dem „Edukanden“ betrifft, wird niemand ernsthaft die Beachtung professioneller Standards in Frage stellen.

Worum es hier geht, ist die von Eigeninteresse geleitete Einflussnahme auf die Ressourcenverteilung. Die dazu aus vielen Professionen bekannt gewordenen Beispiele sind Legion. Warum soll die Lehrerschaft eine Ausnahme darstellen?

Empirische Hinweise auf opportunistisches Verhalten liefert denn auch eine kürzlich publizierte Weltbank-Studie (PRITCHET/FILMER 1999), in der in Entwicklungsländern durchgeführte Untersuchungen zur Ressourcenwirksamkeit auf die Effizienz der Mittelverwendung hin reanalysiert wurden. Danach wird die Optimalitätsbedingung bei der Ressourcenallokation – Gleichheit der Grenzproduktivität je Geldeinheit bei allen Input-Faktoren – weit verfehlt. Nach Ansicht der Autoren manifestiert sich darin eine interessengeleitete Allokationspolitik, eine Mittelverwendung, die sich stärker an Wohlfahrtszielen der Lehrerschaft als am Ziel der Schuleffektivitätsverbesserung orientiert. Als Beleg führen sie an, dass die Mittel vorrangig für Inputs Verwendung finden, die direkt den Nutzen der Lehrer erhöhen (Anhebung der Lehrergehälter, Verkleinerung der Klassen), die aber gegenüber den von ihnen wenig präferierten Inputs (z.B. Lehr-/Lernmittelausstattung) eine deutlich niedrigere Grenzproduktivität je Dollar aufweisen. Dass dieses Ergebnis möglicherweise für einen über Entwicklungsländer hinausgehenden Geltungsbereich Gültigkeit besitzt, lässt eine amerikanische Studie vermuten (HOXBY 1996), in der ein Zusammenhang zwischen gewerkschaftlichem Einfluss und Ineffizienz im Schulbereich festgestellt wird. Zum gleichen Ergebnis gelangt (WÖBMAN 2000) in einer Reanalyse des internationalen TIMSS II-Datensatzes in Bezug auf Fachleistungen in Mathematik und Naturwissenschaften.

Unter der Rubrik „opportunistisches Verhalten“ sind auch die Ergebnisse hier zu Lande durchgeführter Untersuchungen zu Lehrerempfehlungen für weiterführende Schulen zu verbuchen, die zeigen, dass diese Empfehlungen in nicht unerheblichen Maße auch von der Organisationsform der Schule abhängen. So ist z.B. für Niedersachsen belegt, dass an Orientierungsstufen, die organisatorisch mit einer Haupt- und/oder Realschule verbunden sind, auffallend weniger Empfehlungen für das Gymnasium ausgesprochen werden als an selbständigen Orientierungsstufen. Dies legt die Vermutung nahe, dass die Eignungsempfehlung stark vom Interesse am Erhalt der mit der Orientierungsstufe verbundenen Schule(n) beeinflusst wird (AVENARIUS ET.AL. 2001).

## **Effizienzgewinne durch Wettbewerb?**

Auch für die Erwartung von Effizienzgewinnen durch Wettbewerb, einem weiteren konstitutiven Merkmal der Neuen Steuerung, liefert die Ökonomie überzeugende theoretische Begründungen und unzählige empirische Belege aus den unterschiedlichsten Kontexten. Sind solche Effizienzeffekte auch im Schulbereich durch Einführung von Wettbewerbselementen zu sichern?

Was zunächst die Annahme betrifft, der Konkurrenzdruck sorge für eine kostengünstigere Leistungserstellung im Schulbereich, so erscheint es wenig plausibel, dass für öffentlich finanzierte Schulen bei fehlendem Gewinnmotiv ein Zwang bestehe, in Kostenwettbewerb zu treten. Dies ist auch deshalb anzuzweifeln, weil von den Bildungsnachfragern hohe Unitcosts (Ausgaben je Schüler) meist mit hoher Bildungsqualität assoziiert werden, ungeachtet der Tatsache, dass ein solcher linearer Zusammenhang empirisch nicht zu belegen ist (WEIB 1997).

Die Annahme, Wettbewerb werde über eine Steigerung der Effektivität der Leistungserstellung effizienzwirksam, ließe sich theoretisch damit begründen, dass das Damoklesschwert „Klientenverlust“ – und damit Ressourcenverlust – die Schulen dazu zwingt, ihr Bestes zu geben, um am Markt zu bestehen, und das heißt vor allem: exzellente Leistungsergebnisse vorzuweisen. Das folgende Zitat aus dem Parents`Charter der Regierung Thatcher soll dies beispielhaft verdeutlichen. An die Eltern gerichtet heißt es darin:

*„Your choice of school directly affects that school's budget – every extra pupil means extra money for the school. So your right to choose will encourage schools to aim for the highest possible standard.“* (zitiert nach BOWE/GEWIRTZ/BALL 1994, S. 67).

Verschiedene neuere bildungsökonomische Untersuchungen in den USA haben sich zum Ziel gesetzt, den empirischen Nachweis für die effizienzsteigernde Wirkung von Wettbewerb im Schulbereich zu erbringen. Dies scheint ihnen auf den ersten Blick gelungen zu sein: So zeigen zwei Studien, dass Konkurrenz durch Privatschulen positiv mit dem Leistungsniveau und den Abschlussquoten staatlicher Schulen korreliert (HOXBY 1994; DEE 1998). Andere Untersuchungen stellen vergleichbare Effekte als Ergebnis interjurisdiktionellen Wettbewerbs fest (ZANZIG 1997; MARLOW 2000).

Kritisch lässt sich gegen diese ökonometrischen Untersuchungen einwenden, dass mit der Messung der Wettbewerbsintensität durch strukturelle Indikatoren auf Systemebene (Privatschüleranteil, Maße der Marktkonzentration) die für das Anbieter- und Nachfragerverhalten letztlich maßgebenden lokalen Wettbewerbsbedingungen nicht angemessen abgebildet werden. Studien, die die Wettbewerbssituation „vor Ort“ erfassen und dabei verhaltensbasierte Indikatoren verwenden, vermitteln ein differentes Bild der Wettbewerbswirksamkeit. So resümieren die Autoren einer an der Open University durchgeführten Untersuchung des Wettbewerbseinflusses auf die über fünf Jahre verfolgte Leistungsentwicklung an über 300 englischen Sekundarschulen: „... the evidence for a positive impact of competition is very weak“ (LEVACIC/WOODS 2000, S. 87).

Und ein weiterer Befund dieser Studie verdient Beachtung: Vor allem jene Schulen hatten einen überdurchschnittlichen Leistungszuwachs im Beobachtungszeitraum zu verzeichnen, denen es gelungen war, die soziale Zusammensetzung der Schüler-

schaft zu „verbessern“. Dieses Ergebnis verweist auf die zentrale Bedeutung der Selektion „mitproduzierender Klienten“ als erfolgbestimmende Organisationsaufgabe bei der Produktion personaler Dienstleistungen. Schulen, die sich im Leistungswettbewerb bewähren müssen, werden deshalb bemüht sein, sich eine wirkungsvolle externe Mitproduktion durch den Einsatz expliziter (Aufnahmeprüfungen) oder impliziter (z.B. Schulprogramm) Selektionsinstrumente zu sichern. Schüler, die ihre „Leistungsbilanz“ verschlechtern würden, werden möglichst ferngehalten ebenso wie „kostenintensive“ Schüler (z.B. mit besonderem Förderbedarf), die die Schulbudgets zu stark belasten würden. Dass unter Wettbewerbsbedingungen arbeitende Schulen dazu tendieren, ist durch zahlreiche Beispiele aus angelsächsischen Ländern belegt.

In der „Frankfurter Rundschau“ vom 29. Juli vergangenen Jahres war in einer knappen Notiz zu lesen, dass vier englische Schülerinnen und Schüler mit Erfolg gegen eine Beeinträchtigung ihrer Berufschancen durch mangelhaften Unterricht geklagt hatten. Eine der Klage führenden Schülerinnen ist Legasthenikerin, die zwei Wochen vor ihrem ersten Schulabschluss von den Prüfungen ausgeschlossen worden war, weil ihre Lehrer befürchteten, sie würde durch ihre schlechte Rechtschreibung die Examensstatistik der Schule, ihren veröffentlichten „Markterfolgs-Indikator“, beeinträchtigen.

## **Was ist von Kontraktmanagement und Zielvereinbarungen zu halten?**

Für die Wirksamkeit von Wettbewerb im Schulbereich fehlt es bislang an überzeugenden empirischen Belegen. Auch ist zu sehen, dass die in der Ortsgebundenheit liegende Spezifik personaler Dienstleistungsproduktion nicht überall die Herstellung von Wettbewerbsbedingungen erlaubt. Als Alternative zum Wettbewerb bietet sich die – in Konzepten der Neuen Steuerung ebenfalls vorgesehene – Möglichkeit an, Schulen über Zielvereinbarungen auf bestimmte Leistungsstandards zu verpflichten. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber hat sich kürzlich in einer Empfehlung zum Lehrerleitbild nachdrücklich für dieses Instrument ausgesprochen. Durch individuelle Zielvereinbarungen werde Verbindlichkeit und Handlungssicherheit hergestellt sowie die Grundlage für eine leistungsorientierte Besoldung gelegt (BDA 2001, S. 24).

Wegen der hohen Erfolgsabhängigkeit der Schulen von einer wirkungsvollen externen Mitproduktion sollten jedoch keine allzu hohen Erwartungen an Kontraktmanagement mit Zielvereinbarungen geknüpft werden, wenn solche Vereinbarungen nicht bloß über triviale Ziele, sondern über Leistungsstandards (zu erreichende Kompetenzniveaus, Abschlüsse) getroffen werden sollen. Nach der *Principal-Agent-Theorie* werden die schulischen Akteure grundsätzlich wenig geneigt sein, sich auf leistungsbezogene Zielvereinbarungen wegen des hohen Risikos der Ver-

tragerfüllung einzulassen. Wie stark ihre Risikoaversion ist, hängt von den Sanktionen bei Nichterfüllung und von den „externen Produktionsbedingungen“, dem sozio-ökonomischen Umfeld der Schulen, ab sowie ihren Möglichkeiten, mit Rekrutierungsstrategien die Zusammensetzung der Schülerschaft gezielt zu beeinflussen.

Kontraktmanagement, das uns als innovatives Konzept angepriesen wird, ist so neu nicht. Schon in den 70er Jahren gab es in den USA das „performance contracting“. Von lokalen Schulbehörden wurden mit privaten Firmen Verträge abgeschlossen, in denen diese sich verpflichteten, bestimmte Schülergruppen mit Leistungsdefiziten in einem Fach oder in mehreren Fächern innerhalb eines festgelegten Zeitraums zu einem bestimmten Leistungsniveau zu führen. Die Höhe des fälligen Honorars wurde vom erreichten Lernzuwachs abhängig gemacht. Das mit hohen Erwartungen begonnene Experiment lieferte jedoch enttäuschende Ergebnisse. Zwei unabhängige Evaluationsberichte attestierten übereinstimmend dem „performance contracting“ nur eine geringe Effizienz: Leistungs- und Kostengewinne seien vernachlässigbar gering (ASCHER 1996).

Werden Schulen oder Lehrer in ergebnisbezogenen Zielvereinbarungen auf bestimmte Leistungsstandards verpflichtet, dann ist es nur konsequent, wenn sie ihrerseits Leistungsvereinbarungen mit denen treffen, auf deren Mitwirkung es dabei ganz besonders ankommt: den Eltern und Schülern. In England schließen denn auch Schulen seit 1999 zum Teil mit Eltern Home-School-Agreements ab, in denen u.a. Mitwirkungsleistungen definiert sind (ein Beispiel dafür findet sich im Anhang). In der Schweiz will der Kanton St. Gallen sogar Eltern mit einem Bußgeld belegen, wenn sie ihren Mitwirkungspflichten nicht nachkommen und z.B. Elternabenden unentschuldig fernbleiben oder ihre Kinder bei den Schularbeiten nicht unterstützen (dpa-Dienst für Kulturpolitik vom 31.11.2000, S. 23). In England ist weiterhin im Rahmen des den Schulen verordneten Performance Management vorgesehen, dass ab April 2001 sämtliche Lehrer/innen im staatlichen Schuldienst mit Mitgliedern der Schulleitung (line managers/team leaders) jährlich über mindestens drei Ziele schriftliche Vereinbarungen treffen. Eines der Ziele muss sich dabei auf den mit „benchmarks“ vergleichbaren Lernfortschritt der Schüler beziehen. Die logische Konsequenz daraus ist, dass Lehrer darüber wiederum in Verhandlungen mit ihren Schüler/innen treten und mit ihnen leistungsbezogene Entwicklungsziele festlegen (WOOD 2001).

Zu welchen Reaktionen die Betroffenen fähig sein können, wenn den Schulen unrealistische Zielvorgaben oktroyiert werden und deren Wohl und Wehe vom Leistungs-Ranking abhängen, hat der Ende 1999 an New Yorker Schulen aufgeflogene Prüfungsbruch drastisch vor Augen geführt. Wegen des erheblichen Drucks, das Leistungsniveau der Schulen anzuheben und höhere Abschlusszahlen vorzuweisen, hatten Lehrer – um Schulschließungen zu vermeiden – zum Teil über Jahre hinweg Prüfungsarbeiten und Testergebnisse manipuliert.

## Ein vernachlässigter Faktor: Transaktionskosten

Transaktionskosten lassen sich als Kosten der „Benutzung“ von Steuerungssystemen begreifen. Der auf Nobelpreisträger Ronald Coase zurückgehenden *Transaktionskostentheorie* geht es um die Klärung der Frage, welche Arten von Transaktionen durch welche Steuerungssysteme relativ am kostengünstigsten abgewickelt und organisiert werden können. In der aktuell geführten Steuerungsdebatte im Bildungswesen spielen – wie in der traditionellen neoklassischen Mikroökonomie – Transaktionskosten faktisch keine Rolle. Entweder wird damit unterstellt, Steuerungsleistungen seien umsonst zu haben oder es wird von einer a-priori Überlegenheit der neuen Steuerungsmodelle gegenüber staatlich-bürokratischer Steuerung ausgegangen. Das eine ist falsch, das andere fragwürdig.

Wie die Erfahrungen mit dem angelsächsischen Wettbewerbsmodell zeigen, bedarf es zu seinem Funktionieren einer aufwendigen Infrastruktur: eines Informationssystems, das für „Markttransparenz“ sorgt, eines Evaluationssystems zur Qualitätssicherung und eines leistungsfähigen Transportsystems (vgl. z.B. LEVIN 1998). Weitere kostentreibende Effekte dürften dadurch entstehen, dass durch Wettbewerbssteuerung einer auf Ausgleich bedachten Schulstandort- und regionalen Schulentwicklungsplanung die Grundlage entzogen wird und unerwünschte Wettbewerbsergebnisse nachträgliche Korrekturen durch das politisch-administrative System notwendig machen (z.B. Rückkehr zu festen Einzugsbereichen). Auch dafür liefert das englische Schulwesen anschauliche Beispiele. Unter der Überschrift „The market has lost its appeal“ wurde in einem Beitrag in Times Education Supplement vom 19. September 2001 die unter der Regierung Thatcher eingeführte Schulwahlfreiheit kritisch unter die Lupe genommen. Moniert wird in dem Artikel, dass sich vielerorts die Schulwahl zu einer Schülerauswahl durch die Schulen verkehrt habe. Aufgrund eines Mangels an Schülerplätzen in den stark nachgefragten Schulen müssten Eltern häufig mit zugewiesenen Plätzen in anderen Schulen vorlieb nehmen. Eine wachsende Zahl enttäuschter Eltern erhebe dagegen Einspruch. Um dem durch die Schulwahlfreiheit entstandenen Chaos Herr zu werden, sind überall „Zulassungsbehörden“ („admission authorities“) eingerichtet worden. Allein in der Grafschaft Essex gibt es 192 solcher Behörden, die weitgehend unkoordiniert und zum Teil untereinander konkurrierend Schülerplätze vergeben.

## Resümee

Weder theoretisch noch empirisch sind die im Schulbereich aus der Wirtschaft übernommenen Steuerungsmodelle überzeugend zu begründen. Nicht alles, was sich in der Wirtschaft bewährt hat, ist unmittelbar „bildungstauglich“. Der be-

kannte amerikanische Organisationsforscher SERGIOVANNI (1995, S. 35) appelliert denn auch eindringlich an Pädagogen und Erziehungswissenschaftler:

*„Schools are special places ... Instead of importing, we need to develop our own theories and practices – theories and practices that emerge from and are central to what schools are like, what schools are trying to do, and who schools serve.“*

Wird dieser Appell auch die Bildungspolitik erreichen und sie zu einem Umdenkprozess veranlassen? Eine grundsätzliche Abkehr von der neuen Steuerungsphilosophie ist schon wegen ihrer Bedeutung für die Legitimationssicherung des politischen Systems wenig wahrscheinlich. Solange die Modernität signalisierende Übernahme von Steuerungsstrukturen aus der Wirtschaft ihre suggestive Wirkung behält, geben ausstehende Effizienzbelege keinen Anlass zu einem Wechsel des Steuerungsregimes. Dies impliziert freilich nicht, dass legitimationgefährdende Fehlentwicklungen nicht korrigiert würden. Ein Beispiel dafür ist die aus evidenten Dysfunktionalitäten von „Quasi-Märkten“ in einigen angelsächsischen Ländern gewonnene Einsicht, stärker die Kooperation zwischen Schulen zu fördern. Hin gewiesen sei in diesem Zusammenhang etwa auf die Beacon-School-Initiative der Regierung Blair. Leitend für diese Initiative ist die Absicht, die Standards im gesamten Schulwesen durch Disseminantion von „good practice“ anzuheben. 587 solcher „Leuchtturmschulen“ sind zur Zeit landesweit aktiv, indem sie Seminare für Lehrer anderer Schulen und schulinterne Fortbildungen ausrichten und ihre Dienste als Berater und Mentoren anbieten. Das Beispiel der Beacon Schools kann als ein Indiz dafür angesehen werden, dass die staatliche Verantwortung für das gesamte Schulwesen wieder stärker in den Blick rückt und von der Schaffung einer Kooperationskultur eher Erfolge beim Bemühen um eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Schulen erwartet wird als von ihrer Ausrichtung an den Regeln des Wettbewerbs.

## Literatur

- AVENARIUS, H. ET AL.: Stand und Perspektiven der Orientierungsstufe in Niedersachsen. Frankfurt am Main: DIPF 2001.
- ASCHER, C.: Performance contracting: A forgotten experiment in school privatization. In: Phi Delta Kappan, 77(1996)9, S. 615-621.
- BAUMERT, J. ET AL.: TIMSS – Mathematisch-naturwissenschaftlicher Unterricht im internationalen Vergleich. Berlin 1997.
- BELLENBERG, G.; BÖTTCHER, W.; KLEMM, K.: Stärkung der Einzelschule. Neuwied, Kriftel: Luchterhand 2001.
- BOWE, R.; GEWIRTZ, S.; BALL, S.J.: Captured by the discourse? Issues and concerns in researching 'parental choice'. In: British Journal of Sociology of Education, 15 (1994) 1, S. 63-78.
- BOYD, W. L.; HARTMANN, W.T.: The politics of educational productivity. In: Monk, D.H.; Underwood, J. (Hrsg.): Microlevel school finance: issues and implications for policy. Cambridge, MA: Ballinger Publishing Co., 1988, S. 271-308.
- BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN ARBEITGEBERVERBÄNDE (BDA): „Führungskraft Lehrer“. Empfehlungen der Wirtschaft für ein Lehrerbild. Berlin 2001.
- CALDWELL, B. J.: School-based management. In: Husen, T.; Postlethweite, T. N. (Hrsg.): The International Encyclopedia of Education. 2. Aufl., Bd. 9 Oxford: Pergamon 1994, S. 5302-5308.
- DEE, T.S.: Competition and the quality of public schools. In: Economics of Education Review, 17 (1998) 4, S. 419-427.
- EBERS, M.; GOTSCH, W.: Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In: A. Kieser (Hg.): Organisationstheorien. Stuttgart: Kohlhammer 1999.
- GORARD, ST.: International comparison of school effectiveness: the second component of the ‚crisis account‘ in England? In: Comparative Education, 37(2001)3, S. 279-296.
- GUNDLACH, E.; WÖBMANN, L.: Die sinkende Produktivität der Schulen in OECD-Ländern. In: Weiß, M.; Weishaupt, H. (Hrsg.): Bildungsökonomie und Neue Steuerung. Frankfurt am Main u.a.: Lang 2000, S. 31-52.
- HOFER, M.: Wertewandel und Schulmotivation. Pädagogische Implikationen post-moderner Werte. Vortrag auf der Tagung „Konkurrierende Bildungsorte – Schule im Spannungsfeld von Familie, Jugendkulturen und Neuen Medien“, 7.-9. Juni 2001, Universität Halle-Wittenberg (vervielfältigt).
- HOXBY, C.M.: Do private schools provide competition for public schools? Cambridge, Mass. 1995 (MIT working paper).
- HOXBY, C.M.: How teachers' unions affect education production. In: Quarterly Journal of Economics 111 (1994), S. 671-718.

- LAUGLO, J.: Forms of decentralization and their implications for education. In: Capman, J.D. et al. (Hrsg.): *The reconstruction of education*. London: Cassell 1996, S. 18-46.
- LEITHWOOD, K.; MENZIES, T.: Forms and effects of school-based management: a review. In: *Educational Policy* 12, 1998, 3, S. 325-346.
- LEVACIC, R.; WOODS, P.A.: Quasi-markets and school performance: evidence from a study of English secondary schools. In: Weiß, M.; Weishaupt, H. (Hrsg.): *Bildungsökonomie und Neue Steuerung*. Frankfurt am Main u.a.: Lang 2000, S. 53-95.
- LEVIN, H.M.: Educational vouchers: effectiveness, choice, and costs. In: *Journal of Policy Analysis and Management*, 17 (1998) 3, S. 373-392.
- MARLOW, M.L.: Spending, school structure, and public education quality. Evidence from California. In: *Economics of Education Review*, 19 (2000) 1, S. 89-106.
- MOHRMANN, S.A.; LAWLER III, E.E.; MOHRMANN, A.M.: Applying employee involvement in schools. In: *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 14(1992)4, S. 347-360.
- MORTIMORE, P. (1994): Schuleffektivität: Ihre Herausforderung für die Zukunft. In: *Zeitschrift für Pädagogik*, 32. Beiheft: *Bildung und Erziehung in Europa*. Weinheim, S. 117-134.
- OECD: *Knowledge and skills for life. First results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2000*. Paris 2001.
- PRITCHETT, L.; FILMER, D.: What education production functions really show: a positive theory of education expenditures. In: *Economics of Education Review*, 18 (1999) 223-239.
- ROSS, K.N.; LEVACIC, R. (HRSG.): *Needs – based resource allocation in education via formula funding of schools*. Paris: UNESCO/IIEP 1999.
- SCHEERENS, J.: Conceptual models and theory-embedded principles on effective schooling. In: *School Effectiveness and School Improvement*, 8 (1997) 3, S. 269-310.
- SERGIOVANNI, T.J.: Schools are special places. In: *Education Week* v. 10. Mai 1995, S. 354/448.
- SUMMERS, A.A.; JOHNSON, A.W.: A review of the evidence on the effects of school-based management plans. Paper prepared for the Panel of the *Economics of Educational Reform and Teaching 1994* (verfielfältigt).
- WEIB, M. (1993A): New guiding principles in educational policy: the case of Germany. In: *Journal of Education Policy*, 8(1993)4, S. 307-320.
- WEIB, M.: Der Markt als Steuerungssystem im Schulwesen? In: *Zeitschrift für Pädagogik*, 39(1993)1, S. 71-84.
- WEIB, M.: Mehr Ressourcen = mehr Qualität? In: Böttcher, W.; Weishaupt, H.; Weiß, M. (Hrsg.): *Wege zu einer neuen Bildungsökonomie*. Weinheim und München: Juventa 1997, S. 161-170.

- WEIß, M.: Quasi-Märkte im Schulbereich. Eine ökonomische Analyse. In: Oelkers, J. (Hrsg.): Zukunftsfragen der Bildung. 43. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik, 2001, S. 69-85.
- WÖBMANN, L.: Schooling resources, educational institutions, and student performance: the international evidence. Kiel: Institut für Weltwirtschaft 2000.
- WOOD, D.: Performance management. Manchester: Manchester Metropolitan University, Institute of Education 2001 (verfielfältigt).
- ZANZIG, B.R.: Measuring the impact of competition in local government education markets on the cognitive achievement of students. In: Economics of Education Review, 16 (1997) 4, S. 431-441.

**HOME/SCHOOL AGREEMENT**

- There is a statutory requirement for all schools to have a written Home/School Agreement. The agreement adopted by the school community is summarised below:

**The purpose of the Home/School Agreement is to foster a partnership between parents, pupils, teachers and Governors which seeks to aid the achievement of the full potential of each child.**

**The Parent/Guardian**

I/We shall try to:

- Support the school's policies and guidance for behaviour.
- Recognise the value of regular attendance and limit absence to that which is unavoidable.
- Support the child's homework and other opportunities for home learning.
- Attend Parents' Evenings and discussions about my/our child's progress.
- Take an interest in the child's life at school.
- Let the school know of any concerns that could affect the child's progress.

**The School will:**

- Try to provide a secure and positive environment consistent with the needs of effective learning.
- Let parents know of any concerns that are detrimental to the child's progress.

- Set, mark and monitor homework.
- Send home interim reports covering attainment, attitude and homework, and a fuller annual report of progress and achievement.
- Arrange Parent's Evenings to discuss progress and a Guidance Evening for each phase of education.
- Keep parents informed about school activities through regular newsletters, special events and an annual Handbook for Parents.

### **The Student**

I shall:

- Attend school regularly and on time.
- Behave in a manner consistent with the School's Code of Conduct.
- Wear uniform correctly.
- Work with commitment, both in class and doing homework.
- Be courteous to staff, visitors, and other students, and respect property and the school environment.



## **Neue Steuerungsmodelle in der Wirtschaft**

### **1. Grundsätze**

Steuerung von Organisation erfolgte in der Industrie traditionell nach einem technologischen Ursache-Wirkungs-Modell: Man versucht, die Ursache für ein Problem zu ermitteln und plant auf dieser Basis Interventionen. Die letzten 20 Jahre haben jedoch zunehmend die Probleme eines solchen Ansatzes deutlich gemacht. Insbesondere drei Schwierigkeiten sind dabei zu nennen:

#### **1. Technologische Steuerung von Organisationen führt in zahlreichen Fällen zu zuvor nicht gesehenen Nebenwirkungen.**

Diese Erfahrung haben wohl alle Unternehmen in den letzten Jahren gemacht: Ein Unternehmen schreibt rote Zahlen. Als Ursache werden hohe Kosten identifiziert. Es wird ein Cost-Cutting-Programm aufgesetzt, das im Wesentlichen im Stellenabbau, der Einsparung bei Fortbildungen und Reisekosten sowie in der Reduzierung laufender Kosten besteht. Doch dieses Programm bringt nicht den erwarteten Erfolg. Anstelle höherer Gewinne stellt sich heraus, dass die Unzufriedenheit bei den Mitarbeitern wächst, dass insbesondere qualifizierte Mitarbeiter, die woanders noch eine Chance sehen, das Unternehmen verlassen, dass die Qualität der Leistungen sinkt und zunehmende Reklamationen von Kunden eintreffen und dass letztlich der Markt weiter einbricht. Die Intervention brachte keine Lösung, sondern vergrößerte letzten Endes nur die Schwierigkeiten.

#### **2. Technologische Steuerung von Organisation führt zu einer Aufblähung von Sekundärprozessen, die nicht unmittelbar zur Wertschöpfung beitragen.**

Dass z.B. der Erfolg einer Organisation von einer Vielzahl von Faktoren abhängt, ist mittlerweile allgemein deutlich geworden. Technologische Steuerung bedeutet dann, diese relevanten Faktoren zu berücksichtigen. Das wiederum setzt voraus, dass diese Faktoren identifiziert werden, was eine Vielzahl von Erhebungen, Datensammlungen usw. erforderlich macht. Nicht nur Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Schulen, sondern ebenso Mitarbeiter in der Industrie leiden darunter, dass ihre Arbeitszeit zu einem beträchtlichen Teil durch das Ausfüllen von Listen, Zusammenstellen von Statistiken, Erstellung von Unterlagen, Dokumentation usw. verbraucht ist. Darüber hinaus gibt es insbesondere in größeren Unternehmen umfangreiche zentrale Abteilungen, die mit dem Sammeln und Aufbereiten von Daten sowie dem Erstellen neuer Formulare offenbar hinreichend ausgelastet sind.

### 3. Technologische Steuerung von Organisationen verlängert die Reaktionszeit der Organisation auf Umweltveränderungen.

Je aufwendiger die Sammlung der erforderlichen Daten ist, je mehr Abteilungen mit der Planung und Steuerung einer Organisation befasst sind, desto aufwendiger werden Steuerungsprozesse. Konsequenz ist, dass gerade größere Unternehmen oft nur sehr schwerfällig auf Veränderungen reagieren können: Der Markt bricht ein (gerade die letzten Jahre haben ja zunehmend Beispiele für diese Situation gebracht), aber relativ lange Zeit laufen normale Prozesse weiter: Die bisherige Marktstrategie wird weiter verfolgt, es werden die bisherigen Produkte unverändert hergestellt, um dann mit deutlicher Verzögerung erfahren zu lassen, dass die veränderte Situation viel früher ein verändertes Vorgehen erforderlich gemacht hätte.

Diese Erfahrungen haben dazu geführt, dass die Steuerung von Organisationen zunehmend weniger nach einem rein technischen Modell, sondern in stärkerem Maße auf der Basis systemtheoretischer Überlegungen verstanden wird. Drei Ansätze sind hier insbesondere zu nennen:

- das Konzept Systemischen Managements im St. Gallerer Ansatz (z.B. ULRICH/PROBST 1995; 2000),
- das Konzept Systemischer Organisationsberatung (KÖNIG/VOLMER 2000; 2002),
- die Weiterentwicklung der Systemtheorie von Luhmann im Blick auf die Steuerung von Organisation durch WILLKE (z.B. 1999; 2000).

Obwohl diese Konzepte im Einzelnen deutlich unterschiedlich sind, ist die gemeinsame Grundlage, dass Organisationen als selbstorganisierende Systeme verstanden werden, bei denen die Wirkung von Intervention durch das System selbst definiert wird (z.B. KÖNIG/VOLMER 2000, 134ff.; MALIK 2000, 315ff.; WILLKE 2000, 57ff.). D.h. ein Unternehmen ist ein hochkomplexes System, bei dem verschiedene Faktoren aufeinander wirken. Solche Systeme sind nicht mehr in einem technischen Sinne steuerbar.

Die Definition von Organisationen als selbstorganisierende Systeme hat für die Steuerung von Organisationen drei entscheidende Konsequenzen:

- Bei der Steuerung einer Organisation ist die Systemperspektive, d. h. das Wissen der Angehörigen dieses Systems zu nutzen.
- Steuerung einer Organisation erfordert Konzentration auf die unmittelbar auf die Wertschöpfung ausgerichteten Kernprozesse und Reduzierung der Unterstützungsprozesse.
- Steuerung einer Organisation muss schnelle Reaktion auf Veränderungen ermöglichen.

Diese drei Thesen sollen im Folgenden erläutert werden:

(1) Dass in einer Organisation als einem komplexen sozialen System die Wirkungen von Interventionen durch das System selbst definiert werden, lässt sich leicht anhand des eingangs genannten Beispiels verdeutlichen: Welche Wirkung das Cost-Cutting-Programm haben wird, lässt sich nicht von außen bestimmen, sondern hängt von Faktoren innerhalb des Unternehmens ab, wie z.B.:

- der Einstellung der Mitarbeiter gegenüber dem Programm,
- den Erfahrungen der Mitarbeiter mit solchen Einsparungsmaßnahmen in den letzten Jahren,
- der Bindung der Mitarbeiter an das Unternehmen,
- dem Vorgehen der Führungskräfte in dieser Situation,
- von Gruppendynamischen Prozessen, die möglicherweise im Rahmen von Diskussionen zwischen Betriebsrat und Unternehmensleitung entstehen und zur Eskalation führen,
- der Kreativität der Mitarbeiter, neue Lösungen zu entwickeln,
- der Fähigkeit der Unternehmensleitung, diese neuen Lösungen aufzugreifen und umzusetzen.

Je nachdem, wie z.B. die Einstellung der Mitarbeiter zum Unternehmen und zu diesem Prozess ist, kann ein Cost-Cutting-Programm zu ganz unterschiedlichen Konsequenzen führen: zu verstärkter Anstrengung ebenso wie zu innerer Kündigung der Mitarbeiter oder dazu, dass gerade die Qualifizierten das Unternehmen verlassen, was die Probleme wiederum vergrößert.

Wenn die Wirkung von Interventionen von Systemfaktoren abhängen, dann muss jede Diagnose die Systemperspektive, d.h. das Wissen der Mitarbeiter berücksichtigen. Positiv gewendet bedeutet das, dass ein Programm zur Verbesserung der Ergebnisse nicht von außen aufgesetzt werden kann, sondern das Wissen der Mitarbeiter berücksichtigen muss: etwa im Rahmen eines Workshops mit den Mitarbeitern gemeinsam neue Lösungen zur Steigerung des Umsatzes oder zur Reduzierung von Kosten zu erarbeiten.

(2) Der Forderung der Konzentration auf die Kernprozesse liegt die im Zusammenhang mit dem sog. Prozessmanagement eingeführte Unterscheidung zwischen Kern- und Unterstützungsprozessen zugrunde (z.B. KLEPZIG/SCHMIDT 1997; SCHMELZER/SESSELMANN 2001, 42ff.): Kernprozesse sind die Prozesse, die unmittelbar auf die Wertschöpfung für den Kunden ausgerichtet sind. Unterstützungsprozesse dienen der Unterstützung dieses Kernprozesses, ohne dass sie unmittelbare Wertschöpfung erzeugen. An einem einfachen Beispiel:

Der Kernprozess eines Bildungsträgers in der Erwachsenenbildung ist die Durchführung von Seminaren. Diese Seminare (für die irgendwelche Kunden zahlen) erzeugen unmittelbare „Wertschöpfung“: Wertschöpfung ist das, was der Kunde vom Unternehmen erwartet und wofür er bereit ist zu zahlen.

Um diesen Wertschöpfungsprozess erfolgreich durchführen zu können, sind jedoch eine Reihe von Unterstützungsprozessen erforderlich, z.B.:

- die Entwicklung neuer Seminarkonzepte
- die Qualifizierung der Trainerinnen und Trainer
- das Marketing
- aber auch Buchhaltung usw.

Unterstützungsprozesse in komplexen Systemen sind immer in Gefahr, sich zu verselbständigen, d.h. einen Umfang anzunehmen, der dem ursprüngliche Zweck keineswegs mehr entspricht. Beispiele dafür sind Kontrollprozesse in Organisationen: Sicher ist es sinnvoll, Kosten zu kontrollieren, um Einsparungen zu erzielen. Aber die Überprüfung von Kosten ist grundsätzlich nur ein Unterstützungsprozess, der damit in Gefahr ist, sich zu verselbständigen: Wenn z.B. das Verfahren für eine Bestellung so aufwendig wird (weil die Bestellung von mehreren Abteilungen kontrolliert werden muss), dass die Kosten für diesen Aufwand die möglichen Einsparungen bei weitem übersteigen, dann ist hier eine Konzentration auf die Kernprozesse und die Entlastung von anderen Aufgaben erforderlich. Konzentration auf die Kernprozesse bedeutet somit:

- das Schwergewicht auf die Wertschöpfung der Organisation auf die Prozesse zu legen, die unmittelbar auf die Wertschöpfung ausgerichtet sind.
- Unterstützungsprozesse dem gegenüber zu straffen und zu reduzieren.

(3) Die Forderung nach schneller Reaktionszeit von Organisationen führt dazu, anstelle ein Modell linearer und sequentieller Steuerung zugrunde zu legen, stärker auf die Selbststeuerung des sozialen Systems zu setzen: Selbststeuerung ermöglicht es, dass mehr Prozesse gleichzeitig laufen können und damit die Reaktionszeit verringert wird. Die Frage ist allerdings, wie ein soziales System beschaffen sein muss, das in stärkerem Maße Selbststeuerungsprozesse nutzt bzw. welche „Ad-hoc-Strategien“ hier entwickelt werden können.

Wenn man versucht, diese Grundsätze für die Steuerung von Organisation zu konkretisieren, so bieten sich Ansatzpunkte auf unterschiedlichen Ebenen einer Organisation:

- der Ebene der Aufbauorganisation,
- der Ebene der Ablauforganisation,
- der Ebene der Führung.

Diese drei Ebenen sollen im Folgenden diskutiert werden.

## 2. Steuerung der Organisation auf der Ebene der Aufbauorganisation

Die Aufbauorganisation bezeichnet die vertikale und horizontale Gliederung einer Organisation:

- In welche Bereiche wird die Organisation gegliedert (horizontale Gliederung)?
- In welche Führungsebenen ist die Organisation gegliedert (vertikale Gliederung)?

Dass die Aufbauorganisation die Steuerung der Organisation beeinflusst, liegt auf der Hand: Eine Fülle von übergeordneten Führungsebenen vergrößert ebenso wie eine Fülle relativ isolierter nebeneinander angesiedelter Bereiche den Koordinationsaufwand und verzögert die Reaktionsgeschwindigkeit der Organisation: Es dauert lange, bis Informationen von der Unternehmensleitung zu den untersten Ebenen gelangen, und oft noch länger, bis Informationen von unteren Ebenen nach oben gelangen. Und es dauert lange, bis Entscheidungen getroffen werden, wenn verschiedene Abteilungen und Bereiche damit befasst sind.

Damit ergibt sich für die Gestaltung der Aufbauorganisation als zentrale Frage:

- Wie muss eine Organisation gegliedert sein, damit sie
- das Wissen des Systems nutzt,
- auf Wertschöpfung ausgerichtet ist,
- schnell auf Veränderungen reagieren kann?

Zwei Modelle sollen dafür hier kurz dargestellt werden: Die fraktale Organisation und das Projektmanagement.

### 2.1. Die fraktale Organisation

Das Vorbild für eine fraktale Organisation bilden die sog. Fraktale in der Natur wie z.B. beim Farnkraut. Ein Fraktal ist dadurch gekennzeichnet, dass sich bestimmte Strukturen immer wiederholen: Beim Farn ist die fraktale Struktur dadurch gekennzeichnet, dass sich bestimmte Blattformen in unterschiedlicher Größenordnung immer wiederholen.

HANS-JÜRGEN WARNECKE (z.B. 1993; 1995) hat in den 90er Jahren versucht, dieses Prinzip auf komplexe Organisationen zu übertragen. Eine fraktale Struktur einer Organisation bedeutet die Aufgliederung in Subsysteme, die ihrerseits ähnlich strukturiert sind wie die gesamte Organisation. Im Einzelnen ist damit die fraktale Organisation durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- Ein Fraktal ist eine selbständig organisierte Unternehmenseinheit.
- Fraktale sind selbstähnlich, d.h. die einzelnen Fraktale stimmen (soweit als möglich) in Gliederung und Abläufen überein.

- Fraktale betreiben Selbstorganisation und können sich entsprechend ihrer besonderen Aufgaben weiterentwickeln.
- Fraktale sind über ein Informations- und Kommunikationssystem vernetzt, das einen Austausch zwischen verschiedenen Fraktalen und damit auch die Angleichung untereinander gewährleisten soll.

Ein Beispiel einer solchen fraktalen Organisation in einem von uns betreuten Unternehmen ist die Gliederung in Teams, die jeweils aus einem Techniker, einem Vertriebsmitarbeiter und einem Kaufmann zusammengesetzt sind: Der Vertrieb ist für die Kundenkontakte zuständig, der Techniker für die Lieferung der jeweiligen Produkte, der Kaufmann für die Abwicklung der Aufträge.

Diese fraktale Organisation bietet den Vorteil, dass die Abläufe auf jeder Ebene im Wesentlichen gleich sind: Es gibt jeweils jemanden, der sich speziell um die Kunden kümmert, oder jemanden, der für Technik zuständig ist. Ebenso sind die Abstimmungsprozesse zwischen den verschiedenen Aufgabenbereichen auf den unterschiedlichen Ebenen im Wesentlichen gleich. Zugleich gibt die fraktale Organisation die Möglichkeit der Rückkopplung, z.B. zwischen Technikern oder den Vertriebsmitarbeitern auf den verschiedenen Ebenen. Und schließlich kann jedes System relativ eigenständig reagieren.

## 2.2 *Projektmanagement*

Nach der Einführung von Projektmanagement in der Industrie Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre ist Projektmanagement mittlerweile auch für Schulen, Krankenhäuser, Kommunen usw. eine selbstverständliche Forderung geworden – allerdings nicht selten ohne das dafür erforderliche Know-how, so dass ein Projektteam sich von einer traditionellen Arbeitsgruppe oft wenig unterscheidet.

Wichtig ist im Zusammenhang dieses Themas, dass ein Projekt letztlich nichts anderes als ein Steuerungsmodell im Blick auf die eingangs genannten Grundsätze darstellt:

- die Kompetenz des sozialen Systems zu nutzen,
- Unterstützungsprozesse zu verkürzen,
- schnell auf Veränderungen reagieren zu können.

Im Einzelnen bedeutet das für die Organisation des Projektteams (vgl. z.B. KEBLER/WINKELHOFER 2001; KÖNIG/VOLMER 1999; MAYRSHOFER/KRÖGER 2001):

- Im Projektteam sollen diejenigen Bereiche vertreten sein, die für eine, wie man üblicherweise formuliert, „ganzheitliche Problemlösung“ erforderlich sind. D.h. ausgehend von der systemischen Annahme, dass jeder Beteiligte je nach seinem Arbeitsbereich eine unterschiedliche Perspektive besitzt (ein Angehöriger des Vertriebs achtet bei der Entwicklung eines neuen Produktes auf etwas anderes als ein Ingenieur der Entwicklungsabteilung oder ein Controller), ist der Kerngedanke des Projektteams, diese verschiedenen Perspektiven unmittelbar in ein

gemeinsames Gespräch zu bringen, in dem jeder seine Sichtweise darstellen kann.

- Die Forderung, die Organisation des Projektes auf den Kernprozess auszurichten und Verschwendung von Zeit zu vermeiden, hat Konsequenzen sowohl auf Zahlen der Teilnehmer des Projektteams als auch auf den Ablauf der Sitzungen: die Zahl der Teilnehmer zu reduzieren (in der Regel sollten in dem Projektteam nicht mehr als zehn oder zwölf Teilnehmer sein) und den Ablauf der Projektsitzung so straff zu organisieren (z.B. durch begrenzenden Berichtszeit), dass keine Zeit verschwendet wird.
- Jeder Projektverlauf ist von unvorhergesehenen Ereignissen beeinflusst: Es treten unerwartete Schwierigkeiten auf, bestimmte Fertigstellungen verzögern sich, Entscheidungen sind noch nicht getroffen. Zur Steigerung der Reaktionsgeschwindigkeit dient hier (neben einer Projektplanung, die für solche Ereignisse Pufferzeiten vorsieht) insbesondere die Möglichkeit, am Schluss von Projektsitzungen ein Rundgespräch zu der Frage „Was gibt es über die von uns behandelten Themen hinaus noch an wichtigen Informationen?“ durchzuführen. Ein solches Rundgespräch bietet die Möglichkeit, frühzeitig Hinweise auf sich andeutende Störungen, Risiken oder Chancen zu erhalten und damit schnell reagieren zu können.

Projektmanagement ist durch ein elaboriertes Regelsystem gekennzeichnet, das die Abläufe eines Projektes und die Arbeitsteilung der verschiedenen Betroffenen festlegt. Andererseits ist dieses Regelwerk nicht selten in Gefahr, sich zu verselbständigen. Nicht zuletzt im Blick darauf ist es sinnvoll, die Ziele des Projektmanagements im Auge zu behalten und das Vorgehen im Blick darauf zu überprüfen.

### **3. Die Ablauforganisation**

Zur Verbesserung von Abläufen haben sich im Groben zwei Hauptansätze herauskristallisiert: Kaizen oder der sog. kontinuierliche Verbesserungsprozess (KVP) sowie die Geschäftsprozessoptimierung (GPO). Beide Male geht es um die Optimierung von Prozessen (Abläufen), seien es Produktionsprozesse, die Erstellung von Angeboten, Abläufe bei Reparaturen usw. Bei KVP wird ein Prozess herausgegriffen, während GPO die sog. Prozesskette d.h. die einzelnen Schritte in einem größeren Prozess betrachtet (vgl. z.B. SCHMELZER/SESSELMANN 2001).

Prozessoptimierung basiert auf folgenden Grundsätzen:

- Es wird die Aufmerksamkeit auf Prozesse gelenkt, also nicht auf die Aufbauorganisation.
- Es wird bei jedem Prozess zwischen Kunden und Lieferanten unterschieden.
- Es werden Prozesse nach Wertschöpfung und Verschwendung beurteilt.
- Es werden Verbesserungsmöglichkeiten für Prozesse entwickelt und umgesetzt.

Zur Verdeutlichung des Vorgehens sei hier ein Beispiel aufgeführt, das nicht nur im Wirtschaftsbereich geläufig ist: das Problem ineffizienter Besprechungen und Konferenzen. Unter dem Aspekt der Konzentration auf die Wertschöpfung sind zahlreiche Besprechungen „Verschwendung von Zeit“. Klassische Probleme solcher Besprechungen sind:

- Es gibt zu viele und zu lange Besprechungen.
- Es nehmen zu viele Teilnehmer an der Besprechung teil, die nicht erforderlich sind.
- Es werden zu viele Informationen gegeben, die für die Zuhörer nicht relevant sind.
- Es gibt „dysfunktionale“ Regeln in Besprechungen wie z.B. „Jeder darf so lange reden, wie er möchte“  
„Wir müssen alles diskutieren“.  
D.h. jeder Teilnehmer nimmt sich das Recht, alle aus seiner Sicht wichtigen Argumente so lang und so ausführlich darzustellen, wie er möchte – und „darf“ nicht unterbrochen werden.
- Solche Regeln führen zu „dysfunktionalen Regelkreisen“, d.h. immer wieder wiederkehrenden Mustern:  
Endloses Reden ohne Ergebnis,  
Argumente werden immer wieder vorgebracht.
- Die Besprechung wird dadurch gestört, dass einige Teilnehmer zu spät kommen, andere zu früh gehen, einige gar nicht anwesend sind – und dann trotzdem Wert darauf legen, dass in der nächsten Sitzung für sie alles nochmals wiederholt wird.

Besprechungen sind grundsätzlich sog. Unterstützungsprozesse im Blick auf andere wichtigere Aufgaben. Daraus ergibt sich als Konsequenz die Forderung, Besprechungen konsequent auf ihre Wertschöpfung hin zu überprüfen und konsequent zu reduzieren und zu straffen. Das kann im Einzelnen heißen:

- Überlegen, welche Besprechungen tatsächlich notwendig sind.
- Die Zahl der Teilnehmer in Besprechungen reduzieren: Wer ist wirklich für das Ergebnis notwendig?
- Die Besprechungszeit reduzieren: in der Regel sind zwei Stunden völlig ausreichend, längere Besprechungen führen meist nur zu Ermüdungserscheinungen und dazu, dass sich Argumente wiederholen.
- Informationen „adressatengerecht“ weitergeben: Welche Informationen sind für die anderen Teilnehmer im Blick auf ihre Arbeit tatsächlich wichtig? Was lässt sich bei den Berichten straffen? Welche Folien sind unnötig?
- Anstelle endloser Diskussionen andere Regeln für die Besprechung festlegen, z.B. indem man bspw. verschiedene Sichtweisen lediglich nebeneinander stellt, ohne dass sie diskutiert werden.

- Bei unterschiedlichen Auffassungen die Diskussion in kleinerem Kreis (mit zwei oder drei Teilnehmern) weiterführen, aber nicht in der gesamten Besprechung.
- Nicht die Pünktlichen bestrafen, indem für „Spätkommende“ alles wiederholt wird, sondern normal in der Tagesordnung weiterverfahren: Wer zu spät kommt oder nicht anwesend ist, muss selbst dafür sorgen, dass er die entsprechenden Informationen bekommt bzw. dass seine Argumente eingebracht werden.

#### **4. Steuerung von Organisation durch ein neues Führungsverständnis**

Steigende Komplexität führt notwendigerweise dazu, dass Kompetenz von Führungskräften auf Mitarbeiter verlagert werden muss: Konnten früher Führungskräfte die jeweilige Situation durchschauen und somit unmittelbar überprüfen, ob Tätigkeiten eines Mitarbeiters richtig waren oder nicht, so ist das in einer hochkomplexen Umwelt nicht mehr möglich. Kein Vorgesetzter kann mehr überblicken, ob ein Mitarbeiter die Situation im Blick hat, ob er alle Chancen und Risiken bedacht und die optimale Lösung tatsächlich gefunden hat. Das bedeutet zwangsläufig, dass Mitarbeiter (explizit oder faktisch) mehr Entscheidungen selbst treffen können und müssen. Ein hochspezialisierter Fachexperte in einem IT-Unternehmen lässt sich zudem nicht mehr durch Anweisungen in traditionellem Sinn führen, sondern hier ist möglicherweise vorrangige Führungsaufgabe, ihn stärker an das Unternehmen zu binden, seine kreativen Ideen in die richtigen Bahnen zu lenken, ihm Unterstützung zu geben.

Delegation von Verantwortung auf die Ebene der Mitarbeiter hat in vielen Fällen zu Verunsicherung von Führungskräften geführt: Was kann in dieser Situation „führen“ überhaupt noch heißen? Zwei Probleme treten in diesem Zusammenhang auf:

- Zum einen versuchen Führungskräfte häufig noch, trotz der höheren Komplexität in traditionellem Sinn alles zu überblicken und selbst Entscheidungen zu treffen. D.h. sie wollen über alles informiert werden, jede Entscheidung selbst nachvollziehen oder selbst treffen und verlieren sich damit im operativen Geschäft. Faktisch ist ein solches Vorgehen aber nicht durchführbar: Führungskräfte können die Sachkompetenz von Fachexperten nicht mehr besitzen. Das Ergebnis des Versuches, trotzdem alle Informationen zu haben und selbst zu entscheiden, sind Fehlentscheidungen, Überlastung der Führungskräfte, Unzufriedenheit bei allen Beteiligten.
- Eine gerade bei engagierten Führungskräften häufig zu findende Alternative besteht darin, sich als Führungskraft weitgehend zurückzuhalten und z.B. Teams ihre Entscheidungen selbst zu überlassen. Führung wird dann möglicherweise

zu einem Agieren im unternehmenspolitischen Umfeld, das von der konkreten Arbeit weitgehend getrennt ist. Auch ein solches Vorgehen ist problematisch, weil die Steuerung des Teams im Blick auf das Gesamtziel fehlt, zum anderen, weil Mitarbeiter auch keine Unterstützung mehr durch Führung erhalten. Auf diesem Hintergrunde haben sich zwei Grundaufgaben von Führung in komplexen Organisationen in den letzten Jahren deutlich herausgestellt (vgl. z.B. MA-LIK 2001; MUTAFOFF/RIEKEHOF 1999):

- Führung als Steuerung einer Organisation.
- Führung als Unterstützung und Coaching von Mitarbeitern.

#### 4.1 *Führung als Steuerung einer Organisation*

Damit in einer komplexen Organisation nicht einzelne Aktivitäten auseinanderfallen, ist eine Gesamtsteuerung erforderlich. Gesamtsteuerung nicht in dem Sinn, dass alle Aspekte einzelner Subsysteme festgelegt sind, sondern, dass Rahmenbedingungen geschaffen werden, dass eine gemeinsame Strategie entwickelt wird, dass Aufgaben verschiedener Ebenen miteinander abgeglichen werden usw. Wichtigstes Führungsinstrument in diesem Zusammenhang ist die Zielvereinbarung, die sich durch folgenden Merkmale auszeichnet:

- Klärung des Zielkorridors, d.h. der Rahmenbedingungen, innerhalb derer Zielvereinbarungen stattfinden. Übrigens ist es ein Irrtum, dem gerade Außenstehende anheimfallen, anzunehmen, es gäbe in der Wirtschaft (im Unterschied z.B. zum Schulsystem) keine Rahmenbedingungen: Jede Zielvereinbarung in der Industrie findet innerhalb eines vorgegebenen Zielkorridors statt, der nicht in Frage gestellt werden kann: seien es bestimmte Vorstandsentscheidungen, Betriebsvereinbarungen usw.
- Absicherung der Zustimmung von Vorgesetztem und Mitarbeiter: Zielvereinbarung ist etwas anderes als Zielvorgabe, Zielvereinbarung setzt ein Konsensprinzip voraus, d. h. beide Seiten, Vorgesetzter und Mitarbeiter, müssen zustimmen. Ein solches Verfahren resultiert letztlich aus der Forderung, die verschiedenen Perspektiven in einem sozialen System miteinander abzugleichen:
  - Die Perspektive des Vorgesetzten, wobei die Aufmerksamkeit auf die gesamte Organisation und ihre Ziele gerichtet ist.
  - Die Perspektive des Mitarbeiters, bei dem die Aufmerksamkeit auf die konkrete Arbeit gerichtet ist und der damit z.B. besondere Umsetzungsprobleme stärker in den Blick bekommt.

Beide Perspektiven sind für sich genommen einseitig: Vorgesetzte übersehen häufig konkrete Probleme bei der Umsetzung. Ob ein Ziel überhaupt erreichbar ist, lässt sich nicht von außen, sondern nur unter Berücksichtigung der konkreten Situation vor Ort erfassen. Andererseits ist jeder Mitarbeiter in Gefahr, sich in Details zu verlieren, wenn seine Perspektive nicht von einer anderen korrigiert wird.

- Zielvereinbarung bedeutet, dass der Mitarbeiter über die Wege zur Erreichung des Ziels entscheidet: Nur er kennt die konkrete Situation, nur er hat damit die Möglichkeit, optimale Vorgehensweisen zu entwickeln. Zielvereinbarung bedeutet somit immer auch Delegation, schafft für den Mitarbeiter damit zugleich Entscheidungsfreiraum und entlässt den Vorgesetzten aus der operativen Tätigkeit.
- Zielvereinbarung ohne „Zielverfolgung“, d. h. ohne die Überprüfung, ob die Ziele tatsächlich erreicht sind oder ob Schwierigkeiten aufgetreten sind, bleibt wirkungslos. Zielverfolgung verbindet damit wieder die unterschiedlichen Perspektiven eines sozialen Systems miteinander: Die Perspektive des Mitarbeiters und die des Vorgesetzten. Zielverfolgung ist somit immer ein gemeinsames Statusgespräch: abzuklären, was erreicht ist, was nicht, wo Probleme aufgetreten sind und wo sich Chancen bzw. Risiken andeuten, und mündet in der Regel in die Vereinbarung bestimmter unterstützender Maßnahmen.

#### 4.2 *Führung als Coaching von Mitarbeitern*

Coaching bedeutet „Beratung von Führungskräften, Experten, Mitarbeitern bei der Erreichung von Zielen im beruflichen Bereich“ (KÖNIG/VOLMER 2002, 11). Coaching ist damit die zweite zentrale Führungsaufgabe neben Steuerung: Mitarbeiter dabei zu unterstützen, ihre Ziele zu erreichen (vgl. z.B. KÖNIG/VOLMER 2002; Rauhen 2001). Das bedeutet für Coaching durch Führungskräfte im Einzelnen:

- Coaching ist nur möglich im Rahmen einer Zielvereinbarung und damit in dem Bereich, für den der Mitarbeiter selbst Entscheidungskompetenz besitzt.
- Coaching kann sog. „Prozess-“ oder „Expertenberatung“ sein: Prozessberatung in dem Sinn, dass der Mitarbeiter dabei unterstützt wird, eine Situation selbst klarer zu sehen oder selbst neue Lösungen zu entwickeln, Coaching als Expertenberatung, wobei ein Vorgesetzter auf der Basis seines Wissens und seiner Erfahrung Anregungen gibt.
- Coaching ist keine Anweisung, sondern immer nur Anregung. Coaching schließt damit grundsätzlich mit Prozessberatung, d.h. den Coachee dabei zu unterstützen, selbst eine Entscheidung zu treffen.
- Coaching setzt damit „Neutralität“ des Vorgesetzten gegenüber dem Coachee und dem Thema voraus: Ein Vorgesetzter kann einen Mitarbeiter nicht coachen, wenn er selbst Probleme mit ihm hat (in einer solchen Situation ist vielleicht ein Kritikgespräch erforderlich). Ebenso kann er den Mitarbeiter nicht coachen, wenn er an der Durchsetzung einer bestimmten Lösung interessiert ist.

Nicht nur in der Industrie haben zahlreiche Führungskräfte Schwierigkeiten hinsichtlich ihres Führungsverständnisses. Dabei scheinen diese Schwierigkeiten auf unterschiedlichen Ebenen zu liegen:

- Zahlreichen Führungskräften fällt es schwer, selbst Position zu beziehen. Damit aber wird die Steuerungsfunktion von Führung nicht hinreichend ausgeführt, die Entwicklung der Organisation eher der Zufälligkeit überlassen.
- Viele Führungskräfte übersehen die „Systemgrenze“ zwischen Führung und Mitarbeitern, d.h. zu entscheiden, womit sie sich tatsächlich befassen müssen, und wo Freiraum des Mitarbeiters besteht.
- Vielen Führungskräften fehlt die Kompetenz, Mitarbeiter zu coachen und dabei die Abgrenzung gegenüber Beliebigkeit und Eingreifen zu bewahren.

Steuerung von Organisation bedeutet damit, ein neues Verständnis von Führung zu etablieren, und erfordert letztlich auch neue Führungskräftequalifizierung.

## **5. Die Übertragung von Steuerungsmodellen aus der Wirtschaft in die Schule**

Natürlich stellt sich abschließend die Frage, wieweit solche in der Wirtschaft entwickelten Steuerungsmodelle überhaupt auf Schule übertragbar sind. Doch möglicherweise geht eine solche Fragestellung von einer falschen Voraussetzung aus, der Voraussetzung nämlich, dass es so etwas wie ein festes Konzept von Steuerung in der Wirtschaft gäbe und einen festen Gegenstandsbereich Schule, auf den dieses Konzept angewendet werden muss.

Konzepte sind aber nichts anderes als Werkzeuge, die uns helfen, uns in unserer Welt zurechtzufinden. Je nach der Situation sind Werkzeuge anzupassen, zu modifizieren oder entscheidend zu verändern. Andererseits führt die Anwendung von Instrumenten ihrerseits wieder zu einer Veränderung des Gegenstandsbereichs.

Von daher könnte der Weg für die Diskussion ein anderer sein:

- An erster Stelle steht die Forderung, sich auf die Kernprozesse der Schule zu konzentrieren. Diese Kernprozesse sind Erziehung und Unterricht und nicht Schulverwaltung, aber z.B. auch nicht Schulentwicklung. Schulverwaltung und Schulentwicklung, aber letztlich auch Schulleitung und Schulaufsicht können immer nur Unterstützungsprozesse sein, deren Wertschöpfung ausschließlich darin liegt, wieweit es ihnen gelingt, die „Qualität von Schule“ zu steigern.
- Im Blick darauf sind die Prozesse zu überdenken, die geeignet sind, diese Kernaufgabe möglichst gut zu erfüllen: Was können Schritte sein, um Unterricht und Erziehung zu verbessern? Wie können im Blick darauf Konferenzen geregelt werden? Sind tatsächlich alle Konferenzen mit allen Teilnehmern im Blick auf die Qualität der Schule wertschöpfend? Wie lassen sich Entscheidungsprozesse verbessern?
- Gemäß der neueren Organisationsforschung muss die Aufbauorganisation den Prozessen folgen: Wie ist Schule zu gliedern, damit sie ihren Aufgaben mög-

lichst gerecht wird? Welche Funktion hat in diesem Zusammenhang eine Schulaufsicht? Sind nicht auch unterschiedliche Organisationsformen denkbar?

- Ausrichtung von Schule auf die Kernfaktoren Unterricht und Erziehung erfordert ein neues Verständnis von Führung. Gerade Schule hat häufig ein relativ gebrochenes Verhältnis zu Führung: Schulleiter haben sich häufig eher als Moderatoren oder Verwalter gesehen (und wurden auch von Lehrerinnen und Lehrern so gesehen) denn als Führungskräfte. Dass Führung auch bedeutet, Position zu beziehen und ein soziales System zu steuern, ist vielen Schulleiterinnen und Schulleitern fremd.

Eins ist bei Veränderungsprozessen grundsätzlich wichtig: Veränderungen, so wurde bereits eingangs gesagt, können nicht von außen aufgesetzt werden, sondern müssen die Kompetenz des sozialen Systems berücksichtigen. Schulentwicklung im Sinn der Veränderung der Ablauf- und Aufbauorganisation kann somit nicht von außen aufgesetzt werden, sondern muss die Betroffenen einbeziehen. Das schließt nicht Anregungen und Anstöße von außen aus, auch nicht verbindliche Rahmenvorgaben. Aber letztlich sind die Lehrerinnen und Lehrer, die Schülerinnen und Schüler, Eltern diejenigen, die aus ihrer Perspektive über den Erfolg entscheiden und die zugleich ein in vielen Fällen ungenutztes Potential an Kompetenz einbringen und damit auch die eigene Organisationsform schaffen und prägen. Die Erfahrungen mit neuen Steuerungsmodellen in der Wirtschaft kann zumindest belegen, dass solche Prozesse möglich sind.

## Literatur

- KEBLER, H. / WINKELHOFER, G. A.: Projektmanagement. Berlin/Heidelberg (3. Aufl.) 2001.
- KLEPZIG, H.-J. / SCHMIDT, K.-J.: Prozessmanagement mit System. Wiesbaden 1997.
- KÖNIG, E. / VOLMER, G.: Was ist Systemisches Projektmanagement?. In: König, E./Volmer, G. (Hrsg.): Praxis der Systemischen Organisationsberatung. Weinheim (2. Aufl.) 1999, 11-25.
- KÖNIG, E./VOLMER, G.: Systemische Organisationsberatung. Weinheim (7. Aufl.) 2000.
- KÖNIG, E./VOLMER, G.: Systemisches Coaching. Weinheim 2002.
- KRIZ, J.: Grundkonzepte der Systemtheorie I: Chaos und Struktur. München 1992.
- MALIK, F.: Systemisches Management, Evolution, Selbstorganisation. Bern u.a. (2. Aufl.) 2000.
- MALIK, F.: Führen Leisten Leben. Stuttgart/München (3. Aufl.) 2001.
- MAYRSHOFER, D./KRÖGER, H. A.: Prozesskompetenz in der Projektarbeit. Hamburg (2. Aufl.) 2001.
- MUTATOFF, A./RIEKEHOF, R.: Die sieben Seiten des perfekten Managers. Landsberg 1999.
- RAUEN, C.: Coaching. Göttingen (2. Aufl.) 2001.
- SCHMELZER, H. J./SESSELMANN, W.: Geschäftsprozessmanagement in der Praxis. München/Wien 2001.
- ULRICH, H./PROBST, G. J. B.: Anleitung zum ganzheitlichen Denken und Handeln. Bern/Stuttgart (4. Aufl.) 1995.
- WARNECKE, H.-J.: Revolution der Unternehmenskultur. Berlin/Heidelberg (2. Aufl.) 1993.
- WARNECKE, H.-J.: Aufbruch zum fraktalen Unternehmen. Berlin/Heidelberg 1995.
- WILLKE, H.: Systemtheorie II: Interventionstheorie. Stuttgart (3. Aufl.) 1999.
- WILLKE, H.: Systemtheorie I: Grundlagen. Stuttgart (6. Aufl.) 2000.

## Hartmut Holzapfel

### Neue Steuerungsmodelle im Bildungswesen

Eine Vorbemerkung sei gestattet. Da ich als jemand eingeladen bin, der aus der Politik kommt, geht es mir im folgenden um ein wertendes Resümee, das sich auf das stützt, was an anderer Stelle an Auswertungen und Erfahrungen zusammen getragen worden ist. Soweit ich mir dabei eine Beschränkung auferlegt habe, so lediglich die, dass ich meine Einschätzungen unter der Fragestellung überprüft habe, ob ich sie so auch als noch amtierender Minister vorgenommen hätte. Und eine zweite Vorbemerkung ist notwendig: ich werde, trotz des ausgedruckten Titels, ausschließlich über den Schulbereich sprechen.

#### 1.

Wenn sich in der Gesellschaft weit reichende Veränderungen herausbilden, so gibt es dafür in der Regel keine lineare Ableitung von einem bedingenden Faktor, sondern das Zusammenwirken mitunter höchst unterschiedlicher Bewegungen. Die Phase der 70er Jahre, die Bildungsexpansion und tief greifenden kulturellen Wandel einleitete, ist hierfür ein anschauliches Beispiel. Da war die Sorge um das, was man heute Standort Deutschland nennen würde (es gab gar eine heute kaum noch nachvollziehbare Angst, der Westen könne den Systemwettbewerb mit dem Kommunismus verlieren) – dies verband sich mit dem sozialliberalen Credo eines Bürgerrechts auf Bildung, das sozialen Aufstieg durch den Besuch besserer Schulen versprach ebenso wie mit dem Protest der 68er Bewegung, die den Mief nicht nur unter den Talaren ausgemacht hatte und das Ende der kulturellen Deutungsmuster der Nachkriegszeit einleitete. Das war eine so heterogene Koalition, dass sie bald wieder auseinanderfallen musste, aber doch auch einen guten Stück Weges gemeinsam ging.

Ähnlich fließen auch heute im Ruf nach neuen Steuerungsmodellen im Bildungsbereich höchst unterschiedliche Motive und Begründungen zusammen, die jedoch – und hier liegt ein Unterschied – von Anbeginn an als widersprüchlich wahrgenommen wurden. Als die Kommunen begannen, die herkömmliche Haushaltsführung durch erste Formen der Budgetierung zu ergänzen, schien dies vielen nichts anderes als eine neue Variante der Mängelverwaltung. Andere hingegen sahen darin die ersten notwendigen Konsequenzen aus einer Kritik, die dem Staat vorwarf, mit dem ihm anvertrauten Mitteln nicht ökonomisch umzugehen.

Ebenso erschien die Ausweitung der Diskussion auf die pädagogischen Kernbereiche von Anbeginn an den einen als Präludium für einen Rückzug des Staates aus seiner Verantwortung für das Bildungswesen, den anderen als lang erwartete Ant-

wort auf die seit Jahrzehnten vorgetragene Kritik an der verwalteten Schule. Schulprogramme (so habe ich das noch als Minister erfahren) wurden von einigen Schulen als Chance begriffen, während andere Stellungnahmen verfassten, nach denen es sich hierbei nur um eine besonders perfide Form des Thatcherismus handele, mit der die Privatisierung der Schule eingeleitet werden solle. Man wird also genauer hinsehen und sortieren müssen.

## 2.

Neue Steuerungsmodelle kann man mit einem kleinen oder einem großen N schreiben. Wählt man das kleine, so handelt es sich um einen Oberbegriff für ein weites Spektrum von Ansätzen, die die herkömmliche Steuerung des Bildungswesens ablösen sollen. Gemeinsam ist ihnen der Anspruch, eine input-orientierte Steuerung durch eine output-orientierte zu ersetzen und das bürokratische System der Aufsicht durch Verfahren der Evaluation von Ergebnissen. Schreibt man Neue Steuerungsmodelle mit einem großen N, so sind die spezifischen Modelle gemeint, die sich im Bereich kommunaler Dienstleistungen herausgebildet haben und die in den letzten Jahren Schritt für Schritt auch auf die Schule ausgedehnt wurden.

Man wird im nachhinein zugeben müssen, dass der Start nicht sonderlich glücklich war. Die Diskussion begann auf kommunaler Ebene in der Haushaltsnot der neunziger Jahre. Das mag nicht verwundern, wenn man bedenkt, dass Wirtschaften nun einmal den Umgang mit knappen Ressourcen meint und wirtschaftliches Kalkül daher dann aktuell wird, wenn Ressourcen knapp werden oder ein Bewusstsein ihrer Knappheit entsteht.

Dem Bildungsbereich war ein solches Bewusstsein fremd. Zum einen war er eingebettet in eine Wachstumserwartung, die davon ausging, dass für wachsende Aufgaben auch jeweils wachsende Ressourcen bereit gestellt würden. Dass jede zusätzliche Mark für die Bildung eine gute Investition in die Zukunft sei, gehörte zu den Grundüberzeugungen der Politik, obwohl nichts für die Vermutung sprach, dies sei der einzige Bereich mit ausschließlich sinnvollen Aufwendungen. Dem entsprach auf Verbandsseite die Parole „Keine Reform zum Nulltarif“, die Weiterentwicklung von zusätzlichen Ressourcen abhängig machte.

Der sinkende Grenznutzen weiterer Aufwendungen war ebenso wenig bewusst wie die Einsicht, dass mitunter gerade Ressourcenbegrenzung Reformen erzwingt. Vor diesem mentalen Hintergrund konnte die Entdeckung, dass es zwischen neuen Instrumenten und knapper werdenden öffentlichen Mitteln einen Zusammenhang gibt, wie eine Enthüllung gehandelt werden. Dies reichte dann häufig aus, um eine Ablehnung dieser Instrumente zu begründen.

### 3.

Solcher Kurzschluss musste sich durch die ersten Ansätze auch häufig bestätigt sehen. Am Beginn war nämlich nicht selten kaum mehr zu erkennen als das Interesse der Kämmerer, einen Haushaltsansatz zurückzufahren, was dazu führte, dass nur zu oft eine Effizienzdividende erwartet wurde, die ökonomisches Verhalten für die Schulen kaum attraktiv machte. Dabei handelte es sich zunächst auch um relativ einfache Konzepte der Budgetierung, die den Rahmen kameralistischer Haushaltsführung nicht wirklich sprengten, sondern lediglich die in ihr durchaus gegebenen Möglichkeiten der wechselseitigen Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit mehr oder weniger extensiv nutzten.

Die Erfahrungen der Schulen mit den neuen Möglichkeiten waren jedoch in der Regel dann positiv, wenn die Vorgaben halbwegs fair waren. Dabei half die wachsende Einsicht der Kämmerer, dass eine Effizienzdividende nur dann eingeholt werden kann, wenn die neuen Angebote auch für die Schulen attraktiv sind. Ein höheres Maß an Beweglichkeit wurde daher bald auch von der Schule geschätzt, sobald deutlich wurde, dass sich daraus wirklich zunehmend neue Spielräume für schulische Aktivitäten ergaben.

Einbezogen wurden zunächst die Mittel, die den Schulen direkt zugewiesen werden konnten und deren Verteilung auch bereits zuvor ein bestimmter Schlüssel zu Grunde lag. Umstrittener waren dann schon Überlegungen, in die schulischen Budgets auch Bereiche zu verlagern, die bisher schulübergreifend oder als Einzelatetisierungen zentral verwaltet wurden. Hier tauchte dann die Problematik auf, die die weitere Diskussion immer wieder begleitete: die Frage, ob und wieweit dadurch die Ausgleichsfunktion aufgegeben würde, die über die zentralen Haushaltsstellen ausgeübt werden konnte. Wo die laufende Instandhaltung aufhört und die Bauunterhaltung beginnt, war dabei in der Regel eine der Fragestellungen, an denen dies konkretisiert wurde. Wo die Schulen mit den ersten, noch vorsichtigen Schritten positive Erfahrungen gemacht hatten, wuchs zumeist das Interesse der Schulleitungen, den Bereich der Budgetierung auszuweiten.

Die Budgetierungskonzepte gingen auch dann noch nicht wirklich über die Grenzen der Kameralistik hinaus, wenn in sie nicht nur die Ausgabenseite, sondern auch die Einnahmenseite aufgenommen wurde. Häufig wurden für schulische Räume Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung verrechnet; Schwierigkeiten entstanden hier weniger für die Schulen als vielmehr für die Mieter, denen erstmals bewusst wurde, dass die bisher kostenfreie Überlassung von Räumen eine indirekte Form der Subventionierung darstellte – das betraf häufig Einrichtungen der Weiterbildung und Vereine.

Heftiger wurde dann über die Chancen und Grenzen gestritten, Zuwendungen von dritter Seite einzubeziehen, also all das, was unter der Kategorie des Schulspensoring auf regionaler Ebene zusammen gefasst wurde. Dass Schulen anfangs sogar

bereit waren, auf ihrem Briefbogen Firmenlogos aufzudrucken, bezeugte eher Unsicherheit als dass sich darin die publizistisch weit verbreitete Angst vor der McDonald's-Schule bestätigte.

In der Regel ging die Praxis kaum über das hinaus, was auch schon zuvor über den Förderverein möglich gewesen wäre. So war es sicherlich auch kein Zufall, dass es vor allem Schulen waren, die bereits Erfahrung mit solchen Vereinen hatten, die die neuen Instrumente in Anspruch nahmen. In den Ländern wurden dabei die Grenzen unterschiedlich streng gezogen. Die meisten, aber eben nicht alle, schließen Produktwerbung ausdrücklich aus, was sinnvoll erscheint.

#### 4.

Die Ansätze auch der erweiterten Budgetierung bewegten sich im Rahmen der äußeren Schulverwaltung und streiften das pädagogische Arkanum zumeist nur am Rande. Dabei soll keineswegs bestritten werden, dass sich auch hier sehr wohl bereits Möglichkeiten eröffneten, die der schulischen Profilbildung dienen konnten. In den Medien jener Jahre wurde immer wieder gern das Beispiel einer Schule zitiert, deren Schülerinnen und Schüler die Reinigung der Klassenräume übernommen haben. Dafür ließ sich die Schule von der Gemeinde die ersparten Gelder erstatten und beschäftigte damit Schauspieler und Künstler. Aber auch dieses Beispiel verweist nicht auf den schulischen Kernbereich des Unterrichtens, wenn auch vielleicht auf den Kernbereich des pädagogischen Selbstverständnisses dieser Schule.

Aus der Budgetierung heraus sind kommunale Konzepte erwachsen, die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung mit einer outputorientierten Steuerung verbanden und dabei auch schließlich die Grenzen der Kameralistik überschritten. Dem durchaus zunächst kritischen Vorlauf ist es dabei zu verdanken, dass diese Konzepte neuer Steuerung nach anfänglicher Skepsis zumindest auf der Ebene der Schulleitungen inzwischen grundsätzliche Akzeptanz gefunden haben.

Dabei hat sicherlich auch eine Rolle gespielt, dass die Bedingungen für die Schulen zunehmend besser gestaltet wurden: eine entspanntere Haushaltslage hat den Gesichtspunkt des rationaleren Umgangs mit vorhandenen Ressourcen stärker in den Vordergrund gerückt als das Ziel, eine reale Einsparung zu erwirtschaften; zudem sind Servicefunktionen definiert worden, die die kommunalen Verwaltungen weiterhin in der administrativen Pflicht ließen und die Befürchtung minderten, mit der Delegation von Verantwortung sollten Verwaltungsfunktionen verschoben werden, mit denen die Schulen allein gelassen würden.

Für die Akzeptanz dürfte jedoch auch entscheidend gewesen sein, dass der Geltungsbereich der neuen Steuerung eingegrenzt blieb. Dadurch wurde vor allem ein Bereich erfasst, der ökonomischen Kriterien auch nach Ansicht jener Pädagogen

zugänglich erschien, die solche Kriterien für den staatlichen Bildungsauftrag ablehnten. Man kann dies auch weniger freundlich formulieren: die neue Steuerung bezog sich nicht auf die Aufgabenerfüllung durch die Lehrkräfte selbst, beließ diese also außerhalb einer ergebnisorientierten Kontrolle und bedrohte somit auch nicht gewohnte Routinen. Erweitert wurde der Spielraum für das, was man die Sahnehäubchen nennen könnte, deren Pflege an nicht wenigen Schulen auch gerade die Funktion hat, keine Fragen an den alltäglichen Unterricht stellen zu müssen.

Auf kommunaler Seite wurde diese Begrenzung inhaltlich zumeist eher kritisch gesehen. Mit dem Begriff der „erweiterten Schulträgerschaft“ wurde die Erwartung umschrieben, den kommunalen Einfluss auf die Schule auch im inhaltlichen Bereich zu stärken. Einzelne Kommunen haben mit großem finanziellen Engagement von sich aus jenseits ihrer eng definierten Zuständigkeiten Aufgaben übernommen, andere zumindest die Möglichkeiten der Vernetzung mit anderen Aufgabenfeldern genutzt. Auch die Produktdefinitionen der KGSt enthalten solche Vernetzungen, und dies nicht nur bei der Organisation der Schülerbeförderung.

Dass die Kritik an den Grenzen der Zuständigkeit jedoch verhalten blieb, hatte seine Ursache nicht in inhaltlichen Fragen, sondern schlicht darin, dass mit den Grenzen der Zuständigkeit auch Grenzen der Finanzierung gesetzt waren, an deren Veränderung zumindest die Kämmerer kein sonderliches Interesse hatten.

Die Frage, wer was zu finanzieren hat, ist zwischen den Ländern und den Schulträgern immer auch Anlass zu Konflikten gewesen: wenn Schulträger in den Sekretariaten Verwaltungskapazität abbauen, muss dies häufig durch Anrechnungsstunden von Lehrkräften aufgefangen werden, auf der anderen Seite sehen sich die Schulträger auf Grund staatlicher Vorgaben Erwartungen an die sachliche und personelle Ausstattung der Schulen gegenüber, die sie aus eigener Kraft häufig im vollen Umfange nicht zu leisten vermögen. Die damit einhergehenden wechselseitigen Schuldzuweisungen belegen allerdings nur, dass hier ein Problem liegt, das nach Lösungen verlangt, die über das kommunal erörterte Konzept der „erweiterten Schulträgerschaft“ deutlich hinaus gehen.

## 5.

Die staatliche Seite war mit der Übertragung von finanzwirtschaftlichen Kompetenzen auf die Schule sehr viel zurückhaltender als die Kommunen. Dies war insofern nicht verwunderlich, als der Schwerpunkt hier auf Personalaufwendungen liegt, die auch auf kommunaler Seite in der Regel zunächst nicht einbezogen waren. Staatliche Verwaltung und Lehrerverbände waren zudem zumeist in der Überzeugung vereint, dass Einstellungsverfahren und Personalverwaltung nicht dezentral, sondern nur über die Zentralverwaltung verantwortlich und ausgewogen gehandhabt werden können. Beiden ging es dabei um die Befürchtung, zentrale Steu-

erungskompetenzen zu verlieren, die für die Hauptpersonalräte ebenso wichtig waren wie für ihre staatlichen Partner. Nur vorsichtig wurde das Tür geöffnet für schulbezogene Ausschreibungs- und Einstellungsverfahren oder für Programme, die Geld statt Stellen anboten. Auch hier gilt aber, dass die einmal geöffnete Tür nicht mehr zu schließen war, sondern immer weiter geöffnet wurde.

Wo Land und Kommune die Spielräume erweiterten, wurden die möglichen Verschränkungen zunächst von Schulleitungen in eigener Verantwortung wahrgenommen, lag also kein vernetztes Konzept zu Grunde, sondern ergab sich vor Ort eine vernetzte Praxis. Nur an einigen Stellen wurde in den letzten Jahren mit der systematischen Erprobung von Ansätzen begonnen, bei denen kommunale und staatliche Mittel zumindest teilweise zusammengeführt wurden.

Auch das in NRW vorgestellte Konzept der Modellvorhaben „Selbstständige Schule“ geht mit Recht davon aus, dass die Zusammenführung getrennter Töpfe eine der Voraussetzungen für einen wirklich effektiven Umgang mit den zugewiesenen Ressourcen ist. Daher sind dort Personal- und Sachmittelbewirtschaftung obligatorische Arbeitsfelder, nach denen die einzelne Schule über Stellen und ein Personalmittelbudget ebenso verfügen soll wie über ein Sachmittelbudget, in das Landesmittel ebenso einfließen können wie Mittel des Schulträgers. Damit wird auf die Erfahrungen reagiert, die mit den Grenzen der neuen Steuerungsmodelle gemacht worden waren; es handelt sich insofern um einen konsequenten weiteren Entwicklungsschritt.

## 6.

Bleibe es dabei, so ginge es in der weiteren Entwicklung lediglich um die Verfeinerung der neuen Instrumente. Die Reduktion auf einen überschaubaren und handhabbaren Bereich hat ganz gewiss nicht zuletzt auch praktische Vorzüge, würde jedoch übersehen, dass sie nur ein Segment einer umfassenderen Effizienzdiskussion erfasst.

Das Bildungswesen ist ja auch dadurch ins Gerede geraten, weil nicht zuletzt im Hinblick auf seine inhaltlichen Ergebnisse (nicht erst seit TIMSS und PISA, aber dadurch verstärkt und auch popularisiert) der herkömmlich vermutete Zusammenhang von Aufwand und Ertrag in Frage steht – jedenfalls haben sich gestiegene Aufwendungen keineswegs in entsprechend verbesserten Resultaten niederschlagen. Dies hat außerhalb von Verbandsrhetorik schon die Überzeugung geschwächt, dass jede weitere Mark für die Bildung zwangsläufig eine gute Investition in die Zukunft sei.

Damit aber stehen innere Organisation ebenso wie Unterrichtsorganisation und Unterrichtsgestaltung auf dem Prüfstand. Dass nirgendwo Kontrollvermeidung so zur Manie werde wie im Lehrerberuf, hat Jürgen Oelkers vor fünf Jahren ausge-

rechnet in einer Publikation der GEW formuliert, und damit ist die sensible Stelle angesprochen, die mit dieser Fragestellung getroffen wird.

Die Erweiterung der Gestaltungsmöglichkeiten der Schule ist ja zunächst bei Lehrkräften durchaus populär. Die Kritik an der „verwalteten Schule“ hat eine lange und ehrwürdige Tradition, in der vor allem beklagt wurde, dass die zentralistische Steuerung der Schule durch detaillierte Vorgaben die Lehrkräfte häufig bei der Erfüllung ihrer Aufgabe nicht unterstützt, sondern behindert. Wer die traditionelle Form der Schulaufsicht von der anderen Seite her wahrnahm, wie ich es acht Jahre durfte, hat zugleich feststellen müssen, wie gering dennoch in vielen Fällen ihre reale Steuerungsfähigkeit war. Die Sprachfloskeln, mit denen der Schulaufsichtsbeamte in seinem Bericht an das Ministerium vor einem Problem kapitulierte, waren mir jedenfalls schnell vertraut.

Insofern haben jene nicht ganz Unrecht, die im Verlauf der Diskussion um neue Steuerungsmodelle anklagend vermerkten, realiter sei in der verwalteten Schule die Autonomie der Lehrkraft größer gewesen als in der, wie es dann hieß, „autonomen Schule“. Das ist das Paradoxon der verwalteten Schule: wie sehr eine extrem hohe Normendichte mit einer geringen Kontrolleffizienz zusammenfällt. Es ist dies freilich ein Merkmal jeder Zentralverwaltungswirtschaft.

Dennoch bleibt richtig, dass selbst Vorschriften, deren Einhaltung nicht in jedem Einzelfall wirksam kontrolliert werden kann, sich wie ein Mehltau über eine Institution legen können, und auch Berichtspflichten lähmen können, die folgenlos bleiben. Der Diskussion um die „verwaltete Schule“ ging es darum, der pädagogischen Arbeit Luft zu verschaffen; ihr Ziel war die Ausdünnung eines immer dichter werdenden Paragrafenwerkes zu Gunsten einer erhöhten Gestaltungskompetenz vor Ort. Insoweit teilte sie die Überzeugung, dass dezentrale Entscheidungen sachgerechter sein können als dies generalisierende zentralistische Vorgaben zu sein vermögen.

Der entscheidende Unterschied zur aktuellen Diskussion liegt jedoch auf der Hand: die Kritiker der „verwalteten Schule“ stellten das input-orientierte Steuerungsmodell nicht grundsätzlich in Frage, sondern waren vor allem darauf aus, die Professionalität der Lehrkräfte besser entfalten zu können und dadurch die Effizienz einer zentralen Input-Variablen zu erhöhen. Dadurch sollte eine höhere Qualität erreicht werden. Neue Formen der Rechenschaftslegung waren nicht im Blick, im Gegenteil: im Zentrum stand die Erwartung einer Reduktion der Kontrolldichte insgesamt.

## 7.

Es gehört wohl zu den fundamentalen Missverständnissen der Diskussion des letzten Jahrzehnts, dass Lehrkräfte in den Stichworten Dezentralisierung und Autonomie häufig nur die Verheißungen der vorangegangenen Diskussion wieder erkannten, jedoch nicht realisierten, dass diese Stichworte nunmehr eingebunden waren in die Diskussion um eine Überprüfbarkeit von Ergebnissen. Theo Liket hat hierauf immer wieder auf Grund seiner holländischen Erfahrung hingewiesen, wenn er davor warnte, den veränderten Kontext zu übersehen, unter dem jetzt dezentrale Steuerung betrachtet wurde. Sein wichtigstes Buch hieß nicht zufällig „Freiheit und Verantwortung“.

Dabei sind in der Diskussion durchaus unterschiedliche Ansätze erkennbar, wie erweiterte Spielräume mit effektiver Kontrolle der Ergebnisse verbunden werden können. Wo die Fragestellung nur global diskutiert wird, kursieren Vorstellungen, dass vor allem eine Marktorientierung zugleich Qualitätssicherung und Kosteneffizienz garantieren könne, also den erweiterten Gestaltungsmöglichkeiten gar nicht notwendigerweise korrespondierende Evaluationsverfahren gegenüber stehen müssten. Dass das Marktmodell für den Schulbereich als ausschließliches Ordnungsmodell geeignet sei, wird jedoch mit guten Gründen bezweifelt; zuletzt hat Manfred Weiß auf Grund einer Reanalyse des internationalen Forschungsstandes nochmals zusammengestellt, dass und warum die mit ihm verbundenen Erwartungen nicht eingelöst werden.

Aber auch schon auf Grund der Alltagserfahrung ist uns bewusst, dass die Marktnachfrage keineswegs den Regeln der Kostenoptimierung folgt; im Gegenteil ist gerade die zahlungskräftige Klientel des Systems in der Regel davon überzeugt, dass hohe Kosten eine hohe Qualität ausdrücken und orientiert sich daher mitnichten am günstigsten Angebot – mitunter auch nicht am besten: wenn das Abitur auf der anspruchsvollen Schule nicht erreichbar erscheint, wendet sich die Nachfrage der zu, die das begehrte Papier mit geringeren Standards verspricht.

Weniger gravierend scheint auf den ersten Blick, dass der Überblick der Nachfrager über das Angebot begrenzt ist, weil dies auch auf anderen, durchaus funktionsfähigen Märkten der Fall ist. Für die Zukunftsfähigkeit des Systems kann dies jedoch dann zum Problem werden, wenn die fehlende Übersicht ersetzt wird durch Maßstäbe, die der eigenen Lebenserfahrung entsprechen, nicht jedoch zukünftigen Anforderungen, oder einseitiger Nachfragedruck dazu führt, dass die Ausgleichsfunktion des Bildungssystems für die Gewährleistung von Lebenschancen nicht mehr wirksam wahrgenommen werden kann.

Reine Marktmodelle werden daher in seriösen Diskussionen zumeist nicht mehr vertreten, und auch der Verweis auf Länder, in denen diese angeblich eingeführt seien, erweist sich bei näherem Hinsehen als trügerisch, weil auch in diesen Län-

dern die Marktkräfte nur in Segmenten voll wirksam werden und/oder durch vielfältige staatliche Interventionen gebrochen sind.

## 8.

Doch wäre es ein Trugschluss, aus der Skepsis gegenüber (angeblich) reinen Marktmodellen abzuleiten, dass ein Mehr an Wettbewerb nicht sinnvoll wäre. Dieser kann durchaus ein Moment der Qualitätssicherung sein, wenn nicht übersehen wird, dass in Wettbewerb nur treten kann, wer unter vergleichbaren Bedingungen antritt. Daher sind Ranking-Listen von Schulen offenkundiger Unsinn, auch wenn diese neuerdings sogar auch von Kultusverwaltungen ins Spiel gebracht werden. In einem selektiven Schulsystem sind Testwerte keineswegs zwangsläufig Indikatoren für eine bestimmte Qualität; vielmehr können sie auch dadurch verbessert werden, dass sich die Schule derer entledigt, die den guten Schnitt zu gefährden drohen, oder die die Lehrkräfte unter den Anspruch einer erheblichen pädagogischen Anstrengung stellen würden.

Weil das so ist, belegen beispielsweise die immer mal wieder kursierenden Vergleiche, die die Überlegenheit des Gymnasiums gegenüber der Gesamtschule zeigen sollen, daher zunächst nur eine normale statistische Erwartung. Eine Überlegenheit des deutschen Gymnasiums gegenüber anderen schulischen Organisationsformen wäre nur dann belegt, wenn ein Vergleich der Leistungsspitzen in Deutschland mit den Leistungsspitzen in weniger selektiven Schulsystemen des Auslandes signifikant bessere Ergebnisse erbrächte. Man wird sehen, was nach TIMSS bei PISA herauskommt. [Inzwischen wissen wir es: die grundlegende Annahme des deutschen Schulwesens, die „Passung“ von Eignung und Schulform optimiere die Ergebnisse, ist eindrucksvoll falsifiziert.]

Doch ist mit dem Hinweis auf das Erwartete nur die Diskussion über aggregierte Daten beendet, nicht jedoch die über die einzelne Schule. In der Forschung finden die Schulen zu Recht ein besonderes Interesse, die „erwartungswidrig“ besonders schlechte oder besonders gute Ergebnisse vorweisen können. Aus ihnen kann sich ein „bench-marking“ ergeben, das weder die pädagogischen Möglichkeiten der Schule überschätzt, noch vorschnell vor externen Variablen kapituliert, wo deren Einfluss durchaus noch beeinflusst werden könnte.

Evaluationsverfahren können daher Schulen miteinander vergleichen, die unter vergleichbaren Bedingungen arbeiten, um die Frage zu beantworten, ob es für bessere oder schlechtere Ergebnisse nicht nur den Zufall als Ursache gibt. Dies wären durchaus sachgerechte Instrumente zur Ermunterung legitimer Wettbewerbs Elemente. Sie erscheinen gerade im deutschen Schulsystem wünschenswert, in dem den Lehrkräften durch die frühe Schullaufbahnentscheidung recht schnell der Verweis auf externe Faktoren an die Hand gegeben wird, bevor überhaupt wirklich ausgelotet ist, wie weit die eigene Anstrengung reichen könnte.

## 9.

Das schon angesprochene nordrhein-westfälische Konzept versucht, einen systematischen Zusammenhang zwischen erweiterten Gestaltungsräumen und Verfahren der Qualitätssicherung und Rechenschaftslegung herzustellen. Daher eröffnet es auf der einen Seite weite Möglichkeiten, von den allgemeinen Vorgaben zur Unterrichtsorganisation und Unterrichtsgestaltung abzuweichen, sieht jedoch aber zugleich vor, korrespondierende Qualitätssicherungsmaßnahmen zu vereinbaren. Das Instrument der Zielvereinbarung, wie es den neuen Steuerungsmodellen zu Grunde liegt, kann dadurch zu einem Instrument pädagogischer Entwicklung werden.

Ich halte diese Erweiterung der neuen Steuerungslogik auf den Kernbereich der Schule für zwingend, wenn die Qualitätsdiskussion ernst genommen wird. Mit ihr stehen wir erst am Anfang; sie bedarf vieler Klärungen im Einzelnen. Man wird gut beraten sein, bei der Auswahl der Instrumente offen zu bleiben, um nicht durch voreilige Festlegungen mögliche Lernprozesse zu blockieren. Dabei ist offensichtlich, dass die Evaluation von einzelnen, konkret bestimmten schulischen Konzepten (oder Teilen hiervon) sehr wohl mit einem Verfahren des „bench-marking“ vereinbar ist, das sich an eher generalisierbaren Daten orientiert.

Bleibt nun freilich die wichtigste Frage: auf welche Weise und auf welcher Ebene Produktdefinitionen und Zielbestimmungen in jenem Bereich erreicht werden, der traditionell der inneren Schulverwaltung zugerechnet wird. Auf der Ebene des Schulträgers ist das Neue Steuerungsmodell nicht zu letzt deswegen so praktikabel, weil die Auftrag gebende Einheit, die Kommune, selbst relativ nahe an der Ebene ist, auf der Probleme gelöst werden müssen. Dezentralisierung hat daher hier nicht nur einen instrumentellen Aspekt, weil Ressourcen flexibler genutzt werden können. Noch wichtiger ist, dass nicht erst die Umsetzung, sondern bereits die Zieldefinition nahe an den Problemen vor Ort angesiedelt ist; dies macht dezentrale Fach- und Ressourcenwahrnehmung auch inhaltlich effektiv.

Der staatliche Bildungsauftrag, der den Kern der inneren Schulverwaltung bestimmt, ist demgegenüber traditionell zentral bestimmt. Der Kulturföderalismus hat in Deutschland ja keine dezentrale Schulentwicklung zur Folge gehabt, sondern (im günstigsten Falle) lediglich einen Wettbewerb zwischen den Ländern, die innerhalb ihrer jeweiligen Grenzen das Schulsystem durchaus zentralistisch steuern. Folgt man jedoch der Fend'schen Definition, dass sich die Qualität des Bildungswesens letztlich daraus ergibt, die Schule für möglichst alle Schüler zu produktiven Räumen des Lernens und ihrer langfristigen Entwicklung zu machen, so ist damit ein Selbstverständnis der Schule kaum vereinbar, das sich ausschließlich auf die zentral definierten Generalia bezieht.

Vielmehr müssen nicht nur die Generalia auf die Situation der konkreten Schule heruntergebrochen werden, sondern muss diese ihre Aufgabe in der Region in einem Dialog mit ihrem Umfeld finden, in dem Anforderungen an die Schule for-

muliert werden, zugleich aber auch die Schule einen Anspruch darauf hat, Unterstützung zu erfahren. Regionale Schulentwicklung kann nur in einer entsprechenden Vernetzung erfolgen; hier nähert man sich dem traditionellen Aufgabenfeld des Schulträgers gleichsam von der anderen Seite.

Daraus folgt, dass für die Zielbeschreibungen weder die direkte Ableitung aus den Generalia durch die örtliche Schulaufsicht ausreichend ist, noch ein schulinterner Klärungsprozess, so partizipatorisch dieser auch Lehrkräfte, Eltern und Schülerschaft einbeziehen mag. Dass das Schulsystem seine Ziele (und seine Erfolgskriterien) immer wieder nur aus sich selbst heraus definiert, also nahezu ausschließlich selbstreferentiell verfährt, ist ja gerade ein Teil des Problems, auf das dezentrale Fach- und Ressourcenwahrnehmung eine neue Antwort geben soll.

## 10.

Durch eine solche Veränderung befürchten manche eine Überforderung durch unrealistische Erwartungen und die Missachtung der Professionalität der an ihr Arbeitenden. Dies ist ein zunächst nachvollziehbarer Reflex auf die Erfahrung, dass die gesellschaftlichen Erwartungen an die Schule kontinuierlich angestiegen sind, die Einsicht in die veränderten (und erschwerten) Rahmenbedingungen der schulischen Arbeit jedoch nicht gewachsen ist. Der Rückzug auf den „eigentlichen“ Auftrag und die Abwehr „unzulässiger“ Erwartungen ist daher zunächst ein nachvollziehbarer Mechanismus des Selbstschutzes.

Dabei wird jedoch übersehen, dass unrealistische Erwartungen und fehlende Einsicht in die Probleme der Schule gerade das Ergebnis ihrer fehlenden Transparenz sind. Wo die Schule sich mit ihren Problemen nicht nach außen öffnet, hat auch die Öffentlichkeit keine Kriterien für die Formulierung von Erwartungen an die Schule; wo Möglichkeiten und Grenzen, Prioritäten und Optionen nicht offen verhandelt werden, gewinnt die Öffentlichkeit auch keine Maßstäbe, an denen sie die Arbeit der Schule messen kann. Maßlose Erwartungen und Fehleinschätzung der schulischen Arbeit sind somit gerade das Ergebnis fehlender Transparenz.

Demgegenüber kann bei Zielvereinbarungen und deren Evaluation immer sehr konkret verhandelt werden, wie gesetzte Ziele erreicht werden können und wie dabei die Schule ihrerseits bei ihrer unbestreitbar schwieriger gewordenen Arbeit von außen wirkungsvoll unterstützt werden kann. Nur in einem solchen Verfahren kann die Schule ihrerseits Erwartungen formulieren und konkrete Übereinkünfte treffen: mit Vereinen, mit kommunalen Einrichtungen, mit Gewerbebetrieben, mit freien Trägern, mit Eltern. Nur auf diese Weise kann das Schwarze-Peter-Spiel beendet werden, in dem heute die Öffentlichkeit den Unverstand der Lehrer und die Lehrer das Unverständnis der Öffentlichkeit beklagen.

Nur so hat die Schule eine Chance, von einer Einrichtung des Staates zu einer Einrichtung der Gesellschaft zu werden: und das heißt inhaltlich, von einer Einrichtung, auf die gesellschaftliche Probleme abgeschoben werden, zu einer Einrichtung zu werden, mit der gesellschaftliche Aufgaben gemeinsam bewältigt werden können.

Richtig ist freilich (aber davor müsste eine so konzipierte Schule auch keine Angst haben), dass die soziale Kontrolle der Arbeit der Schule dadurch deutlich erhöht wird. Wenn die Rechenschaftslegung über die gesetzten Ziele Teil eines regionalen öffentlichen Diskurses ist, ist der Druck zur Weiterentwicklung notwendigerweise größer, als ihn der Bericht eines Schulrates auszuüben vermag.

Das aber kann für die Qualitätsentwicklung der Schule nur von Nutzen sein. In den angloamerikanischen und skandinavischen Ländern ist die kommunal verantwortete dezentrale Struktur auch unter diesem Gesichtspunkt entwickelt worden: so wie die Schule dadurch ihr Umfeld besser in die Pflicht nehmen kann, kann das Umfeld auch die Schule stärker in die Pflicht nehmen. [Inzwischen hat uns PISA gezeigt, dass fast alle Länder mit einer solchen Schulverfassung bessere Ergebnisse haben als die deutschen Schulen.]

## 11.

Die Frage nach dem, was in einem solchen Konzept die „Generalia“ sind, interessiert nicht zuletzt die Abnehmer. So leicht in einem offenen Verfahren von Zielbestimmung und Evaluation jene Öffentlichkeit hergestellt werden kann, die beispielsweise Eltern benötigen, um das spezifische Profil einer Schule erkennen zu können und auf dieser Grundlage eine Auswahlentscheidung zu treffen, so wenig ist in diesem Verfahren der Kern zu bestimmen, auf dessen Gewährleistung sie sich verlassen können müssen unabhängig davon, für welche Schule sie sich entscheiden. Dies ist der unverzichtbare staatliche Auftrag.

Bei der Definition des „Kerns“ werden dabei die Grenzen beachtet werden müssen, die sich aus den gesellschaftlichen Prozessen der Individualisierung einerseits und den regional definierten Ausformungen des schulischen Auftrages andererseits ergeben. Er muss somit kompatibel sein mit einer Situation, in der Eltern ihre Erwartungen an die Schule nicht mehr einheitlich formulieren, sondern diese vielmehr geprägt sind von unterschiedlichen Erziehungsstilen und -zielen. Er muss so bestimmt werden, dass der Schule hinreichend Raum bleibt für die regionale Anpassung, weil nur so die Prozesse möglich sind, die sie in die Entwicklung ihres Umfeldes einbinden und zugleich das Umfeld zu jener Unterstützungsleistung motivieren können, die die Schule heute bei der Erfüllung ihres Auftrages benötigt.

Hartmut von Hentigs Formulierung, in unseren Schulen werde viel durchgenommen, aber wenig gelernt, bringt die aktuelle Situation in einer polemischen Formel gut auf den Begriff. Lassen Sie sich von niemandem erzählen, in irgendeinem Land gebe es derzeit realistische Lernpläne. Mehr oder weniger drastisch spiegeln sie im Gegenteil eine Entwicklung wieder, die der Schule immer neue Aufgaben und immer neue Erwartungen aufgebürdet hat. Wer ernsthaft meint, die Abituranforderungen seien heute geringer als früher, möge das von der KMK verabschiedete Aufgabenkonvolut mit der schlichten Schönheit des Tutzinger Maturitätskatalogs vergleichen.

Der Vergleich macht jedoch nicht nur einen quantitativen, sondern vor allem auch einen qualitativen Unterschied bewusst. Die Ausformulierung immer weiterer Verästelungen drückt ja auch aus, dass unserer Gesellschaft die einfachen Oberbegriffe abhanden gekommen sind, mit denen sie den Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule beschreiben könnte. Stoffberge und ausgefeilte Lernzieltaxonomien sollen als kleinräumiges Netz den Zusammenhang herstellen, den ein geistiges Band offenbar nicht mehr zu stiften vermag.

## 12.

Jahrhundertwenden eignen sich zur Zäsurbestimmung. Die vorletzte hat uns die Anpassung an das Industriezeitalter gebracht: ihr Ausdruck war die Entscheidung, den alten Sprachen ihren Rang bei der Definition des gymnasialen Bildungsauftrages zu nehmen und die Realien der Moderne (Sprachen wie Naturwissenschaften) als Gegenstände zu akzeptieren, die Bildung vermitteln. Das war keine abstrakte Erörterung im Oberbau, sondern eine handfeste Angelegenheit, die sich in neuen Stundentafeln mit neuen Fächern und neuen Fächergewichtungen niederschlug. Sie war ideologisch heftig umstritten und schien vielen als das Ende der Allgemeinbildung und deren Auslieferung an „handwerklich“ orientierte Fächer.

Seit einem Jahrhundert wird immer nur draufgepackt – eine Revision vergleichbarer Radikalität hat danach nicht mehr stattgefunden. Stattdessen wurden die Anforderungen innerhalb der Fächer kontinuierlich erhöht, neue Fächer hinzugetan und in „Erziehungen“ verpackt, was man additiv als Stunden nicht mehr hinzufügen konnte. Die Überfrachtung der Schule mit Stoffen ist das Ergebnis: und damit eine Situation, die weit weg ist von der Anforderung, einen „Kern“ zu definieren, der den Schulen regionale Anpassung und divergierende pädagogische Profile offen hält.

Aber gerade deswegen ist die Diskussion um ein „Kerncurriculum“ überfällig: so wie die traditionelle Steuerung an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gestoßen ist, ist das Verfahren des Hinzufügens an sein Ende gekommen. Im Übergang zur Wissensgesellschaft, mit dem dieser Jahrhundertwechsel verknüpft ist, ist eine Revision ähnlicher Radikalität angesagt wie zum letzten.

Es erscheint nicht realistisch, dass dies in den herkömmlichen Verfahren denkbar wäre. Wer Lehrplankommissionen kennt, weiß, dass in ihnen die Liebe der Beteiligten zu den Inhalten ihres Faches allemal größer ist als die Einsicht in die begrenzte Zeit, die der Schule zur Verfügung steht; und wo die Einsicht vorhanden ist, führt sie in der Regel nur zu Resolutionen, die mehr Fachstunden fordern. Hinzu kommt, dass der deutsche Föderalismus in dieser Frage kaum handlungsfähig sein dürfte: wer immer mit einer solchen Revision wirklich begönne, würde sich dem Geschrei der jeweiligen Opposition über den angeblich eingeleiteten Bildungsabbau aussetzen.

Es wird also in Deutschland eine Diskussion um ein Nationales Curriculum geben müssen, und ich habe schon als Minister immer dafür plädiert, dass sich nur der Bundespräsident der Sache annehmen kann: er steht als einziges Verfassungsorgan über der Kompetenzabgrenzung von Bund und Ländern.

So paradox es klingen mag: gerade wer die Freiheit der Schulen erhöhen will, muss für ein nationales Kerncurriculum werben. Aber im Grunde ist auch dies nur eine Variation des leitenden Motivs, Freiheit und Verantwortung in ein neues Verhältnis zu bringen. So wenig die erweiterte Autonomie zu Beliebigkeit führen darf, sondern eher zu Verfahren, die Verbindlichkeit erhöht, so bedarf gerade eine Schule, der Optionen gestattet werden, umso mehr der Präzisierung dessen, was unverzichtbar ist.

### 13.

In Bremen wird derzeit überlegt, wie eine strukturelle Antwort auf die veränderten Anforderungen aussehen könnte. Angedacht ist, den Schulen die Möglichkeit zu eröffnen, juristische Anstalten zu werden und damit auch die Verantwortung für Personalwirtschaft, innere Organisation und die gesamte Wirtschaftsführung zu übernehmen.

Damit wäre die Grenze überschritten, die die (bislang ja immer rückholbare) Überlassung von erweiterten Kompetenzen von einer wirklichen rechtlichen Selbstständigkeit trennt. Dies folgt nicht nur der Logik der Ressourcenoptimierung, wiewohl sich auch hieraus ein solcher Schritt bereits rechtfertigen ließe. Die veränderte juristische Konstruktion verlangt eine Neubestimmung des Verhältnisses von Aufsicht und Leitung, was dadurch erreicht werden soll, dass der Schule ein Verwaltungsrat gegeben wird, in dem sich die Interessen des Staates, der Kommune und der Schule wiederfinden sollen. Der Verwaltungsrat legt nicht nur die Grundsätze der Arbeit der Schule fest, sondern bestellt und entlässt auch die Mitglieder der Schulleitung. Ein Beirat soll die gesellschaftlichen Interessen repräsentieren. Ob es eines solchen separaten Organes bedarf, oder ob es nicht angeraten wäre, diese auch bereits im Verwaltungsrat vertreten zu sehen, wird man wohl noch erörtern müssen. Die veränderte Verantwortung der Schulleitung soll sich in einer

veränderten Zusammensetzung ausdrücken: die Schule als juristische Person braucht einen kaufmännischen Leiter.

Diese Konstruktion drückt aus, dass die Schule nicht länger mehr lediglich Sache des Staates noch der Schulgemeinde sein kann. Konsequenterweise ist es, dass dabei erwogen wird, die Schule als juristische Person im Hinblick auf die Fachaufsicht wie Privatschulen zu behandeln. Die Rechtsform der Trägerschaft – ob kommunal, staatlich oder privat – spielt nämlich bei einem solchen Ansatz nur noch eine sekundäre Rolle, aus ihr heraus lassen sich weder Unterschiede im Hinblick auf die gewählten Gestaltungsräume noch für die Wahrnehmung der staatlichen Aufsichtsfunktion ableiten. Bei einer solchen Rechtskonstruktion entfällt auch die Unterscheidung von Schulträgerschaft und Staat bei der Aufgabenwahrnehmung an der einzelnen Schule.

### **NB.**

Ob der begonnene Weg mit Zwangsläufigkeit zu einem solch weit reichenden Wandel führt, oder ob die Neue Steuerung in absehbarer Zeit auf die Bereiche eingegrenzt bleibt, in denen sie sich in den letzten Jahren bereits bewährt hat, wird sicherlich auch politisch kontrovers beurteilt werden. Es liegt nahe, dass ich diese Frage an das sachkundige Auditorium weiter reiche, damit wir etwas zu diskutieren haben; meine eigenen Präferenzen sind ohnehin hinreichend deutlich geworden.



**Arbeitsgruppen zum Leitthema:  
“Qualifizierung von Bildungsverwaltern“**



## **Forum I: Schule**



## Peter Daschner

Wen wofür qualifizieren? Anknüpfen möchte ich dabei an mein gestriges Referat „Neue Steuerungsmodelle im Bildungswesen – Hamburger Ansätze und Erfahrungen“, in dem vier Felder genannt wurden, auf denen die Gestaltungsmöglichkeiten für die Schulen in den letzten Jahren deutlich ausgeweitet wurden:

**Finanziell/materiell** verfügen die Schulen über einen Selbstbewirtschaftungsfonds, zu dem neben den Unterrichtsmitteln auch die kleinen Bau- und Unterhaltungsmittel und seit kurzem auch die äußere Schulverwaltung gehören. **Inhaltlich konzeptionell** materialisiert sich die Eigenständigkeit der Schulen bei der Erarbeitung der Schulprogramme und bei der Ausfüllung der neuen Rahmenpläne. Das dritte Feld einer erweiterten Selbständigkeit der Schulen bildet **der personelle Bereich**. Hier wird die schulische Eigenverantwortung durch passgenaue Ausschreibung von freien Lehrerstellen und für die Schulentwicklung wichtigen A 14-Funktionsstellen unterstützt. Regelmäßiger Schulwechsel für Neueingestellte (innerhalb von 10 Jahren) und bei Beförderungen sollen die Mobilität erhöhen und den Transfer von Kompetenzen erleichtern. Personalentwicklung muss an jeder einzelnen Schule stattfinden. Den logischen Schlussstein einer erweiterten Eigenständigkeit bildet die Verpflichtung zur internen **Rechenschaftslegung**, komplettiert um Maßnahmen der externen Evaluation, die den staatlichen Gewährleistungsauftrag zur Sicherung und Steigerung der Schulqualität einlösen.

Schon bei dieser eher kursorischen Darstellung der Prinzipien von Eigenständigkeit und Verantwortung im Schulbereich wird deutlich, dass das schulische Personal, und zwar neben den Lehrkräften insbesondere die Schulleitung und die Schulaufsicht, damit vor neue Anforderungen gestellt wird. Zunächst ein paar Überlegungen zur veränderten Rolle der Schulleitung.

### Schulleitung

Diese Rolle wird in Hamburg vor allem bestimmt durch:

- das Schulgesetz: „Zur Schulleiterin oder zum Schulleiter kann nur bestellt werden, wer über die Ausbildung zum Lehramt hinausgehende Kenntnisse und Fähigkeiten erworben hat, die für die Leitung einer Schule erforderlich sind. Dies sind insbesondere Führungskompetenz, Teamfähigkeit, Konfliktfähigkeit, Innovationsbereitschaft, Organisationskompetenz sowie die Fähigkeit und Bereitschaft, mit schulischen wie außerschulischen Gremien zusammenzuarbeiten und schulische Aufgaben im Kontext bildungs-, sozial- und gesellschaftspolitischer Entwicklungen wahrzunehmen. Die Eignung kann auch im Rahmen von Qualifizierungsmaßnahmen oder besonderen Auswahlverfahren

nachgewiesen werden. Bewerberinnen und Bewerber sollen sich an einer anderen Schule, an anderen Bildungseinrichtungen, in der Verwaltung oder in der Wirtschaft bewährt haben". (HmSG § 91)

- Konkrete Anforderungen in Stellenausschreibungen
- das Leitbild Schulleitung: Es wurde kürzlich von einer Arbeitsgruppe aus Schulleitungen aller Schulformen und Vertretern der Schulaufsicht erstellt und nach Rückkoppelung mit allen Hamburger Schulleiterinnen und Schulleitern herausgegeben. Das Leitbild hat eine Orientierungsfunktion und versucht in elf Thesen eine Antwort auf die Herausforderungen zu geben, die mit dem Beruf der Schulleitung verbunden sind.

Das Problem ist, dass man Schulleitung nicht formal „erlernen“ kann. Potentielle Schulleiterinnen und Schulleiter von morgen sind heute in fast allen Fällen Lehrerinnen und Lehrer, das haben sie gelernt und das können sie. Um ihre Eignung für Schulleitungsaufgaben festzustellen, müssen wir daher möglichst Situationen schaffen, in denen führungsbezogene Kompetenzen und Potenziale (inner- und außerschulisch) schon vor Amtsantritt nachgewiesen werden können. Dies ist noch wichtiger als die seminaristische Weiterqualifizierung nach Amtsantritt. Die Parole „mit dem Amt kommt der Verstand“ reicht nicht mehr.

In Hamburg haben wir ein differenziertes Qualifizierungssystem entwickelt:

- Der Leitfaden „Führungspotenziale in der Schule erkennen und fördern“ richtet sich vorrangig an Schulleitungen, aber auch an Schulaufsicht und dient der Sichtung und Förderung von potenziellem Nachwuchs.
- Das Leitbild Schulleitung (s. o.) verdeutlicht, dass es sich bei der Leitungsfunktion um einen eigenständigen Beruf handelt, bei dem nicht mehr „die beste Lehrkraft“ oder der „primus inter pares“, sondern „leadership“ gefragt ist.
- Seminarangebote für leitungsbewusste Lehrkräfte:
  - Klärungsseminare: Klärungshilfe (drei Tage an zwei Wochenenden)
  - Qualifizierungsseminare (eine Woche in den Ferien)
  - Bewerbungstraining (wie Klärungsseminare)Alle Seminare werden auch als Frauenseminare angeboten, um Frauen zusätzlich anzusprechen und sie zu einer Bewerbung zu ermutigen.
- Bestenauslese per Auswahlinterview im Findungsausschuss (Unterstützung durch Leitfaden)
- Seminare „Neu im Amt“, verpflichtend für alle neu bestellten Schulleitungen:
  - Startset (Informationen zur Gestaltung der ersten Tage und zu rechtlichen und verwaltungstechnischen Fragen). Dazu gibt es ein Mentorenverzeichnis, das Schulleiterinnen und Schulleitern aufführt, die persönliche Information und individuelle Beratung für die „Neuen“ anbieten.
  - Zweitägiges Pflichtseminar zum Schulmanagement (u.a. Stundenplanvorbereitung und Einsatz des Personals, Bewirtschaftung von Unterrichtsmitteln, Rechtsfragen, Baufragen und äußere Schulverwaltung).

- Fünftägiges Pflichtseminar zu Personalführung, Personalentwicklung und Schulentwicklung.
- Weitere Wahlangebote zu verschiedenen Themen (z.B. Schulentwicklung, Umgang mit Konflikten, Unterrichtsberatung, Feedback-Kultur)

Trotz dieser umfangreichen Material- und Beratungsangebote ergeben sich auch eine ganze Reihe von Fragen und Problemen, auf die ich im Folgenden kurz eingehen möchte:

1. Wie können wir die **Attraktivität von Schulleitungsaufgaben steigern**? In diesem Bereich gibt es in Hamburg in den nächsten Jahren einen hohen Ersatzbedarf, weil viele Schulleiterinnen und Schulleiter in Pension gehen. Wir haben zwar viele gut geeignete Personen, aber nicht jeder ist bereit, sich auf die genannten hohen Anforderungen einzulassen. Deswegen denken wir über Möglichkeiten zur Attraktivitätssteigerung nach
  - Einrichtung eines „Mittelmanagements“, insbesondere für Haupt- und Realschulen, wo wegen des Fehlens von Koordinatoren bzw. Abteilungsleitern die Leitungsspanne häufig zu groß ist.
  - Mehr zeitliche Leitungsentlastung, um z.B. Aufgaben der Personalentwicklung leisten zu können.
  - Überlegungen zur Etablierung von Schulmanagern, die in großen Systemen die Schulleitungen von Verwaltungsaufgaben entlasten sollen.
2. Soll man ein **verpflichtendes vorlaufendes Qualifizierungsprogramm** (Obligatorium) einrichten? Müsste die Teilnahme dann nicht qualifiziert bescheinigt werden, bevor ein Teilnehmer in den „Bewerberpool“ kommt?
3. Reicht für die Bestenauslese unter den Bewerbern ein **auswahldiagnostisches Gespräch** im Findungsausschuss aus oder ist ein **Assessment-Center** besser (Nachteil: hoher Zeit- und Kostenaufwand; kein just-in-time-Verfahren?)
4. Wie verhindert man **„Inzucht“** und ermutigt mehr als bisher externe Bewerber für Leitungsfunktionen?
5. Wie wird sicher gestellt, dass ein auf Lebenszeit bestellter Schulleiter ein „lernendes System“ bleibt? Sind **obligatorische Qualifizierungsbausteine** notwendig? Sollte man den Wechsel an eine andere Schule oder auf andere Leitungsstellen (Amt für Schule, Studienseminar, Institut für Lehrerfortbildung) ermöglichen bzw. begünstigen?
6. Welche Vor- und Nachteile hat eine **„Schulleitung auf Zeit“**?

Dies sind die wichtigsten Fragen und Probleme, mit denen wir uns im Bereich Schulleitung in den nächsten Jahren auseinandersetzen müssen.

## Schulaufsicht

Zum Zweiten möchte ich noch kurz auf den anderen Bereich eingehen, den ich eingangs erwähnt habe und in dem mit der größeren Eigenständigkeit der Einzelschule ebenfalls erhebliche Veränderungen des Anforderungsprofils verbunden sind: die Schulaufsicht.

Schulaufsicht hat in der heutigen Situation der erweiterten Selbständigkeit der Einzelschule im Wesentlichen sechs Handlungsfelder, die teilweise althergebracht, teilweise neu sind:

### 1. Handlungsfeld **Aufsicht**

Traditionell: Fachaufsicht, Dienstaufsicht, Vertreter des Schulträgers mit entsprechenden Befugnissen der Personal- und Ressourcenverteilung

Zusätzlich: Berater der Schulen bei der Optimierung von Aufgaben der schulischen Selbstverwaltung.

### 2. Handlungsfeld **Systemberatung**

Neuartig: Klärung struktureller Bedingungen der schulischen Qualitätsentwicklung- „systemische Beratung“ statt Einwirkung auf einzelne Lehrkräfte.

### 3. Handlungsfeld **Schulentwicklung**

Neuartig: Entwicklung und Genehmigung von Schulprogrammen

### 4. Handlungsfeld **Qualitäts- und Standardsicherung**

Traditionell im Sinne von Fachaufsicht

Neuartig: umfassender Begriff von Evaluation einschließlich der entsprechenden Verfahren (intern und extern)

### 5. Handlungsfeld **Personalführung**

Traditionell im Sinne von Dienstaufsicht

Neuartig: Vorsitz bei Findungsausschüssen, schulgenaue Einstellungsverfahren (Beratung durch Schulaufsicht)

### 6. Handlungsfeld **Schulorganisation**

Traditionell: Steuerung insbesondere der Eingangsklassen

Neuartig: Stärkere Profilierung der Einzelschulen führt zu neuartigen Konflikten, die einen Interessenausgleich zwischen benachbarten Schulen erfordern (Verteilung der Schüleranmeldungen).

Um den notwendigen Rollenwandel hin zu mehr systemischer Steuerung und Schulberatung zu forcieren, haben wir ein Bausteinsystem von Fortbildungsmaßnahmen eingerichtet, das einerseits auf die Bedürfnisse der Betroffenen abgestimmt wurde und andererseits die fachlichen Schwerpunkte der Behörde einbezieht. Es enthält Qualifizierungsmaßnahmen zu Themen wie Rollenklärung, Evaluation, Gesprächsführung, Konfliktmanagement, Besprechungsmoderation, Personalauswahl, Projektmanagement und Rückkoppelung der Ergebnisse von Lernausgangsuntersuchungen (LAU). Ziel der Maßnahmen ist es, die Kolleginnen und

Kollegen der Schulaufsicht in ihrer erweiterten Funktion und Rollenwahrnehmung zu unterstützen, insbesondere auch in Hinblick auf das Großprojekt „Schulprogramm“.

Abschließend will ich noch auf einige Fragen und Probleme eingehen, die sich in diesem Bereich stellen:

- Die eben vorgetragenen Handlungsfelder sind bisher noch nicht konsistent zu einem „**Leitbild Schulaufsicht**“ zusammengefügt. Angesichts der doch gravierenden Veränderungen in der Aufgabenbestimmung der Schulaufsicht scheint mir ein solches Leitbild notwendig zu sein. **Dabei wären auch die folgenden Punkte zu klären:**
  - Ist „**Aufsicht**“ und „**Beratung**“ in Personalunion wirklich erfolgreich? Mögliche Probleme:
    - Kurz geht immer vor lang!
    - Unabsehbare Krisenintervention nimmt viel Zeit in Anspruch.
    - Rollenprobleme und „blinde Flecken“ (Schulaufsichtsbeamte sind in der Regel ehemalige Schulleiterinnen und Schulleiter!)
  - Brauchen wir eine **behördenunabhängige Inspektion** der Schulen z. B. nach englischem oder niederländischem Vorbild, um den Gefahren des Rollenmix zu entgehen? **Voraussetzung** wäre allerdings das Vorhandensein klarer Kriterien für eine Inspektion und ggf. auch zentrale Leistungsstanderhebungen (Tests, zentrale Prüfungen) – Bräuchte also erheblichen **Vorlauf!**
  - Sind ggf. **andere Formen der externen Evaluation** der einzelnen Schulen notwendig und sinnvoll (Vorgabe des Schulgesetzes!) Dazu gibt es bei uns erste Überlegungen:
    - Man könnte die Umsetzung der Schulprogramme durch externe Teams evaluieren lassen.
    - Man könnte die Unterrichtsentwicklung auf der Grundlage der neuen Bildungspläne evaluieren lassen.
- Zu klären** wären vor allem:
- Evaluationskriterien
  - Zusammensetzung der externen Teams
  - Was geschieht mit den Ergebnissen?

„Neue Steuerungsmodelle allein reichen nicht aus, um die Schulen auf den Kurs zu mehr Qualität und Eigenverantwortung zu bringen. Nötig sind gleichzeitig gesteigerte, phantasievolle und aufgabenbezogene Bemühungen um eine Qualifizierung der „Steuerleute“.



**Johan C. van Bruggen**

## **Autonomie von Schulen und die Qualifizierung von Schulleitern in den Niederlanden**

### **1. Über Autonomie von Schulen in den Niederlanden**

Es ist auch in Deutschland gut bekannt, dass es in Holland freie Schulwahl gibt. Ungefähr 65% der Schulen sind in freier Trägerschaft (evangelisch, katholisch, Montessori, Steiner, islamisch usw). Alle Schulen werden zu 100% unter der Bedingung subventioniert, dass sie die Gesetze befolgen.

Und es gibt wichtige gesetzliche Vorgaben: allgemeine Ziele, Kernziele, Zentralprüfungen im Sekundarbereich, Diplombedingungen für Lehrer, Rahmenbestimmungen für das Gehalt und vieles mehr. Autonomie der Schule beinhaltet die Möglichkeit, innerhalb der allgemeinen gesetzlichen Bedingungen viele eigene Entscheidungen über das pädagogische, didaktische und organisatorische Profil, über den Lehrplan und die Interpretation der Kernziele und Prüfungsprogramme, über die Verteilung von Lehrern an Klassen oder Gruppen, über die Verwendung von Geld (z.B. für Sachkosten und für Personalkosten usw.) zu treffen und umzusetzen.

Die Schulen sind verpflichtet, diese Entscheidungen und Pläne in einem Schulplan zu beschreiben. Für den Schulplan steht u.a. im Gesetz: „Alle Schulen sind verpflichtet, die Ziele, die sie für den Schüler formuliert haben, auch in die Tat umzusetzen. Sie sind verpflichtet, Lernergebnisse zu evaluieren.“

Wie sie das tun sollen, ist nicht vorgeschrieben. Das heißt, es gibt ziemlich große Gestaltungsfreiheit in den Mitteln, aber nicht unbedingt in den Zielen: die gesetzlichen Ziele für Unterrichten und Lernen – meistens ziemlich grob formuliert – muss die Schule umsetzen; das gilt auch für die mehr „formalen“ Ziele („die Schule soll Qualitätsmanagement haben“).

Der Schulplan ist das Dokument, in dem beschrieben werden soll, wie die Schule arbeitet, welche Ergebnisse erzielt werden sollen, wie diese Ergebnisse evaluiert werden und was die Schule tun will, falls die Ergebnisse nicht der Planung entsprechen (Qualitätsmanagement).

## **2. Entscheidungen im Qualitätszyklus zu realisieren und im Schulplan zu verantworten; Schulplan als Träger der Autonomie**

Ich umschreibe ein paar Leitlinien aus dem Gesetz für Primarschulen:

Der Schulträger sorgt für die Qualität des Unterrichts in der Schule. Das heißt, es muss unter Beachtung der gesetzlichen Aufgaben des Unterrichts umgesetzt werden, was im Schulplan festgeschrieben wurde.

Im Schulplan wird das Qualitätsmanagement formuliert. Das bedeutet, dass der Schulplan das Unterrichtsmanagement, das Personalmanagement und das Management für die Überwachung und Verbesserung der Qualität des Unterrichts beschreibt. Das wiederum bedeutet, dass Selbstevaluation in allen drei Bereichen vorgeschrieben ist.

## **3. Schulinspektion als Kontrolle und als Bewertung: „Was tut die Schule mit ihrer Autonomie?“**

Das Schulinspektorat hat die Aufgabe, jede Schule einmal in drei/vier Jahren unter 13 Qualitätsaspekten zu bewerten, die in einem Inspektoratsgesetz festgeschrieben sind. Solche Qualitätsaspekte sind u.a.: Ergebnisse der schulischen Arbeit, Schülerbetreuung, unterrichtliches Handeln, pädagogisches Klima, externe Kontakte, usw. Die Schulberichte des Inspektorats sind öffentlich, auch im Internet abrufbar. Durch die Schulinspektion wird kontrolliert, ob und wie gut die Schule die gesetzlichen Regelungen umsetzt; falls notwendig, bekommt die Schule eine Warnung und es kommt vor, dass das Inspektorat dem Ministerium vorschlägt, eine Kürzung der Mittel vorzunehmen (sehr selten).

Wichtiger aber ist die Bewertung der Qualität der Schule durch Inspektoren, die einen Überblick über die Möglichkeiten von anderen Schulen haben und die die Schule motivieren, sich zu verbessern. Natürlich ist dabei der Respekt für die eigenen Entscheidungen der Schule Richtlinie, denn es wird natürlich nie so sein, dass eine Schule bewusst in einem der 13 Aspekte schlecht sein will.

Bei der Bewertung der Schule ist die Selbstevaluation der Bezugspunkt, falls es so eine Selbstevaluation über alle Aspekte gibt und sie zuverlässig ist. Bislang sind nur ca. 20% der Schulen so weit mit der Qualitätsentwicklung. Auf Anstoß des Parlaments wird das Inspektorat ab 2003 jede Schule jährlich mindestens einen Tag besuchen. Die periodischen Schulinspektionen einmal in drei/vier Jahren laufen schon. Dieser Schulbesuch wird durchgeführt, um zu beurteilen, ob die Schule sich inzwischen gut entwickelt, festzustellen, ob sie die letzte Inspektoratsbewertung beachtet und planvoll an Verbesserungen arbeitet, einen spezifischen Aspekt zu bewerten, wofür die Schule eine externe Bewertung sucht, z.B. der neue Gesundheitsunterricht, den die Schule entwickelt und in den letzten zwei Jahren imp-

lementiert hat, bestimmte Aspekte – aus dem mehrjährigen Kontrollplan des Inspektorats – zu kontrollieren.

Für diese zusätzlichen Aufgaben bekommt das Inspektorat mehr Geld und Personal. Für die Qualität von Schulen ist natürlich nicht das Inspektorat verantwortlich. Das sind die Schulen selbst durch die Schulträger. Das Inspektorat ist ein Kontroll- und Bewertungsorgan. Es kontrolliert, ob die Schulen tun, was im Gesetz steht. Es veröffentlicht eine professionelle, unabhängige Bewertung.

In dieser Situation ist selbstverständlich die Position und Qualität des Schulleiters sehr wichtig; der Schulträger ernennt ihn. Letztendlich ist der Schulträger verantwortlich für die Schule, aber in der alltäglichen Praxis kann der Schulleiter durch Schulplan, Personalmanagement, Evaluation usw. viel Einfluss auf die Schulentwicklung nehmen.

#### **4. Wird diese Autonomie auch wirklich genutzt?**

Nehmen wir erst ein Beispiel aus dem Bereich „Lernangebot“ (eines der 13 Aspekte von Qualität). Natürlich wird die Freiheit der Grundschulen begrenzt durch die gesetzlichen Kernziele, die durch Interpretation und Verarbeitung umgesetzt und im Lehrplan für die Klassen als Feinziele sichtbar gemacht werden sollen.

Die Kernziele sind allerdings nicht sehr präzise. Z.B. für Mathematik in der Grundschule gibt es im Erlass zwei A-5 Seiten mit einer kurzen allgemeinen Typisierung über den „realistischen Mathematikunterricht“ (siehe mehr darüber in der PISA – Debatte) und mit einer kurzen Beschreibung von einigen Gebieten im Mathematikunterricht: Rechnen, Geometrie, Wahrscheinlichkeitsrechnung, Fertigkeiten usw. Für diese Lerngebiete werden dann im Erlass Kernziele genannt. Für das Gebiet Rechnen gibt es nur ein Kernziel: „Die Schüler müssen die Rechenarten Addieren, Subtrahieren, Multiplizieren und Dividieren beherrschen und in einfachen Situationen anwenden können“. Es gibt hier keine Feinziele, und das bedeutet sehr viel Freiheit. Aber natürlich wird die Freiheit in der Praxis eingeengt. Das geschieht z.B. durch Lehrbücher.

Schulen können vielleicht selber Materialien entwickeln, aber das ist für fast alle zu viel Arbeit. Die theoretische Freiheit wird auch eingeengt durch das, was Lehrer in ihrer Ausbildung gelernt haben und im Fortbildungsangebot erfahren. Die Eingeengung der Gestaltungsfreiheit erfolgt vielleicht am stärksten durch den „Citotest“, der in mehr als 80 % der Grundschulen benutzt wird, um am Ende der Grundschule – die Schüler sind dann 12 Jahre alt – die Lernergebnisse der Schüler in Verbindung mit der Beratung von Kindern und Eltern für die Wahl einer Sekundarschule zu testen. Der Test selbst ist nicht verpflichtend, aber die Schulen müssen sich mit objektiven, standardisierten Mitteln ein Bild über den Lernerfolg machen. Durch

den Cito-Test entsteht eine Art Konsens über das, was von Schülern erwartet werden darf, ebenso wie durch Lehrbücher und durch Ausbildung und Fortbildung.

Auch das Inspektorat nutzt natürlich diesen Konsens bei der Bewertung der Einzelschule und befragt die Schule, falls sie stark von der „Norm“ abweicht, warum sie das tut und welche eigenen Entscheidungen das begründen. Wenn die Schule keine Antwort darauf hat, wird im Bericht festgestellt, dass die Schule abweicht, und das Inspektorat urteilt, dass die Schule mehr schwach als stark in diesem Bereich ist. Es gibt mehr Varianz zwischen Schulen in der Schulkultur, im Klima und in der internen Organisation – in der Profilierung.

Es ist jedoch generell zutreffend, wenn die deutsche Promovendin Andrea Sparka, die im Jahre 2001 ein paar Monate niederländische Inspektoren begleitete, zusammenfassend äußerte, dass die Verwirklichung „pädagogischer Autonomie“ ein langsamer Prozess ist und viele Schulen ihre Freiräume nicht konsequent nutzen.

Die niederländische Regierung verfolgt eine Politik der Deregulierung und der Erweiterung von Autonomie, vorausgesetzt, dass autonome Schulen besser funktionieren als zentral gesteuerte. Aber viele Schulen haben Mühe, das zu erreichen. Der Druck von außen und das spezifische Problem, eine Gruppe von Lehrern wirklich als Team in einer Richtung mit einer Profilierung arbeiten zu lassen, machen das schwer. Auch die Inspektoratsberichte und der Dialog zwischen Inspektorat und Schule können Druck ausüben auf Schulen mit „schwächerer“ Profilierung, um sich zu verändern. Das braucht nicht so zu sein. Natürlich kann man fordern, Schulen sollen sich profilieren usw., aber wenn man eine Schulinspektion nach Indikatoren, wie z.B. „didaktisches Handeln“ durchführt, dann gibt das Bewegung. Eine Schule, die selbstbewusst Entscheidungen getroffen hat und sich entwickeln will, erläutert, dass sie das Inspektoratsurteil versteht, aber nicht als Grund für Veränderung akzeptiert. Diese Meinung mit Eltern, Journalisten und Umgebung kommuniziert, ermöglicht für die Umgebung der Schule eine informierte Entscheidung. Wenn die Schule nicht das Gesetz übertritt, ist die Bewertung des Inspektorats „nur“ eine Meinung neben anderen; eine Meinung, die man ernsthaft aufnehmen soll, aber nicht unbedingt teilen muss.

Diese Haltung: „eine stolze, selbständige, sich profilierende, selbstbewusste, als Einheit wirkende, effektive und effiziente Schule“ trifft man aber nicht so oft, wie man gerne hätte. Es geht um Schulen, die sich über alle wichtigen Aspekte des gesamten Schullebens (13 Aspekte von Qualität) Gedanken gemacht und Entscheidungen getroffen haben und die durch alle beteiligten Lehrer kreativ und gezielt bei der Schulgestaltung umgesetzt werden. Es geht um Schulen, die klar und präzise im Schulplan das gewünschte Profil beschreiben und in Leitlinien für das Lehren und Lernen und in Verabredungen für das Handeln und die weitere Entwicklung umsetzen.

## 5. Der Schulleiter

Es ist sicher klar geworden sein, dass in unseren Schulen Schulleiter einen sehr großen Einfluss haben. Das muss aber nicht zwangsläufig so sein. Schulleiter haben auch die Möglichkeit, die Entwicklung zu einer autonomeren Schule „administrativ“ zu beantworten. Das sind Schulleiter, die nie in Klassen kommen und nicht den Dialog mit Lehrern und Eltern und Schulträger über Profilierung, Entwicklung und Selbstevaluation suchen.

Es gibt natürlich große Unterschiede zwischen Schulleitern von Primarschulen (mit z.B. 100 Schüler und 5,4 Stellen, die mit neun Personen besetzt sind) und größeren Sekundarschulen (2000 Schülern, 180 Lehrern und 20 anderen Kräften).

In den letzten zehn Jahren haben Regierung, Schulträgerverbände, Gewerkschaften, Einzelpersonen und Schulträger viel in das Training von Schulleitern investiert – sowohl als Fortbildung (ein Kurs von drei Jahren mit fünf Tagen pro Monat plus Wochenende, Arbeit und Studium plus Hospitation und Intervisitation) als auch als Ausbildung für junge Lehrer die neben ihrem reduzierten Unterricht entsprechende Lehrprogramme absolvieren. In den letzten Jahren ist kein neuer Schulleiter ernannt worden, der nicht dieses Schulleiterdiplom hat.

Im Jahre 1997 haben wir unsere Schulinspektionen in einer Stichprobe von 500 Grundschulen auf die Frage hin analysiert, wie Schulleiter von Grundschulen ihre Zeit verwenden. Wir kamen zu folgenden Ergebnissen:

Durchschnittlich hatten die Grundschulen 210 Schüler, und das bedeutet, dass 50% der Zeit der Schulleiter für Management veranschlagt wird. Den Rest der Zeit müssen sie als Klassenlehrer arbeiten. (Im Jahre 2000 ist mehr Zeit veranschlagt worden, wodurch jetzt der Schulleiter 65% der Zeit nicht als Klassenlehrer arbeiten muss). Durchschnittlich arbeitet ein Schulleiter 50 Stunden pro Woche. Die auf das Management fallenden 50% teilen sich ungefähr so auf: 15% Administration, 15% eigentliches Management (Schulsteuerung, Klassenbesuch, Erstellung eines Schulplans, Entwicklungsarbeit), 15% organisatorische Regelungen, 5% Kontakte mit Eltern und Schülern.

In den letzten zwei Jahren ist der Lehrermangel auch in Grundschulen problematisch geworden. Das bedeutet, dass Schulleiter viel Zeit für das Finden von Ersatzlehrern und für erkrankte Lehrer aufbringen müssen und nicht selten selber eine Klasse übernehmen. Das bedroht die Qualitätsentwicklungen, die in den letzten Jahren eingesetzt haben.

In den letzten fünf Jahren gab es ziemlich schnelle Veränderungen bei der Zuordnung von Schulen. Hintergrund dafür ist, dass für das Management von kleinen Schulen eigentlich die Schulleiter nicht genügend Zeit haben. Jetzt werden in vielen Regionen sogenannte Cluster-Schulen entwickelt. Das heißt, fünf bis sieben Grundschulen unterstehen einem Direktor, und sie gehören alle zu einem Schulträ-

ger. Für jede Schule gibt es einen „Ortslehrer“ mit zusätzlicher Zeit für die tägliche Organisation und Administration und für die Kontakte mit den Eltern.

In Rotterdam gibt es 72 Grundschulen in öffentlicher Trägerschaft (Gemeinderat) mit zwölf Schuldirektoren. In den einzelnen Schulen gibt es auch einen Lokalmanager, der einige Stunden für administrative Aufgaben zur Verfügung hat.

## 6. Wie gut sind die Schulleiter?

Wir haben als Inspektorat neben unseren Indikatoren für die 13 Aspekte der Qualität in den Bereichen „Unterricht“ und „Ergebnisse“ auch einen Bereich „Schulbedingungen“ mit sieben Aspekten. Diese sind: Qualitätssicherung, Professionalisierung, interne Kommunikation, externe Kontakte, Kontakte mit Eltern, Einsatz von Mitteln, Schuladministration und Schulprozesse. Für diese Aspekte haben wir Indikatoren.

Im Jahre 2000 haben wir insgesamt 2300 Grundschulen mit der „leichteren Form“ der Schulinspektion bewertet – allein bezogen auf die wichtigsten Indikatoren für „Unterricht“ und „Ergebnisse“. Falls wir erkannten, dass es Probleme mit der Qualität gab, folgte eine vertiefte Inspektion bezogen auf alle Indikatoren (auch die für Schulbedingungen). Von diesen 2300 Schulen sind ca. 400 Schulen vertieft inspiziert worden. Daneben haben wir eine Stichprobe von 380 Schulen ebenfalls vertieft inspiziert, ohne dass eine frühere Inspektion Anlass dazu gegeben hat. Diese Stichprobe gibt uns die Durchschnittswerte über Qualität im niederländischen Grundschulbereich. In unserem jährlichen Unterrichtsbericht für das Jahr 2000 haben wir über die sieben Aspekte folgendes analysiert und berichtet:

Qualitätssicherung:	in 38% der Schulen genügend
Professionalisierung:	in 65% der Schulen genügend
Interne Kommunikation:	in 87% der Schulen genügend
Externe Kontakte:	in 98% der Schulen genügend
Kontakte mit Eltern:	in 95% der Schulen genügend
Einsatz von Mitteln:	in 95% der Schulen genügend
Schuladministration:	ca. 63% der Schulen genügend

Sie sehen, dass für die mehr traditionellen und „regelnden“ Aufgaben des Schulleiters die Werte sehr gut sind, aber dass nur an 38% der niederländischen Grundschulen die Schulleiter im Qualitätsmanagement etwas gestalten, was mit der „sanften Norm“ genügend bewertet wird. Das ist zu wenig um die Grundsätze über autonome Schulen, die ich oben geschildert habe, zu realisieren.

Wir haben eine interessante Analyse von Gesprächen gemacht. Inspektoren haben mit jüngeren Grundschullehrern über ihre Erwartungen an Schulleiter, die wirklich die tägliche Qualitätssicherung und -verbesserung“ realisieren sollen, gesprochen. Daraus geht hervor, dass eigentlich der Schulleiter ein Coach in den Klassen sein sollte, dass er (obwohl die Feminisierung des Grundschulunterrichts noch immer zunimmt – jetzt sind von den Lehrkräften unter 30 Jahren mehr als 90% Frauen; ungefähr 60% der Schulleiter in Grundschulen sind Männer) die Lehrkräfte über Schülerprobleme beraten soll, dass er mit neuen Ideen und guten Informationen kommen sollte, dass er Interesse an der Arbeit der Lehrkräfte zeigen sollte, dass er Besprechungen sinnvoll durchführen sollte.

Es ist klar, dass diese Erwartungen in den meisten Grundschulen durch die meisten Schulleiter nicht erfüllt werden. Zeitmangel ist dabei ein Problem, aber auch die Vorstellung, die viele Schulleiter noch von sich selber haben und die auch viele ältere Lehrer noch haben: Der Schulleiter ist ein hervorgehobener Lehrer, der zusätzlich administrative Aufgaben erfüllt und dafür zusätzlich Geld bekommt.

Das beginnt sich jedoch zu ändern: Durch die Schulträger, die Schulleiterdiplome fordern, durch die Entwicklung von Clusterschulen im Primarbereich, mit einer Gliederung im Management, mit Portfolios und Ortsleitern, durch Managementteams in den Sekundarschulen mit einem allgemeinen Schulleiter und einem Leiter für „Unterricht und Lernen“ und einem Leiter für Personal und Finanzmittel, durch Qualitätskreise für Schulleiter und freiwillige Visitationen, durch Förderprojekte in Zusammenarbeit mit Schulträgerverein – Schulleiterverein – Ministerium (ISIS-Programm) und durch Förderprojekte für Selbstevaluation innerhalb der Qualitätsentwicklung in Schulen.

Zum Schluss: Die Entwicklung ist positiv. Immer mehr Schulleiter zeigen wirklich Management und Leadership und nutzen die gegebene Autonomie von Schulen in ihrer Arbeit, um Schulen als lernende, zielorientierte Gemeinschaften zu entwickeln. Aber es geht langsam, und diese günstige Entwicklung wird durch den Lehrermangel bedroht. Ich denke, dass wir auf dem richtigen Weg sind, aber bevor sich ein besseres Gleichgewicht zwischen Staat und autonomer Schule einstellt, vergehen noch viele Jahre.



## **Klaus Tümmler**

### **Protokoll**

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Forums einigten sich darauf, zunächst die beiden Impulsreferate anzuhören, um dann unter der Moderation von Zita Götte die Schwerpunkte in einer Zusammenschau zu diskutieren.

Allgemeine Zustimmung fand das von Peter Daschner vorgestellte differenzierte Qualifizierungssystem „Führungspotenziale in der Schule erkennen und fördern“ in Hamburg.

Die Diskussionsbeiträge richteten sich vorwiegend auf das niederländische Inspektorat. Die unterschiedlichen schulischen Rahmenbedingungen lassen sicher eine direkte Übertragung nicht zu. Dennoch sind aus einzelnen Ansätzen und Tendenzen Impulse für die Schulaufsicht in Deutschland zu gewinnen.

Auf die Frage nach der Gewinnung der Inspektoren erläuterte van Bruggen:

In der Regel war der Inspektor vor seiner Auswahl etwa zehn Jahre als Lehrer/Schulleiter tätig. Während dieser Zeit hat er – aufbauend auf der universitären Ausbildung – regelmäßig an Fortbildungsveranstaltungen teilgenommen und sich durch Publikationen über schulische Fragen ausgewiesen. Neben der Fach- und Sachkompetenz soll er besonders über Beurteilungs-, Kommunikations- und Konfliktfähigkeit verfügen. Nach der Auswahl arbeitet der Inspektor zur Einarbeitung in sein neues Amt drei Monate mit Begleitung, weitere drei Monate mit gelegentlicher Begleitung und sechs Monate vorwiegend allein. Durch diese sorgfältige Einarbeitung gewinnt der Inspektor ein gesichertes Fundament für seine Tätigkeit.

Eine inhaltlich entsprechende Vorbereitungsphase fehlt für Schulaufsichtsbeamte in Deutschland weitgehend und muss dringend entwickelt werden.

Zur Herstellung der notwendigen Kompetenzbreite bei den Schulinspektionen verwies van Bruggen auf die Teamstruktur. Mehrere Inspektoren mit unterschiedlichen Fachschwerpunkten visitieren eine Schule gemeinsam.

Ausgangspunkt der Schulinspektion ist der Vorbericht der Schulleitung, aus dem sich bereits erste Hinweise für die Überprüfung ergeben. Bezogen auf die Funktion der Schulleitung nehmen inzwischen nahezu alle künftigen Schulleiterinnen und Schulleiter auf freiwilliger Basis an den Qualifizierungsseminaren teil.

Neben den Beratungen über das niederländische Inspektorat wurden unterschiedliche Einzelaspekte angesprochen, z.B.:

- Schulleitung auf Zeit
- Strukturen von Überprüfungs- und Auswahlverfahren für Funktionsträger
- Zeitrahmen für die Leitungstätigkeit

- Schulprogramm als Instrument zur Gewinnung von systematischen Informationen über die schulische Arbeit
- Entwicklung von Qualitätskriterien für die Schulinspektion
- Evaluationssysteme, Innovationsstrategien und Interventionsverfahren im Rahmen der Schulinspektion.

Die Moderatorin dankte für das ertragreiche Forum und betonte, dass für die eigene Planung und Entwicklung von zukunftsweisenden Steuerungsmodellen im Bildungswesen die europäische Dimension unverzichtbar sei.

(Einen guten Einblick in die Struktur, die Aufgaben und die Arbeitsweise des niederländischen Inspektorats gibt der Bericht von Andrea Sparka vom Juli 2001 „Das niederländische Inspektorat unter Berücksichtigung des Umgangs mit Schulautonomie“. Der Bericht ist zu beziehen über Drs. Johan C. van Bruggen, Postbus 2707, 3500 GS UTRECHT.)

## **Forum II: Berufliche Bildung**



**Klaus Harney**

## **Steuerung der Berufsbildung**

### **Ausdifferenzierung: Die Entstehung von Steuerbarkeit in der Berufsbildung**

Die Geschichte des Bildungssystems kann man auf sehr unterschiedliche Weise *lesen*: Als Sozialgeschichte, Kulturgeschichte, Geschichte der Staatsverfassung, Rechtsgeschichte usw. Zu den denkbaren Lesearten gehört auch die Geschichte seiner bürokratischen und politischen Steuerung. Unter diesem Aspekt besitzt das Berufsbildungssystem eine in seinen Folgen nachwirkende Tradition, durch die es sich vom Schulsystem deutlich unterscheidet: Es wurde nicht wie das Schulsystem im Zuge der neuzeitlichen Staatenbildung geschaffen. Vielmehr entstand es durch die Transformation der auf Nicht-Schriftlichkeit und Erfahrungsvermittlung beruhenden Ausbildungstradition des alten Mittelstands (STRATMANN 1996; vgl. KIPP 1987).

Unter Steuerungsgesichtspunkten ist Nicht-Schriftlichkeit gleichbedeutend mit dem Ausfall von bürokratischen Steuerungsmöglichkeiten: Die Inhaltlichkeit der Ausbildung bleibt in dem Maße, wie sie nicht beschrieben wird, der lokalen Vermittlungspraxis in Betrieben und Werkstätten überlassen. Letztlich verbleibt sie im Besitz von Personen und personengebundenen Milieus, die Wissen nicht in der Form der Organisation, sondern in der der Inkorporation bereithalten.

Inkorporation und Organisation des Wissens stellen komplementäre Trägerschaften des Wissens dar, denen jeweils auf sie bezogene symbolische Praktiken der Zurechnung und Anerkennung von Könnerschaft und Expertentum entsprechen: Die für die Inkorporation typische Praxis ist die der ritualisierten, an die repräsentative Ausstellung des eigenen Könnens (Meisterstück, Unterrichtsprobe, Entwurf etc.) gebundene Aufnahme in ein Expertenkollektiv, durch das ein weitgehend mimetisch verlaufender Eingliederungsprozess in das kollektive Arbeitsmilieu abgeschlossen wird. Diese Praxis war traditionellerweise identisch mit der Ausbildungspraxis des alten Mittelstands und in die dort durch überbetriebliche Zusammenschlüsse verbürgte und nach außen hin sichtbar gemachte Form beruflichen Arbeitsteilung eingelagert (STRATMANN 1967).

In Deutschland nahm die auf der Inkorporation des Wissens beruhende berufliche Arbeitsteilung eigenständigen, von der betrieblichen Ebene getrennten Organisationscharakter an. Der berufliche Korporatismus des alten Mittelstands (Zünfte, Innungen), der die Form des Berufs im Sinne einer kollektiven, symbolisch vermittelten Praxis der anerkannten Mitgliedschaft in Expertengemeinschaften vertrat, er-

setzte das Prinzip der verschriftlichten Kodifizierung des Wissens durch mitgliedschaftsgebundene Betreuungspraktiken. Die Ausbildung war den praktischen und gleichzeitig patriarchalischen, von Erziehungsfunktionen ungetrennten Arbeits- und Aneignungszusammenhängen der Mitglieder anheim gegeben. Dieses Prinzip der mimetischen, in der Praxis des Patriarchen wurzelnden Überlassenschaft wurde zunächst über Gewerbezulassungs- und Prüfungsregelungen, dann über Programme für Lehrgänge, Teilzeitschulen und Berufsbilder durchlöchert, auf Bürokratie, Verfahren und Schriftlichkeit umgestellt und schließlich in einen Ordnungszusammenhang der beruflichen Bildung neben die betriebliche Ebene der Arbeitsteilung gestellt (PÄTZOLD 1989 und 1992a).

In diesem Ordnungszusammenhang ist das Prinzip der personengebundenen Überlassenschaft durch das Prinzip der Schriftlichkeit von Berufsbildern und berufsbezogenen Curricula substituiert. Die Prädominanz des erfahrungsgebundenen Wissens trat in Konkurrenz zur Übernahme schriftlich-explikativer Formen des Wissens und zum Einzug der Curricularisierung in eine von Ritualen und kollektiven Anerkennungssymbolen geprägte, an Personen gebundene Tradition der Weitergabe der Könnerschaft (vgl. AXMACHER 1990).

Das Prinzip der Schriftlichkeit ermöglichte im Zusammenhang mit der Verrechtlichung und Bürokratisierung der Berufsbildung die Ausdehnung der Berufsform auf außerhandwerkliche Arbeitsfelder (vgl. LIPSMEIER 1990). Innerhalb der Industrie, die keine Berufstradition kannte und deshalb Ausbildungsberufe nur in der Schriftform, also in der Form von Berufsbildern und Curricula, übernehmen konnte, bot die Berufsform als Form der schriftlichen Objektivierung und dadurch stimulierten Ausdifferenzierung der Ausbildung aus Arbeitszusammenhängen die Möglichkeit, der industriellen Facharbeit soziale Anerkennung, Ordnung und Planbarkeit im Hinblick auf den Aufbau von Stammebelegschaften zu verschaffen (SCHÜTTE 1992).

Insofern kommt die Curricularisierung der Berufsbildung einem Prozess der Programmierung und Explikation gleich, durch den die institutionelle Verbürgung und Sicherstellung der Ausbildung selbst wie auch ihrer Qualität nicht mehr der Beruflichkeit von Könnern anheimgestellt wurde, sondern auf die Beruflichkeit von Programmen und von Programme programmierenden Organisationen übergang (BENNER 1982 und 1987).

## **Die zentrale Steuerungsthematik**

In Gestalt des Berufsbildungssystems wurde das Vordringen einer in diesem Sinne an Programmen orientierten überbetrieblichen Steuerungsapparatur nicht wie in Frankreich vom Schulsystem, sondern von einem staatlich-korporativen Verhandlungssystem übernommen, das den Charakter eines Interessen balancierenden, die

Handlungsräume für Akteure bereitstellenden selbstbezüglichen Systems hat. Zur Arbeitsweise des Systems gehört es, die lokale und partikuläre Vermittlungspraxis von Betrieben so zu steuern, dass es möglich ist, diese als Berufsausbildung gesellschaftlich anzuerkennen und dadurch zu universalisieren. Die zentrale, aus der geschichtlichen Herkunft geerbte Steuerungsproblematik besteht darin, Betrieben die Standards der Beruflichkeit aufzuerlegen, sie also rechenschaftspflichtig zu machen, und sie gleichzeitig zur freiwilligen Mitgliedschaft im System zu bewegen bzw. sie vom Systemaustritt abzuhalten (SADOWSKI 2000; GREINERT 1993). Unter feudalgesellschaftlichen Bedingungen ist das Spannungsfeld zwischen Standardsetzung und Betriebspragmatik in der Form der Überlassenschaft der Ausbildung an die Institution der väterlichen Autorität und Ehrbarkeit gewissermaßen zum Stillstand gebracht. In dem Maße wie diese Institution unter Steuerungsansprüche gestellt wird, muss das Prinzip der Überlassenschaft an bürokratische, rechtliche und wirtschaftliche Sanktions- und Anreizbedingungen abgetreten werden (STRATMANN 1991). Zunächst sind es vor allem Prüfungs- und Gewerbezulassungsvorschriften, durch die dies geschieht. Gleichzeitig bedarf es einer gesellschaftlichen Normalität und Anerkennung der Beruflichkeit, in das sich die angesprochene Praxis der mimetischen Übernahme von kollektiv verbürgten Arbeitstraditionen hinein entwickeln und transformieren kann, was in Deutschland eintritt und hier zu den kulturellen Folgen zählt, die der industrielle Umwälzungsprozess von Wirtschaft und Gesellschaft in bildungs-, wirtschafts- und sozialpolitischer Hinsicht hinterlässt (GONON 1992).

Der Übergang von der kollektiven zur legitimatorischen, auf der Repräsentation durch Schrift und Verfahren beruhenden Institutionalisierung eröffnet jene Art von Kontingenz und Freisetzung, durch die die Berufsform in doppelter Weise anschließbar wird: Zum einen an die Unterschiedlichkeit und Dynamik der betrieblichen Arbeitsteilung, zum anderen an die Schulpflicht, deren Ausdehnung auf die Lehrzeit die Überschneidungszone zwischen dem System der beruflichen Bildung und dem Schulsystem darstellt.

Die angesprochene Steuerungsproblematik drückt sich in der Art und Weise aus, in der das System die institutionelle Nachfolge der väterlichen Lehrherrenautorität angetreten und in eine eigene Infrastrukturierung der Berufsbildung überführt hat. An die Stelle der Lehrherrenautorität und der Identität von gesellschaftlicher Stellung und korporativer Mitgliedschaft, die die alte Form der Ausbalancierung von überbetrieblicher Standardbildung und betrieblicher Beteiligung darstellen, treten komplexe Verfahren der Legitimationsbeschaffung und Kontrolle in den angesprochenen, auf der verbandlichen Vertreterschaft von Betrieben und Arbeitnehmern beruhenden Verhandlungssystemen. Mit dem Aufkommen solcher Verfahren im Kaiserreich entsteht die Form des von Kollektivtraditionen und symbolisch vermittelten Teilungen wie auch Praktiken der Arbeit abgelösten, zur Disposition von Steuerungsprozessen stehenden Ausbildungsberufs (KÖRZEL 1996; MAYER 1996).

Parallel zur Entstehung des Ausbildungsberufs vollzieht sich der Aufbau der Berufsschule. Sie stellt ein indirektes, sozusagen von außen kommendes Steuerungsinstrument dar, dessen Tradition bis in die Zeit der absolutistischen Zunftkritik und Gewerbeförderung zurückreicht. Die Vorläufer der Berufsschule setzten das Interesse an der freiwilligen fachsystematischen Wissensaneignung voraus (HARNEY 1991). Sie dienten der Aufbrechung der mimetischen Praxis zugunsten eines fachsystematischen, auf die Explikation des Wissens und seiner Qualität setzenden Transfers. Der Aufbau der Berufsschule selbst, die sich durch ihren Pflichtcharakter auszeichnet, sollte den partikularen Charakter der betrieblichen Ausbildungsträgerschaft in normativer und fachwissenssystematischer Hinsicht ausgleichen (GRÜNER 1984).

Dieser Prozess fand jedoch aus dem Bildungssystem heraus statt – als Produkt seiner inneren Differenzierung. Er war nicht Bestandteil der Ausbildungsdifferenzierung im engeren Sinne, die der Entwicklungsdynamik des handwerklichen und industriellen Korporatismus angehört und historisch gesehen in die Interessenbalance zwischen Betrieben und ihren Korporationen eingelagert ist. In der Industrie waren es die schwerindustriellen Konzerne, die den Prozess im Interesse der Steuerbarkeit der Ausbildung vorantrieben und die Form des Ausbildungsberufs internalisiert haben (MUTH 1985).

Im Zuge des Infrastrukturausbaus der Berufsbildung wurden die über Ausbildungsberufe disponierenden Verhandlungssysteme durch die Beteiligung der staatlich-föderalistischen Schuladministration erweitert. Die Vertreter der Schuladministration treten den korporatistischen Akteuren als staatliche Akteure hinzu und repräsentieren damit die Überlappung des Systems der beruflichen Bildung mit dem Schulsystem (HARNEY/RAHN 2000).

Mit dem Hinzutritt des Bildungssystems in der Form der Berufsschule wird die angesprochene zentrale Steuerungsthematik, nämlich die Balance zwischen Programmbefolgung und freiwilliger Systembeteiligung zugunsten der Programmbefolgung zusätzlich belastet. Schulzeit, Schulpflicht, Ausbildung durch systemfremde Experten (Lehrer), Ansprüche der Schuladministration und Leistungsbedingungen des Schulbetriebs treten als Umwelt eigener Art zum Beruf als Umwelt des Betriebs hinzu (PÄTZOLD 1992a). Steuerung bedeutet dann, entweder Tauschbedingungen für die zweifache Internalisierung von Schule und Beruf in den betrieblichen Leistungszusammenhang zu schaffen oder aber die betriebliche Ausbildungsfunktion selbst zu ersetzen. Durch den strukturellen Rückgang der betrieblichen Ausbildungsträgerschaft (STOOß 1999) und die ebenfalls strukturelle Ausbildungsseignungsproblematik bei Jugendlichen haben sich die Systembelastungen in dieser Hinsicht zugespitzt.

## Spezifika des Berufsbildungssystems

Aus den angesprochenen Bedingungen resultieren die folgenden Systemspezifika der beruflichen Bildung in Deutschland:

1. Die berufliche Ausbildung entwickelt sich zu einem System eigener Art, das gewissermaßen neben dem Schulsystem an der Karrierisierung des Zusammenhangs von Bildung und Arbeit beteiligt ist. Damit kann sich der Prozess der Karrierisierung in zwei Domänen aufteilen, in denen der Aufbau arbeitsbezogenen Anerkennungskapitals stattfindet: in die Sphäre des Schulsystems auf der einen Seite und in die Sphäre des beruflichen Ausbildungssystems auf der anderen.
2. Mit dem Einzug von Programmen und des Programmierens von Programmen in die berufliche Ausbildung kann das Berufsbildungssystem Formen des schulischen Lernens in sich aufnehmen und von einer Domäne zur anderen führende Karrierelinien einrichten
3. Mit der Entstehung und Existenz einer auf die Erstellung, Legitimierung und Überwachung von Programmen spezialisierten Infrastruktur wird der Beruf den betrieblichen Leistungszusammenhängen gegenüber verselbständigt: Auszubildende Betriebe setzen sich einer institutionellen, Ausbildung im Sinne der Programme einfordernenden Umwelt aus.
4. Anders als im Schulsystem ist der Eintritt in das Berufsbildungssystem nur über die Personalrekrutierung von Betrieben möglich. An dieser Stelle überschneidet sich die private Dispositionsmacht von Betrieben mit der universalistischen Inklusions- und Verfahrensrationalität des Bildungssystems.

Die genannten Spezifika bedeuten, dass die Bereiche Schule/Berufsbildungssystem/Betrieb die Arbeitspraxis, für die sie Ressourcen aufbauen, unterschiedlich gewichten. Die Grenzziehungen zwischen Schule und Praxis verlaufen jeweils anders.

Im Berufsbildungssystem ist es Sache der Betriebe, Ausbildungsleistungen auszu-differenzieren oder der betrieblichen Arbeitspraxis zu amalgamieren. In jedem Fall erhält die Ausbildung auf diese Weise eine universalistische Rahmung, die durch den Besuch der Berufsschule, von überbetrieblichen Ausbildungseinrichtungen und nicht zuletzt durch die Prüfungen substantiiert wird. Mit Ausbildungsberufen als in ausgehandelten Berufsbildern verankerten Idealisierungen der Facharbeit, die sich auf Grund der durch sie symbolisierten spezifischen Kombination von Leistungen, Fähigkeiten und Fertigkeiten der Inhaberpersonen von anderen Berufen horizontal unterscheiden (PAMPUS 1981), wird im Vergleich mit der Verwertung des Arbeitsvermögens in den Betrieben ein Überschusspotential angestrebt (DEISSINGER 1998). Betriebe nutzen Berufe als Reservoir für antizipierte Realisierungserfordernisse des Arbeitsvermögens sowie für die innere Hierarchisierung der Belegschaft. Sie beteiligen sich von daher am Aufbau der beruflich geformten Arbeitskraft, wo-

bei das Ausmaß dieser Beteiligung an „make or buy“-Entscheidungen gebunden ist. Für die Steuerung der Berufsbildung kommt damit eine rational choice – Problematik ins Spiel, die bedeutet, dass sich das angesprochen Spannungsfeld zwischen Ausbildungspflichten und Ausbildungsbeteiligung einem besonderen Vermittlungszwang ausgesetzt sieht: Die Übernahme von Ausbildungspflichten muss als „make-Entscheidung“ plausibilisiert werden. Sie muss sich im symbolischen und materiellen Sinne lohnen, ohne dass der Charakter der Ausbildung als Prozess im Bildungssystem dadurch verloren geht.

Im Schul- und Hochschulsystem ist dagegen die Grenze zwischen Schule und Praxis entweder als sozusagen klinische Phase (Trainerprogramm, Referendariat etc.) oder als Praktikum definiert. Im beiden Fällen stellt die Praxis eine Ergänzung der Ausbildung dar. Sie ist jedoch nicht wie im Fall der Berufsbildung in sie eingeschlossen. Damit ist das Objekt der Steuerung im Berufsbildungs- ein grundsätzlich anderes als das im Schulsystem: Es richtet sich im Berufsbildungssystem auf den Umgang mit Ressourcen und Prämissen der betrieblichen Leistungserstellung, im Hochschul- und Schulsystem dagegen auf die Leistungserstellung selbst (HARNEY/KISSMANN 2000).

Während der Betrieb den Aufbau des Arbeitsvermögens unter unmittelbaren – auf die Organisation selbst bezogenen – Realisierungserfordernissen betreibt, baut die Schule das Arbeitsvermögen genau umgekehrt unabhängig von konkreten Realisierungserfordernissen nach der Maßgabe von vertikal differenzierten Berechtigungen und von Laufbahnen auf. Im Gegensatz zur betrieblichen Handlungslogik, die dieses Prinzip nicht kennt, ist die Schule auf die Gewährleistung und Vollständigkeit von Unterrichtsinhalten und -zeiten ausgerichtet. Das Leistungsverhältnis von Betrieb und Berufsschule ist damit strukturell prekär und wird im wesentlichen über die gemeinsame Teilhabe am Aufbau der Beruflichkeit zusammengehalten.

Mit der Institution des Ausbildungsberufs hat die schulische Handlungslogik die Universalisierungs- und Gewährleistungsaspekte gemein (siehe HARNEY/ZYMEK 1994), freilich unter anderen Vorzeichen: Während die Berufe horizontal differenziert sind und gleichsam in zweiter Ordnung über die allgemeinbildenden Abschlüsse der Berufsinhaber und ihren Tauschwert im betrieblichen Kontext hierarchisch geordnet werden können, unterscheidet das Schulsystem vertikal zwischen Berechtigungen und ordnet sich selbst im Hinblick auf Anschlussmöglichkeiten und auf Durchlässigkeiten zwischen den schulischen Laufbahnen, wie man am Berufskolleggesetz Nordrhein-Westfalen beispielhaft sehen kann (Gesetz 1997; vgl. auch PAMPUS 1981).

Beide Aspekte – der der Grenzziehung zur Praxis und der horizontalen Anordnung – hängen miteinander zusammen: Als Praxis der Ausbildung ist die betriebliche Praxis öffentlich. Als Praxis der Personalrekrutierung ist sie dagegen privat. Im Gegensatz dazu kennt das öffentliche Schulsystem trivialerweise keine private Re-

krutierung von Schülern, und es kennt auch keine Integration des Praktikums im Sinne einer Vermittlungsleistung der Schule selbst, wohingegen im Berufsbildungssystem der Betrieb als Vermittlung leistender Akteur in Erscheinung tritt (PÄTZOLD 1992b). In eben dieser Art der Veröffentlichung besteht die institutionelle Funktion der Berufsform (STREECK 1983; STREECK u.a. 1987; HARNEY/KISSMANN 2000).

## **Ungleichzeitigkeit im Verhältnis von Dynamik und Legitimation**

Das Berufsbildungssystem gewinnt folglich seine Eigenart dadurch, dass es Kontexte unterschiedlicher Rationalität aufeinander bezieht (vgl. LEPPER 1983), selber aber die Kontexte, durch die hindurch es sich reproduziert, nicht im Sinne einer diese übergreifenden Legitimität und Rationalität vereinheitlichen kann. Dazu fehlt es dem System an Macht- und Sinnressourcen. Die Kontexte folgen unterschiedlichen Mustern der Problemwahrnehmung und Legitimation, wodurch sie eine für die Berufsbildung und ihre Steuerung typische Dynamik von Themen und Reformabsichten erzeugen. Aus der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie (MEYER/ ROWAN 1977) kann man lernen, dass es die sachinhaltliche Dimension der Aufgabenerfüllung und der Leistungsfähigkeit von Organisationen zwar gibt, dass aber diese Dimension in Kommunikationsprozesse, Beschreibungen, Wahrnehmungen und Verständigungspraktiken nicht ohne weiteres übersetzbar ist. Die Rationalität der Akteure ist vielmehr Ausdruck der Innen-Außenbeziehungen der organisierten Welten, denen sie entstammen. Handeln in good faith, d.h. in bestätigter, legitimer Weise, ist durch die Beschränkungen und Projektionen vorstrukturiert, durch die sich organisierte Welten als Welten darstellen, denen die Wirklichkeit in einer durch ihre Grenzen bestimmten Art und Weise erscheint. Ausdruck dieser gebundenen Rationalität im Berufsbildungssystem sind typische Selbst- und Problembeschreibungen, die aus der Bindung an wechselseitige institutionelle Abgrenzungen hervorgehen und dadurch das Eindringen des Sachgehalts von Themen, Problemen und Prozessen vorstrukturieren und filtern. Es entsteht eine Art Grammatik für Beschreibungs- und Kommunikationsmöglichkeiten, mit der das System sich auf sich selbst beziehen kann.

Im Berufsbildungssystem geschieht dies dadurch, dass die angesprochenen Charakteristika im Sinne von MEYER/ROWAN (1977) in bestimmten Topoi wiederkehren, die von den institutionellen Abgrenzungen gespeist, gleichzeitig aber auch zur wechselseitigen Bezugnahme der Kontexte aufeinander eingesetzt werden und dadurch die Einheit des Systems kommunizierbar machen. Für die Funktion der Karrierisierung steht der Topos der Durchlässigkeit, für die Verknüpfung Schule/Beruf der der Verbindung und Gleichwertigkeit von Berufs- und Allgemeinbildung, für die der Programmerstellung der der Bedarfsnähe und Flexibilität, für die der Ver-

bindung von Universalität und Partikularität der der praktischen Integration von Personen in Erwerbsverhältnisse.

Die Topoi prägen die Sinnhaftigkeit aus, mit der im System Ereignisse wahrgenommen und eingeordnet, Entscheidungen gefällt, Reformen verlangt und Steuerungsprozesse eingeleitet werden können. Für die Steuerungsproblematik der beruflichen Bildung ist entscheidend, dass hinter den Topoi genau angebbare institutionelle Mechanismen stecken, die paradoxerweise dadurch, dass sie Probleme lösen, auch Probleme erzeugen. So wird z.B. die in korporatistischen Verfahren der Entscheidungsbildung wurzelnde Legitimität von Programmen mit Flexibilitätsproblemen, oder es wird die Inklusion von Betrieben in das System mit Defiziten in der Programmeinlösung erkaufte etc. Jede institutionelle Lösung generiert in diesem Sinne Nachteile, die mit Hilfe der Topoi ins Licht gerückt, illustriert, zu Diskursen ausgebaut oder auch vergessen werden etc. Aus dieser gebundenen Rationalität gibt es kein Entrinnen, sie kann aber durch Empirie, durch Kontextanalysen wie auch durch einen sozusagen wissenssoziologischen Blick auf Topoi unterbrochen bzw. kultiviert werden.

Die Auseinandersetzung mit gebundener Rationalität ist in der Berufsbildung mit der komparativen Betrachtung der Kontexte gleichbedeutend, aus denen sie besteht bzw. in die sie sich aufteilt (vgl. STRATMANN/SCHLÖSSER/LIER 1989). Der *Kontextbezug* von Steuerungsprozessen (WILLKE 1995) ist für die Berufsbildung ungünstig, da es im Berufsbildungssystem darum geht, die Folgen abzuschätzen und zu bearbeiten, die die unterschiedliche Eigenlogik der Kontexte Schule/Schulsystem, Betrieb und staatlich-korporatistische Ausbildungsberufproduktion bzw. -überwachung *im Verhältnis zueinander* erzeugen. M.a.W.: Die tatsächliche Steuerungsproblematik in der Berufsbildung besteht in Wirkungen, die sich aus der Reibung der Kontexte aneinander ergeben.

## **Prozesse im System**

Die angesprochenen Topoi zeichnen sich aber gerade durch *Kontextbezug*, jedoch nicht durch Kontextüberschreitung und -relationierung aus. Für den Prozess, der die Kontexte in ein dynamisches Verhältnis zueinander bringt, gibt es noch keine entwickelte Gestaltungsbegrifflichkeit. Gerade die prozessbedingten Verschiebungen und Verlagerungen der Kontexte sind es jedoch, die die Gestalt des Berufsbildungssystems nach dessen abschließender Verrechtlichung und Infrastrukturierung seit Anfang der siebziger Jahre geprägt haben (OFFE 1975). Die Verschiebungen resultieren aus der spezifischen Verschränkung von privater/öffentlicher Rekrutierung und privater/öffentlicher Praxisanteiligkeit im Verhältnis der Systeme zueinander (HILBERT/SÜDMERSEN/WEBER 1990). Die horizontale Anordnung der Berufe wirkte sich in den siebziger Jahren noch aus. Das System konnte auch Schulabsol-

venten mit mäßigem Schulabschlussniveau in anspruchsvolle Ausbildungen integrieren. Das Schulabschlussniveau hatte eine andere Signalfunktion als heute: Ein beträchtlicher Anteil der Jugendlichen ging 1970 noch als ungelernete Arbeitskraft direkt von der Schule in die Beschäftigung über. Ausbildungskapazitäten lagen *genau deshalb* brach (STOOß 1999). Für die Ausbildung stand also eine bereits ausgelassene Klientel bereit. Heute rekrutieren die Betriebe entlang der Segmentationslinien des Schulsystems, stellen also segmentweise Knappheitsbedingungen für die Rekrutierung geeigneter Jugendlicher bei gleichzeitig steigenden Nettokosten der Ausbildung (SADOWSKI 2000) her (Daten aus Bundesinstitut für Berufsbildung 2001 und Pisa 2001, S. 180 und 241):

- 1) In der neunten Klasse der allgemeinbildenden Schulen liegen im Bereich der naturwissenschaftlichen Grundbildung die Mittelwerte von Hauptschülern und Gymnasiasten über zwei Standardabweichungen auseinander: 5% der stärksten Hauptschüler liegen im Leistungsbereich von 5% der schwächsten Gymnasiasten. In der mathematischen Grundbildung wird der Mittelwert der Gymnasiasten von etwa 1% der Hauptschüler erreicht oder überschritten.
- 2) Das Berufsbildungssystem ist zunehmend von Hochschulreifeinhaberinnen und -inhabern (1983 8,4% und 1999 16,8%) und zunehmend weniger von Hauptschulabsolventinnen und -absolventen (1983 42,9% 1999 36%) geprägt, deren typischer Karriereraum es ursprünglich war.
- 3) Unter den zehn von Hauptschülern ohne Abschluss gewählten bzw. für sie wählbaren Berufe gibt es mittlerweile vier Behindertenberufe.
- 4) Zwischen den zehn von Hauptschülern und von Abiturienten gewählten Berufen gibt es im Unterschied zu den fünfziger und sechziger Jahren keine Überschneidung mehr. Diese Entwicklung bildet die Befunde der Pisa-Studie exakt ab.
- 5) Die Ausbildungsbeteiligung von ausländischen Jugendlichen liegt im Gegensatz zu der von deutschen Jugendlichen (über 60%) bei knapp 40% im Jahr 1999.
- 6) Zwischen 1991 und 1997 sind die Nettokosten der Berufsbildung um 17% angestiegen
- 7) Der zwischen 1990 und 1995 eingetretene Rückgang des Ausbildungsplatzangebots konnte nachher nicht mehr ausgeglichen werden, obgleich es 1999 ca. 100000 Auszubildende mehr gab als 1995.
- 8) An die Stelle der Ausbildung tritt die gestiegene Bedeutung von Maßnahmeangeboten – vor allem in den Neuen Bundesländern.
- 9) Der Anteil von Arbeitsuchenden und Arbeitslosen nach erfolgreich beendeter Lehre hat sich in den neunziger Jahren von unter drei auf über zehn Prozent erhöht.
- 10) Je niedriger das durchschnittliche schulabschlussbezogene Rekrutierungsniveau ist, um so höher ist die Durchfallquote bei den Ausbildungsabschlussprüfungen.

Betriebe konkurrieren heute sowohl untereinander wie auch mit dem Hochschulsystem um leistungsfähige Jugendliche (DREXEL 1991). Diejenigen Betriebe, die sich mit einem schwachen funktionalen Alphabetisierungsniveau zufrieden geben (Maler/Lackierer), sehen sich beruflichen Standards gegenüber, die zu hohen Scheiterquoten am Ende der Ausbildung führen (Bundesinstitut für Berufsbildung 2001). Bei Klein- und Mittelbetrieben, die das bedeutendste Kontingent an Ausbildungsplätzen stellen, zählt mangelnde Lernfähigkeit zu den drei zentralen Ausbildungshemmnissen – neben den Kosten und der Abwesenheit vom Betrieb (Beutner 2001). Unter diesem Aspekt kommen 56% der Hauptschul- und 30,8% der Absolventen einer Integrierten Gesamtschule für eine Ausbildung normalerweise nicht in Frage, da sie maximal auf Grundschulniveau rechnen können (PISA, S.181). Gleichzeitig hat sich aber das in Ausbildungsberufen und in der Berufsschule verlangte Wissen seit den siebziger Jahren theoretisiert und verdichtet. Nimmt man die entsprechende Quote der Realschulabsolventen hinzu und kalkuliert vorsichtig im Hinblick auf Altersjahrgänge, dann dürfte der Anteil an Jugendlichen, die die Voraussetzungen für eine Berufsausbildung im Sinne geltender Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrpläne (welche auch immer) nicht mitbringen, bei ca. 30% liegen. Insofern wird das Angebot an Jugendlichen nicht nur von oben (Konkurrenz zum Hochschulsektor), sondern auch von unten her verknappt. Damit und mit den gestiegenen Kosten hat das System an Allmendequalität eingebüßt.

Seine Entstehung verdankt es einem Allmendebewusstsein (SADOWSKI 2000), das im industriellen und handwerklichen Korporatismus des ausgehenden Kaiserreichs und der Weimarer Republik entstanden war und von korporativen Funktionseleiten gepflegt wurde, die zugleich Führungspositionen in der damals politisch gewichtigen Schwerindustrie innehatten (HARNEY 1990; ULLMANN 1988). Dieses Allmendebewusstsein hatte ein Rekrutierungspotenzial von Volksschulabsolventen mit differenziertem Leistungsvermögen hinter sich, so dass das System Aufstiegsstufen z.B. in die ehemalige Ing.grad.-Ebene einziehen konnte (KAHLERT 1965). Hinzu kommt, dass Manpower für die Ausbildung damals nicht in einem segmentweise verknappten Absolventenangebot rekrutiert werden musste. Vielmehr ging es in der Industrie darum, die – schlechter bezahlte – Lehre als Institution gegen die Jungproletarierperspektive durchzusetzen, also den bürgerlichen Tausch von Geld und Konsum gegen Ausbildung und Kultur in die Arbeiterschaft hineinzutragen. Aus dieser Perspektive waren Ausbildungskosten, die ja gerade durch Standardbildung erzeugt werden, gut plausibilisierbar. Günstig waren außerdem die Verbindung von Groß- und Kleinräumigkeit in den Korporatismusstrukturen sowie der betriebsnahe Standardisierungsgrad der Ausbildungsberufe. Zusammengefasst bedeuteten diese Bedingungen eine insgesamt geringe Beweglichkeit der zudem noch im Aufbau befindlichen Kontexte gegeneinander, so dass es eine Steuerungsproblematik im heutigen Sinne nicht geben konnte.

## Schluss: Veränderung der Grenzziehungen

Die angesprochenen Indikatoren zeigen, wie sehr sich die Verhältnisse zwischen den Kontexten geändert haben. Die in der Berufspädagogik bislang kaum diskutierte Auszehrung der korporativen Bildungskraft wie auch die Schwächung des nationalen Industriekorporatismus im Verhältnis zur Internationalisierung von Unternehmens- und Konzernentwicklungen kommen hinzu (STENDER 1999). In diesem Zusammenhang nehmen heute die Topoi der Wirklichkeits- und Prioritätenwahrnehmung die Stellung ein, die früher dem schlicht gelebten korporativen Traditionalismus zukam. Die oben angesprochenen Topoi sind inzwischen aber unangemessen für Handeln in good faith bieten sie keinen verlässlichen Rahmen mehr, sondern stoßen auf eine für sie eher unangenehme Wirklichkeit. Sie entsprechen einem Systemzustand, der noch von der Durchsetzung der Verrechtlichung und Verfahrensrationalität des Berufsbildungssystems bestimmt wird, der jedoch noch nicht von der Dynamik des entwickelten Systems selbst geprägt ist.

Das aber ist heute der Fall, was die Frage aufwirft, inwieweit die beschriebenen Kontextgrenzen, vor allem die Innen-Außen-Beziehungen zwischen dem Schulsystem, dem System der Ausbildungsberufe und betrieblichen Ausbildungsträgerschaft, der angesprochenen Dynamik und der von ihr geschaffenen Aufgabenkomplexität noch angemessen sind, oder inwieweit nicht die Auflösung dieser Beziehung und die mit ihr einhergehende Integration des beruflichen Schulsystems (und zwar im Sinne seiner Profilierung als Dienstleister) in das System der Ausbildungsberufe zu den Modernisierungsthemen der Berufsbildungspolitik gehört (vgl. EULER 1998). Generell sollte es möglich sein, die beruflichen Schulen und Berufe über Problembezüge (z.B. durch Vertikalisierung des Ausbildungsberufespektrums, durch Individualisierung von Leistungszielen), statt über Laufbahn- und Berechtigungsstrukturen zu steuern. Damit allerdings wären auch die überkommenen, in den Topoi reproduzierten Grenzziehungen zwischen institutionellen Aufgabenzusammenhängen der Bildung, der Wirtschaftsförderung und der sozialen/sozialpädagogischen Integration zur Debatte gestellt.

## Literatur

- AXMACHER, D.: Widerstand gegen Bildung. Zur Rekonstruktion einer verdrängten Welt des Wissens. Weinheim 1990
- BENNER, H.: Arbeiten zur Ordnung der Berufsausbildung vom DATSCH bis zum BIBB. In: Greinert, Wolf-Dietrich u.a. (Hrsg.): Berufsausbildung und Industrie. Zur Herausbildung industrietypischer Lehrlingsausbildung. Berlin 1987, S. 269-293 (= Bundesinstitut für Berufsbildung: Tagungen und Expertengespräche zur beruflichen Bildung. Heft 6)
- BENNER, H.: Ordnung der staatlich anerkannten Ausbildungsberufe. Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin 1982 (= Berichte zur beruflichen Bildung, Heft 48)
- BEUTNER, M.: Ausbildungsbereitschaft von Klein- und Mittelbetrieben. Eine wirtschaftspädagogische Studie zur Ermittlung der Determinanten der Ausbildungsbereitschaft. Köln 2001
- BUNDESINSTITUT FÜR BERUFSBILDUNG: Schaubilder zur Berufsausbildung/Ausgabe 2001. Fakten, Strukturen, Entwicklungen. Bonn 2001
- DEISSINGER, TH.: Beruflichkeit als organisierendes Prinzip der deutschen Berufsausbildung. Markt Schwaben 1998
- DREXEL, I.: Neue Bildungsgänge zwischen Dualem System und Hochschule – eine Herausforderung für die Arbeitnehmervertretung. Düsseldorf 1997: Hans-Böckler-Stiftung
- EULER, D.: Modernisierung des dualen Systems. Problembereiche, Reformvorschläge, Konsens- und Dissenslinien. Bonn 1998 (= Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.): Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung Heft 62)
- FAULSTICH, P. U.A.: Bestand und Perspektiven der Weiterbildung. Weinheim 1991
- GESETZ ZUR ÄNDERUNG DES SCHULVERWALTUNGSGESETZES (Berufskolleggesetz). In: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 51 (1997), Nr. 57. S. 426 – 427.
- GONON, PH.: Arbeitsschule und Qualifikation. Arbeit und Schule im 19. Jahrhundert. Kerschensteiner und die heutigen Debatten zur beruflichen Qualifikation. Bern u.a. 1992
- GREINERT, W.-D.: Das „deutsche System“ der Berufsbildung. Baden-Baden 1993
- GRÜNER, GUSTAV: Die Berufsschule im ausgehenden 20. Jahrhundert. Bielefeld 1984
- HARNEY, K./KISSMANN, G.: Maßstabsbildung, lokale Anpassung und hochschulischer Raumgewinn. Europa als Umwelt der beruflichen Ausbildung in Deutschland. In: Jahrbuch Arbeit Bildung Kultur 18(2000) (Herausgegeben vom Forschungsinstitut für Arbeiterbildung Recklinghausen), S. 43-68
- HARNEY, K./RAHN, S.: Steuerungsprobleme im beruflichen Bildungswesen – Grenzen der Schulpolitik. Handlungslogiken und Handlungsfolgen aktueller Berufsbildungspolitik. In: Zeitschrift für Pädagogik 46 (2000), 3, S. 731-751

- HARNEY, K./TENORTH, H.-E.: Berufsbildung und industrielles Ausbildungsverhältnis – Zur Genese, Formalisierung und Pädagogisierung beruflicher Ausbildung in Preußen bis 1914. In: Zeitschrift für Pädagogik 32 (1986), 1, S. 91-114
- HARNEY, K.: Fortbildungsschulen. In: Christa Berg (Hrsg.): Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte. Band IV, 1870 - 1918: Von der Reichsgründung bis zum Ende des Ersten Weltkrieges. München 1991, S. 380-389
- HARNEY, K.: Zum Beginn von Anfang und Ende: Tradition und Kontingenz der Berufsausbildung am Beispiel schwerindustrieller Betriebsformen. In: Niklas Luhmann/Karl-Eberhard Schorr (Hrsg.): Zwischen Anfang und Ende. Fragen an die Pädagogik. Frankfurt/M. 1990, S. 206-227
- HARNEY, K.; ZYMEK, B.: Allgemeinbildung und Berufsbildung. Zwei konkurrierende Konzepte der Systembildung in der deutschen Bildungsgeschichte und ihre aktuelle Krise. In: Zeitschrift für Pädagogik 40 (1994). S. 405-422.
- HILBERT, J./SÜDMERSEN, H./WEBER, H.: Berufsbildungspolitik. Geschichte – Organisation – Neuordnung. Opladen 1990.
- KAHLERT, H.: Die Ingenieurschule im beruflichen Bildungsweg. Braunschweig 1965
- KIPP, M.: „Perfektionierung“ der industriellen Berufsausbildung im Dritten Reich: In: W.-D. Greinert/G. Hanf/H. Schmidt/K. Stratmann (Hrsg.): Berufsausbildung und Industrie. Zur Herausbildung industrietypischer Lehrlingsausbildung. Berlin 1987, S. 213-268
- KÖRZEL, R.: Berufsbildung zwischen Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik. Frankfurt/M. 1996
- LEPPER, M.-L.: Struktur und Perspektiven des dualen Systems in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/M./Bern/New York 1983
- LIPSMEIER, A.: Berufsverwandtschaften und Berufsgeschichte von Metallberufen seit 1877. In: Harney, K./Pätzold, G. (Hrsg.): Arbeit und Ausbildung. Wissenschaft und Politik. Frankfurt/M. 1990, S. 111-134
- MAYER, CH.: Zur Kategorie „Beruf“ in der Bildungsgeschichte von Frauen im 18. und 19. Jahrhundert. In: Glumpler, E./Kleinau, E.: Pädagogische Berufe für Frauen – gestern und heute, Bd. 1. Bad Heilbrunn/Obb. 1996, S. 12-35
- MEYER, J. W./ ROWAN, B.: Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: American Journal of Sociology 83 (1977). S. 340-363.
- MUTH, W.: Berufsausbildung in der Weimarer Republik. Stuttgart 1985
- Offe, C.: Berufsbildungsreform – eine Fallstudie über Reformpolitik. Frankfurt 1975.
- PAMPUS, K.: Die Verbindung beruflicher Qualifikationen mit allgemeinen Schulabschlüssen. Eine Übersicht über bestehende rechtliche Regelungen. Berlin 1981
- PÄTZOLD, G.: Berufsbildung. In: Langewiesche, Dieter/Tenorth, Heinz-Elmar: Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte. Bd. 5. 1918-1945: Die Weimarer Republik und die nationalsozialistische Diktatur. München 1989, S.259-287

- PÄTZOLD, G.: Berufsschuldidaktik in Geschichte und Gegenwart. Bochum 1992 (a)
- PÄTZOLD, G.: Zur Professionalisierung betrieblicher Ausbildungstätigkeit in Deutschland. In: Stratmann, Karlwilhelm (Hrsg.): Historische Berufsbildungsforschung. Stuttgart 1992, S.258-279 (b)
- PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Hrsg.: Deutsches Pisa Konsortium. Opladen 2001
- SADOWSKI, D.: Das labile Ausbildungsungleichgewicht – die institutionelle Dimension. Beitrag zur Konferenz der Jacobs-Stiftung „Zukunft von Bildung und Arbeit“ Schloss Marbach am Bodensee 10.11.2000. Ms. Universität Trier 2000
- SCHÜTTE, F.: Berufserziehung zwischen Revolution und Nationalsozialismus. Ein Beitrag zur Bildungs- und Sozialgeschichte der Weimarer Republik. Weinheim 1992
- STENDER, J.: Kriterien der individuellen und betrieblichen Ausbildungsbeteiligung. Befunde der Forschung und Konsequenzen für politische Steuerung. In Harney, Klaus/Tenorth, Heinz-Elmar (Hrsg.): Beruf und Berufsbildung, Situation, Reformperspektiven, Gestaltungsmöglichkeiten (= 40. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik). Weinheim/Basel 1999S. S. 121-136
- STOOB, F.: Der Arbeitsmarkt der Berufsbildung. In: Harney, Klaus/Tenorth, Heinz-Elmar (Hrsg.): Beruf und Berufsbildung, Situation, Reformperspektiven, Gestaltungsmöglichkeiten (= 40. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik). Weinheim/Basel 1999S. S. 171-188
- STRATMANN, K./SCHLÖSSER, M./LIER, M. J.: Erfahrungen unter Berücksichtigung der Wandlungen des Begriffs "Dual" und der praktizierten Dualität. Gutachten für die Enquete-Kommission "Zukünftige Bildungspolitik – Bildung 2000" des Deutschen Bundestages. Ausgabe Bochum 1989
- STRATMANN, K.: "Zeit der Gärung und Zersetzung". Arbeiterjugend im Kaiserreich zwischen Schule und Beruf. Weinheim 1992
- STRATMANN, K.: Betriebliche Berufsbildung. In: Berg, Christa (Hrsg.): Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte. Band IV. 1870 - 1918. Von der Reichsgründung bis zum Ende des Ersten Weltkriegs. München 1991, S. 371-380
- STRATMANN, K.: Die historische Entwicklung der Gewerbelehrerbildung. In: Die berufsbildende Schule 46 (1994), 2, S. 40-50
- STRATMANN, K.: Die Krise der Berufserziehung im 18. Jahrhundert als Ursprungsfeld pädagogischen Denkens. Ratingen 1967
- STRATMANN, K.: Die Lehrvertragsfrage im handwerklichen Ausbildungswesen des 19. Jahrhundert. In: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik 92(1996), S. 563-601
- STRECK, W. U.A.: Steuerung und Regulierung der beruflichen Bildung. Berlin 1987
- STRECK, W.: Die Reform der beruflichen Bildung in der westdeutschen Bauwirtschaft 1969 - 1982. Ein Fallstudie über Verbände als Träger öffentlicher Politik. Berlin 1983

ULLMANN, H.-P.: Interessenverbände in Deutschland. Frankfurt/M. 1988  
WILLKE, H.: Systemtheorie III: Steuerungstheorie. Grundzüge einer Theorie der  
Steuerung komplexer Sozialsysteme. Stuttgart - Jena 1995.



### 1. Ausgangsthese und Reformprogrammatik: Neue Steuerungsmodelle im Bildungswesen fördern die Schulentwicklung

Die Diskussion über neue Steuerungsmodelle im Bildungswesen ist mit Schlagworten wie New Public Management (NPM), Qualitätsmanagement oder (Teil-)Autonomie der Schulen verbunden. Die Begründung für die Einführung solcher Modelle vollzieht sich vor dem Hintergrund unterschiedlicher Zielsetzungen und darauf bezogener Argumentationen:

- Im Rahmen einer *pädagogischen Argumentation* (vgl. DUBS 1998, S. 6f.) wird die These vertreten, dass die Entwicklung von ‚guten‘ Schulen eine größere Autonomie erfordert. Dabei kann aufgrund der politischen Gesamtverantwortung keine völlige Autonomie gewährt werden, sondern das Verhältnis zwischen der Verantwortung von Politik/Bildungsverwaltung und der Eigenverantwortung der einzelnen Schule ist in eine neue Balance zu bringen. Mit Hinweis auf empirische Befunde wird angefügt, dass sich ‚gute‘ Schulen u.a. durch ein hohes Schulethos, eine bewusst gestaltete Schulkultur, eine gute Kommunikation und Zusammenarbeit, die Fähigkeit zur Selbstentwicklung und Selbstbeurteilung sowie eine ausgeprägte Leistungsorientierung auszeichnen. Diese Ausprägungen ließen sich nicht durch Anweisungen von oben erreichen, sondern sie erforderten maßgeblich eine Entwicklung von unten. Eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung sei die Gewährung von Gestaltungsfreiräumen (Autonomie), deren Nutzung von allen Beteiligten spezifische Bereitschaften und Fähigkeiten erfordert. Wesentlich sei ein „empowerment“ im Sinne der Übertragung von Verantwortung an Personen und Institutionen, um deren Leistungsfähigkeit zu steigern.  
Ein zweiter Argumentationsstrang, der diese Grundaussagen stützt, hat seinen Ursprung in der Organisationstheorie. In diesem Kontext wird ausgeführt, dass zentralistisch gesteuerte Organisationen insbesondere in Zeiten eines rasanten Wandels eine geringere Innovationskraft, eine geringere Anpassungsfähigkeit an veränderte Rahmenbedingungen und ein niedrigeres Motivationspotential für ihre Mitarbeiter bieten. In Zeiten des schnellen Wandels in der Umwelt einer Organisation sei es demnach notwendig, die Steuerung der Organisation verstärkt in deren Autonomie zu stellen.
- Im Rahmen einer *ökonomischen Argumentation* wird darauf hingewiesen, dass die Verlagerung von Kompetenz und Verantwortung zu einem Abbau von Bürokratie führe und das Bildungssystem von unproduktiven Bereichen befreie und insofern die Aufwendungen reduziere. Von Kritikern wird dabei

angeführt, dass die finanzielle Steuerung von Bildungsetats über Globalbudgets es erleichtere, Mittelkürzungen in öffentlichen Haushalten leichter durchzusetzen, da unangenehme Entscheidungen (z. B. Budgetkürzungen) auf die Schule delegiert werden können.

Schon dieser erste Aufriss lässt erkennen, dass die Wahrnehmung der neuen Steuerungsmodelle aus Sicht einer Schule oder einer Lehrkraft durchaus ambivalent sein kann. Pointiert gesagt: Mehr Autonomie im Rahmen einer Schulentwicklung kann aus Sicht der Lehrkräfte auch bedeuten, Verantwortung in Fragen zu übernehmen, die sie nicht wollen. Und wenn die Kehrseite einer erweiterten Autonomie Rechenschaftslegung und Transparenz bedeutet, so mag dies aus Sicht einer individuellen Lehrkraft mit gemischten Gefühlen verbunden sein: Die zusätzliche Autonomie im Rahmen der Schulentwicklung betrifft Gestaltungsbereiche, in denen man sich bislang nicht zu engagieren brauchte; und wenn zudem im „Kerngeschäft“ einer jeden Lehrkraft, der Unterrichtsgestaltung, durch Ansprüche der Teamentwicklung und Einbettung in Prozesse der Schulentwicklung neue Anforderungen entstehen, so bedeutet dies unter dem Strich ein Mehr an Belastung, Legitimationspflicht und Abstimmungsbedarf. Je nach individueller Präferenzstruktur und Arbeitsverständnis können die Bilanzen sehr unterschiedlich ausfallen.

Das Thema besitzt also eine durchaus beachtliche Komplexität. In diesem Beitrag können nicht alle Facetten der Problemstellung erschöpfend diskutiert werden. Vielmehr wird zunächst ein Bezugsrahmen aufgespannt, der die Reformprogrammatisierung verdeutlichen und die Identifizierung der Kernfragen erleichtern soll. Im Einzelnen werden folgende Fragen aufgenommen:

1. Was verbirgt sich hinter den Schlüsselkategorien der aktuellen Reformprogrammatisierung im Zusammenhang mit der Einführung neuer Steuerungsmodelle?
2. Wie lässt sich die Reformprogrammatisierung beurteilen?
3. Welche Konsequenzen ergeben sich aus den skizzierten Zusammenhängen für die Aufgaben und Kompetenzen von Bildungsverwaltern in der Beruflichen Bildung?

## **2. Was verbirgt sich hinter den Schlüsselkategorien der aktuellen Reformprogrammatisierung?**

Ich will die aktuelle Diskussion über neue Steuerungsmodelle im Bildungswesen in den folgenden Bezugsrahmen stellen:

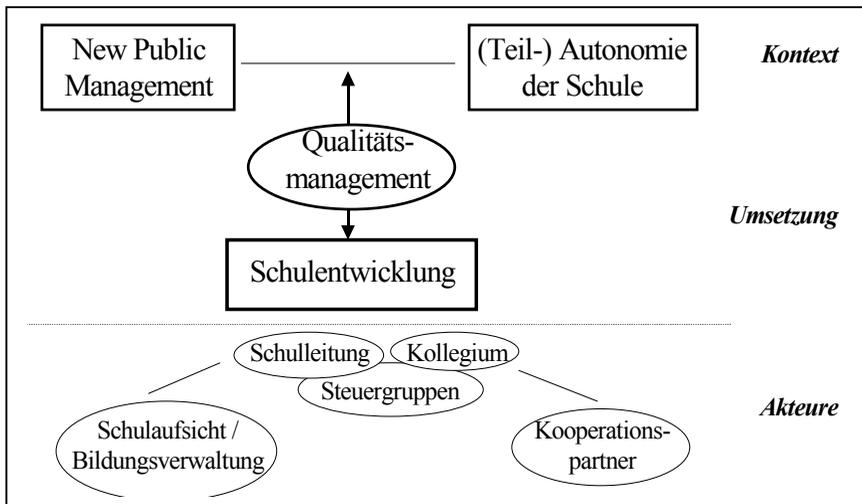


Abbildung:

*Bezugsrahmen für die Diskussion neuer Steuerungsmodelle im öffentlichen Bildungswesen*

Der Bezugsrahmen zeigt, dass die Reformüberlegungen an mehreren Stellen ansetzen. Es gibt einen Kontext der Debatte, der durch Konzepte des New Public Management sowie normative Überlegungen im Hinblick auf die „Entfesselung“ bzw. (Teil-) Autonomisierung der Schulen geprägt ist. In diesem Rahmen sollen sich die Prozesse der Schulentwicklung vollziehen, die ihrerseits in ein umfassendes Qualitätsmanagement eingebettet sein können. Von zentraler Bedeutung im Hinblick auf die Implementation dieser Überlegungen ist die Frage, welche Akteure diese Entwicklungen tragen und unterstützen. Neben schulinternen Akteuren sind dabei die Schulaufsicht / Bildungsverwaltung sowie das regionale politische Umfeld der Schule von Bedeutung. Im Folgenden werden die einzelnen Bereiche des aufgebauten Bezugsrahmens erläutert.

### 2.1 *New Public Management (NPM)*

Die Steuerung öffentlicher Institutionen wie beispielsweise Schulen erfolgte traditionell nach dem Bürokratiemodell. In einer stabilen Umwelt gilt dabei das legalistische, regelgebundene Handeln auf sozialtechnologischer Grundlage als ein Modell, das demokratisch legitimiert ist und prinzipiell auch als effizient gilt (vgl. THOM / RITZ 2000). In Zeiten des schnellen Wandels hingegen gelten solche Steue-

rungsmodelle als zu schwerfällig und anpassungsträge. Sobald schnelle Reaktionszeiten auf wechselnde Umweltbedingungen erforderlich sind, gelten Modelle der Selbstorganisation als überlegen, in denen insbesondere auch das Wissen der Organisationsmitglieder genutzt wird. Führung und Organisationssteuerung vollziehen sich entsprechend nicht durch Anweisung und auf der Basis von fremdgesteuerten Regelsystemen, sondern durch Zielvereinbarung und Coaching im Rahmen von strategischen Rahmenvorgaben.

Vor diesem Hintergrund zeigen sich öffentliche Schulen als weitgehend überreguliert, wobei die unüberschaubare Zahl von Regeln kaum mehr kontrolliert werden können. Eine solche Situation schafft für Innovationen eine Atmosphäre der Unsicherheit und stärkt prinzipiell die Innovationsblockierer, da jede mögliche Veränderung mit der Beseitigung zahlreicher Regeln und Traditionen zu kämpfen hat.

Vor diesem Hintergrund stellt NPM ein übergreifendes Modell für die Steuerung von öffentlichen Verwaltungen dar. Ein wesentlicher Grundgedanke ist u.a., dass die Leistungen der Verwaltung über den Wettbewerb angeboten werden und auch die Entlohnung der Mitarbeiter über Marktlöhne erfolgt. Verwaltungen (also auch Schulen) sollen sich nach diesem Ansatz von staatlichen Vollzugsorganen zu Dienstleistungsanbietern (Kundenphilosophie) wandeln.

Bei der Erfüllung von Staatsaufgaben wird zwischen strategischer und operativer Führung unterschieden. Die höheren politischen und administrativen Behörden geben nur noch Rahmenziele vor (strategische Führung), deren Präzisierung und Umsetzung obliegt den ausführenden Institutionen (operative Führung). Damit soll eine Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen an den Ort des Geschehens und Betroffenseins erfolgen. Den Institutionen vor Ort soll eine größere Problemlösungskapazität gegeben werden. An die Stelle einer Inputorientierung (Steuerung über Detailregeln) tritt eine Outputorientierung (Steuerung über Rahmenziele). Entsprechend sieht das Modell einen Rollenwandel der Beteiligten vor. Die oberen Behörden sollen sich nicht als Inspektorat, sondern als Ermöglicher von Eigengestaltung und Kreativität verstehen, sie repräsentieren weniger ein Kontrollorgan, sondern primär ein Organisator von wechselseitiger Verantwortung und Verpflichtung.

Die Umsetzung eines NPM im Bildungsbereich erforderte eine Neudefinition der Rahmenbedingungen, unter denen Schulen und Lehrkräfte in Deutschland aktuell arbeiten. Die Gewährung neuer Freiräume korrespondiert mit der Neugestaltung der Beziehung zwischen den Entscheidungsebenen (Stichworte: Steuerung über Zielvereinbarung, Anreizsysteme und Globalbudgets; Einbindung in Qualitätsmanagement, Evaluation, Benchmarking), hat zudem aber nachdrückliche Auswirkungen auf die Binnenstruktur von Schulen (Stichworte: Führungsstile, Kulturgestaltung, Personalmanagement).

## 2.2 (Teil-)Autonomie der Schulen

(Teil-)Autonomie bedeutet die Gewährung eines (begrenzten) Gestaltungsfreiraums für die Schule. Sie ermöglicht eine Profilierung der Schule, zugleich stellt sie die Schule in eine Wettbewerbssituation zu anderen Schulen.

Die Kernfrage lautet dann: In welchen Bereichen kann die Schule über den Bereich der Unterrichtsgestaltung hinaus (teil)autonom werden? DUBS (1998, 2000, 2002) unterscheidet die folgenden potentiellen Autonomiebereiche:

- Finanzautonomie, insbesondere in den Bereichen Personalentlohnung, Investitionen, Betriebskosten. An die Stelle von detaillierten Budgetvorgaben tritt im Hinblick auf diese Kostenarten ein Globalbudget, das von der Schule selbst in ein strategie- und zielbezogenes Schulbudget überführt wird.
- Personalautonomie, insbesondere im Hinblick auf die Gestaltung der Bereiche des Personalmanagements wie Personalgewinnung, Personalbeurteilung<sup>1</sup>, Personalthonorierung und Personal(be)förderung.
- Organisationsautonomie, insbesondere im Hinblick auf die Gestaltung von Strukturen, Prozessen und Kulturen der Schule. Dazu zählt auch die Entscheidung über das Angebot von Bildungsmaßnahmen außerhalb des Pflichtprogramms (z.B. im Bereich der Weiterbildung).
- Lehrplanautonomie, insbesondere Freiraum zur Präzisierung und Ergänzung staatlicher Rahmenvorgaben.

## 2.3 Schulentwicklung

Nach den zahlreichen Reformansätzen in den vergangenen drei Jahrzehnten mal auf der Mikro-, mal auf der Makroebene des Bildungssystems geht die Schulentwicklung davon aus, dass Veränderungsprozesse sowohl auf der Mikroebene (Unterricht) als auch auf den Makroebenen (Teams, Schule, Schulsystem) ansetzen müssen. Schulentwicklung bezeichnet vor diesem Hintergrund die Implementation von Innovationsprogrammen auf (all) diesen Ebenen. Als zentrale Charakteristika der Schulentwicklung können hervorgehoben werden (vgl. CAPAUL 2001, S. 90f.; DALIN 1999, S. 248f.):

- Die Schule als Ganzes ist Ausgangs- und Bezugspunkt für Veränderungen.
- Veränderungen setzen ganzheitlich an, d.h. die Rollen der Akteure auf allen Entscheidungs- und Gestaltungsebenen (u.a. Lehrende, Schulleitung, Behör-

---

1 Dubs (2002, S. 50f.) weist darauf hin, dass Lehrerbeurteilungen durch Schulleitungen und durch Schulbehörden zumeist nicht sehr valide sind; erst nach ca. 8 Unterrichtsbesuchen erreicht die Validität einen zufriedenstellenden Wert. Zudem besteht nur eine geringe Korrelation zwischen den Beurteilungen von Schulleitung und Schulbehörde.

den) müssen hinterfragt, ggf. neu definiert und aufeinander abgestimmt werden.

- Schulentwicklung ist ein evolutionär zu planender und gelenkter Prozess über mehrere Jahre.
- Schulentwicklung erfordert integrative Implementationsstrategien (Verzahnung von „bottom-up“ und „top-down“)
- Veränderungen müssen institutionalisiert werden.
- Schulentwicklung wird durch eine Steuergruppe getragen und kann von außen unterstützt werden.
- Eine wesentliche Komponente ist die kontinuierliche Weiterentwicklung der beteiligten Mitarbeiter bzw. Lehrkräfte.
- Schulentwicklung verläuft in Phasen, mit Schritten und Handlungsschwerpunkten wie beispielsweise: (1) Gemeinsame Diagnose; (2) Zielvereinbarung; (3) Aktionsplanung / Zielumsetzung; (4) Evaluation (vgl. u.a. ROLFF 1993, S. 140ff.).

## 2.4 Qualitätsmanagement (QM)

Die *Grundidee* des QM besteht darin, nicht nur das Endprodukt, sondern alle vorgeschalteten Teilprozesse einer kontinuierlichen Qualitätsüberprüfung und -sicherung zu unterziehen.<sup>2</sup> Bezogen auf eine Schule führt dies zu der Frage, inwieweit beispielsweise die Team- und Kommunikationsprozesse, die Verwaltungsprozesse, die Schulleitung, die Kooperation mit der Schulumwelt u.a.m. so ausgerichtet sind, dass sie dem generellen Ziel der Schule dienen, eine bestmögliche Förderung der Lernenden zu gewährleisten.

Im Einzelnen gibt es zahlreiche Modelle des QM, so etwa das TQM, das EFQM oder der Ansatz der ISO-Qualitätsnormen (vgl. DUBS 1998, S. 14ff.). Die Modelle unterscheiden sich im Hinblick auf die konkreten *Bezüge* einer Qualitätssicherung. Beispielsweise versucht das EFQM-Modell unterschiedliche Qualitätsbereiche abzubilden, die zum Gegenstand einer Analyse und Beurteilung werden, z.B. Schulleitung, Führung der Mitarbeiter, Politik und Strategie der Organisation, Herstellung von Mitarbeiterzufriedenheit, Kundenzufriedenheit. Die Modelle geben zu meist formale Kriterien vor, auf die hin die Qualitätssicherung ausgelegt werden

---

2 Beispiele für Produktqualitäten: Schülerleistungen gemäß Lehrplan, Drop-out-Quoten, Integration von schwierigen Schülern, Entwicklung von überfachlichen Handlungskompetenzen, Reputation der Schule, Übergang zu höheren Schulen, Erfolgreiche Teilnahme an Berufswettbewerben, Bereitschaft zum Engagement in außerunterrichtlichen Aktivitäten. Beispiele für *Prozessqualitäten*: Interaktion und Kooperation im Kollegium, Kooperation mit anderen Lernorten, schulinterne Lehrerfortbildung, innovative Unterrichtsprojekte, Validität der Prüfungen, administrative Prozesse, Schulklima, Wohlfinden der Lehrkräfte und Schüler.

soll, sie lassen hingegen offen, was konkret als Qualität gefasst wird. Pointiert formuliert wäre es demnach denkbar, dass beispielsweise eine hohe Drop-Out-Quote etwa einer Universität von den einen als Ausweis besonders hoher Qualität (i.S. eines anspruchsvollen Studiums), von den anderen als Ausweis einer fehlenden Qualität (i.S. fehlender Unterstützung der Studierenden) verstanden wird.

Eine wesentliche Gefahr kann in diesem Zusammenhang darin gesehen werden, dass nur messbare Ziele berücksichtigt und Schulen über scheinexakte Indikatoren vergleichbar gemacht werden. Dabei gilt prinzipiell, dass nur Vergleichbares auch miteinander verglichen werden kann; so sind beispielsweise die Abiturnoten von Schulen mit markant unterschiedlichen Schülerpopulationen nicht miteinander vergleichbar, auch wenn dies in verschiedenen Formen immer wieder praktiziert wird.

Es wird empfohlen, das QM nicht in allen Bereichen der Organisation gleichzeitig anzusetzen, sondern zunächst mit solchen zu beginnen, bei denen die Lehrkräfte nicht unmittelbar negativ in ihrem Selbstbild getroffen werden und bei denen eine Aussicht auf schnelle, sichtbare Erfolge bestehen. Dabei wird den QM-Konzepten häufig ein charakteristischer *Ablauf* unterlegt (vgl. DUBS 2001, S. 5):

- Bestimmung eines Innovationsfeldes, das zu evaluieren ist;
- Festlegung der gewünschten Qualität (Indikatoren und Maßstäbe);
- Entwicklung des methodischen Designs (welche Personen sollen mit welchen Instrumenten untersucht werden?);
- Durchführung der Datenerhebung / Dokumentenanalyse;
- Analyse der Ergebnisse, Diagnose von Ansatzpunkten für die Schulentwicklung;
- Planung und Realisierung von Schulentwicklungsmaßnahmen.

In der Umsetzung des QM sind zwei Kernfragen zu beantworten:

- Wer bestimmt die Qualitätsziele?  
So können die Ziele und damit Qualitätskriterien entweder von außen an die Schule herangetragen werden, oder sie werden intern entwickelt und ggf. mit den Aufsichtsgremien abgestimmt.
- Wer führt das QM durch?  
DUBS<sup>3</sup> plädiert für eine Verbindung von internem und externem QM. Für die Beteiligung schulexterner Stellen gibt er u.a. die folgenden Gründe an: Vermeidung von Betriebsblindheit, Gewährleistung des öffentlichen Leistungsauftrags, Aufnahme auch der sensiblen Bereiche in der Schule, Vermeidung einer Ritualisierung, Honorierung von Benchmarks / Best-Practice-Beispielen. Dabei könnte folgende Aufgabenteilung vereinbart werden:

---

3 Dubs gibt Beispiele für ein Gesamtkonzept zur Organisation des QM (Dubs 1998, S. 85) sowie für das QM-Konzept einer kaufmännischen Berufsschule (DUBS 1998, S. 95).

- Die Schulbehörden geben strategischen Ziele in Form eines Leistungsauftrags vor oder vereinbaren diese mit der Schule (finanzielle, organisatorische, pädagogische Ziele).
- Jede Schule realisiert ein intern konzipiertes QM mit einer Selbstevaluation.
- Die Schulbehörde führt eine Metaevaluation durch, d.h. sie überprüft, ob das intern konzipierte QM zweckmäßig aufgebaut ist, ob die Selbstevaluation richtig durchgeführt wird und in zielgerichtete Maßnahmen der Schulentwicklung überführt werden.
- Von Zeit zu Zeit werden Fremdevaluationen durchgeführt.

## 2.5 Akteure

Je nach Komplexität der verfolgten Konzeptionen von Schulentwicklung und/oder Qualitätsmanagement sind zahlreiche Akteure in die Umsetzung einbezogen. In der jeweiligen Schule wird es darauf ankommen, die Prozesse auf möglichst breite Schultern zu verteilen und insbesondere auch die Schulleitung als aktive Promotoren einzubeziehen. Darüber hinaus können externe Berater beteiligt werden, die entweder den Prozess begleiten oder mit dazu beitragen, dass die personellen und kulturellen Voraussetzungen zur Umsetzung der Entwicklungsziele verbessert werden. Wesentlich ist ferner die Integration schulexterner Stakeholder (z.B. Vertreter anderer Lernorte, regionale Berufsbildungsverantwortliche und Bildungsträger), die über Kooperationsbeziehungen in die Entwicklungsaktivitäten einbezogen werden können. Schließlich bezeichnet der Beziehungs- und Aufgabenzusammenhang zur schulübergeordneten Bildungsadministration ein zentrales Feld, dessen Gestaltung von großer Bedeutung für den Erfolg der Initiativen ist.

### *Wie lässt sich die Reformprogrammatis beurteilen?*

Viele Reformprogramme lassen sich über die folgende Formel charakterisieren:

Multiple Zielbezüge  
 + Unklare Wirkungszusammenhänge  
 = Gefahr der Leerformelhaftigkeit.

Insbesondere bei den skizzierten, sehr komplex ansetzenden Vorstellungen über neue Steuerungsmodelle im Bildungswesen erscheint diese Gefahr sehr begründet. Die mit der Schulentwicklung verbundenen multiplen Zielbezüge vollziehen sich im Spektrum von bildungsökonomischen Einsparererwartungen und pädagogischen Reformansprüchen. Hinsichtlich der Wirkungszusammenhänge besteht weitgehende Unsicherheit und Unklarheit: Es liegen noch keine empirisch überzeugenden Befunde vor, die nachdrücklich dokumentierten, dass sich durch die Anwendung der Konzepte generell die Schulqualität verbessert. Auch wenn insbesondere aus

der US-amerikanischen Forschung bekannt ist, dass die Mitwirkung der Lehrkräfte bei der Entscheidungsfindung im Kontext der Personaleinstellung, Finanzmittelverwendung und Lehrplangestaltung die Schulentwicklung fördern kann (DUBS 1999, S. 8f.), erscheint eine vorschnelle Übertragung auf den organisatorisch-politischen Kontext deutscher Schulen problematisch.

Da zumindest im Bereich der Schulentwicklung bereits seit einiger Zeit modellhafte Erprobungen erfolgen, können einige orientierende Erfahrungen aus der Umsetzung dieser Konzepte angeführt werden. Im Folgenden sollen jene Aussagen in besonderer Weise hervorgehoben werden, die eine Umsetzung der Innovationsprogrammatisierung erschweren können:

- Der *Effekt und Erfolg* in der Schulentwicklung liegt häufig weniger in kurzfristig messbaren Ergebnissen, sondern darin, dass überhaupt eine reflektierte Auseinandersetzung mit den Zielen und Aktivitäten in der Schule sowie eine Sensibilisierung für notwendige Veränderungen erfolgt (vgl. BUHREN/KILLUS/MÜLLER 2000).
- Die *Arbeitslast konzentriert sich häufig auf wenige Lehrkräfte*, was häufig zu Ermüdungserscheinungen führt. „Was dabei die Lehrkräfte besonders negativ stimmt, ist die stillschweigende Annahme der Schulbehörden, alle diese neuen Aufgaben könnten ihnen – trotz steigender Belastungen in der täglichen Unterrichtsführung – ohne jegliche Kompensation zusätzlich aufgebürdet werden.“ (DUBS 2000, S. 424). Im Ergebnis entsteht der Effekt, dass nicht verkraftbare Reformarbeiten nicht zu Veränderungen, sondern eher zu Überlastungsgefühlen und Abwehrhaltungen führen.
- Es besteht die *Gefahr einer Ritualisierung*, indem immer wieder die gleichen Personen mit den gleichen Instrumenten zu gleichen Qualitätsbereichen beurteilt werden (z.B. in Form eines mechanistisch eingesetzten Fragebogens zur Lehrerbeurteilung durch die Schüler). In diesem Kontext bleiben die Aussagen dann oberflächlich und führen nicht zu Konsequenzen.
- Die *Leitbilder bzw. Schulprogramme*, die als Qualitätskriterien für das QM und die Schulentwicklung dienen sollen, *bleiben häufig leerformelhaft* und unbestimmt. „Viele Schulen tun sich mit der Entwicklung des Leitbildes schwer, weil einerseits die Konsensfindung in Bildungsfragen in unserer pluralistischen Gesellschaft immer schwieriger wird, und andererseits viele Lehrkräfte keinen richtigen Bezug zu bildungsphilosophischen Diskursen mehr haben.“ (DUBS 2000, S. 430)
- *Fehlende Anpassung der Schulbehörden*: „Oft entscheiden sich die politischen Behörden für die Einführung der teilautonomen Schule und beauftragen die einzelnen Schulen mit der Umsetzung. Sie vergessen dabei aber, dass sich mit der Aufteilung der Führung in die strategische und operative Führung auch die Organisation und die Aufgaben der Schulbehörden ändern. ... (So) müssen sich die Schulbehörden auf die strategischen Aufgaben (Zielsetzung und systemati-

shes Controlling) konzentrieren, was anspruchsvoller ist als die Bearbeitung von Problemen, die in den operativen Bereich der Schulleitung gehören.“ (DUBS 2000, S. 423)

- *Fehlende Anpassung des Rechtsrahmens:* „Verschiedene Aspekte der teilautonomen Schule lassen sich nur verwirklichen, wenn die Rechtsordnung angepasst wird. ... Der Versuch eines deutschen Regierungsbezirkes, das Globalbudget mit 21 Seiten Anweisungen vorzugeben, damit alle kameralistischen Vorschriften des bestehenden Finanzrechtes eingehalten sind, widerspricht jeder Vernunft, weil damit die Budgetgestaltungsfreiheit der Schulen in un-zweckmäßiger Weise beschränkt und die Verwaltungsführung kompliziert statt vereinfacht wird.“ (DUBS 2000, S. 424).
- Gleichwohl soll nicht vergessen werden, dass es eine Vielzahl von Positivbeispielen zu berichten gibt. So führt etwa DUBS (1999, S. 8) Beispiele von Schulen an, in denen aufgrund der Mitwirkung von Lehrkräften bei der Entscheidungsfindung in Lehrplan- und Unterrichtsfragen begründet bessere Lehrpläne und bessere Schulleistungen der Lernenden nachgewiesen werden können.

*Welche Konsequenzen ergeben sich aus den skizzierten Zusammenhängen für die Aufgaben und Kompetenzen von Bildungsverwaltern in der Beruflichen Bildung?*

Vor dem Hintergrund des aufgezeigten Gesamtzusammenhangs kann nunmehr ein wesentlicher Teilaspekt aufgenommen werden, nämlich die Frage nach dem Verhältnis zwischen der Schule und der Bildungsadministration im Hinblick auf die Gestaltung der Schulentwicklungsprozesse. Oder anders formuliert: Welche Aufgaben der Schulentwicklung bzw. des Qualitätsmanagements kann die Bildungsverwaltung im Rahmen der Ausbalancierung veränderter Verantwortungs- und Entscheidungsstrukturen unterstützen oder übernehmen? Hinter dieser Grundfrage verbergen sich zwei Teilfragen:

1. Ausgehend von der Teilung in strategische und operative Führung einer Schule stellt sich im Hinblick auf die Bildungsverwaltung die Frage, inwieweit sie in der Lage ist, sich auf strategische Aufgaben zu konzentrieren und diese kompetent auszufüllen.
2. Ist die Annahme realistisch, dass die Bildungsverwaltung die Schule bei der Erfüllung ihrer operativen Aufgabenschwerpunkte unterstützen kann?

Im Hinblick auf die erste Frage kann als Ergebnis der bisherigen Ausführungen die Unterscheidung zwischen strategischen und operativen Aufgaben im Rahmen der Führung einer Schule präzisiert werden (vgl. auch Dubs 2000, S. 426, 429):

<b>Strategische Führung</b>	<b>Operative Führung</b>
<p>insb.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rahmengestaltung (Leistungsspektrum, Finanzen, Lehrplangrundlagen, Autonomiebereiche)</li> <li>• Genehmigung Leitbild</li> <li>• Vorgabe Globalbudget</li> <li>• Überprüfung der Zielerreichung, Fremdevaluation</li> <li>• Schulübergreifende Evaluation (Metaevaluation, Benchmarks, Best-Practice)</li> <li>• Rekurse</li> </ul>	<p>insb.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausgestaltung der Autonomiebereiche</li> <li>• Entwicklung eines Leitbilds / Schulprogramms</li> <li>• Entwicklung eines Schulbudgets</li> <li>• Schulentwicklung im Rahmen eines internen QM (Diagnose, Zielvereinbarung, Aktionsprogr., Selbstevaluation, Transparenz)</li> <li>• Umfassendes Personalmgmt. (Perso.gewinnung, /-beurteilung, /-honorierung, /-förderung)</li> <li>• Tägliche Führung der Schule</li> </ul>

*Abbildung: Aufgaben der strategischen und operativen Führung einer Schule*

Die Übersicht zeigt, dass die Aufgaben der strategischen Führung in vielen Bereichen über das aktuelle Aufgabenprofil der Bildungsverwaltung hinaus gehen. Es treten Aufgaben hinzu, die bislang nicht existierten, und es verlagern sich Aufgaben von der politisch-administrativen auf die Schulebene.

Die sichtbar werdenden Verlagerungen und die daraus resultierenden Veränderungen erfordern eine intensive Auseinandersetzung mit den neuen Rollen bzw. den zu ihrer Wahrnehmung erforderlichen Kompetenzen und Grundhaltungen. So verlangt die Implementierung der Konzeption grundlegend die Bereitschaft, sich auf ein neues Aufgabenprofil einzulassen und die dazu erforderlichen Kompetenzen zu entwickeln.

Die erste Teilfrage ist vor diesem Hintergrund nicht abschließend zu beantworten. Es wäre empirisch zu überprüfen, ob ein solchermaßen fundamentaler Wandel im Aufgaben- und Kompetenzprofil durch entsprechende Formen der Weiterbildung und Personalentwicklung im Einzelfall und bezogen auf die Berufsgruppe der Bildungsadministratoren realisierbar ist. Dabei ist nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass es sich bei diesem Wandel nicht lediglich um die additive Ergänzung einiger weniger Fertigkeiten und Fähigkeiten handelt, sondern dass vielmehr auch grundlegende Einstellungen berührt sind. Grundsätzlich geht es um die Veränderung des Handelns in hierarchisch-fremdgesteuerten Bürokratiestrukturen hin zu selbstorga-

nisierten Teamkulturen. Idealtypisch werden diese Handlungskontexte häufig durch folgende Gegensatzpaare beschrieben:

- Legalistisches vs. manageristisches Handeln;
- Laufbahn- vs. Leistungsorientierung;
- Beamten- vs. Managementdenken;
- Ausrichtung auf Vorschriften vs. Ausrichtung auf Eigenverantwortung;
- Behördendenken vs. Dienstleistungshandeln.

Auch die zweite Teilfrage kann nicht abschließend beantwortet werden. Im Kontext der landesspezifischen Bedingungen wäre jeweils abzuschätzen, ob die Unterstützung und Beratung der Schulen durch die Bildungsverwaltung diese nicht überfordert. Prinzipiell wäre zu fragen, ob die Beratung sinnvoll durch eine Bildungsverwaltung erfolgen kann, die bislang in den Schulen eher als Kontroll- und Verwaltungsinstanz wahrgenommen wurde.

Strukturell ist in der Wahrnehmung einer strategischen Führung im Sinne der skizzierten Aufgabenbereiche ein hohes Konfliktpotential angelegt, wenn insbesondere die Genehmigungs- und Evaluationsaufgaben zeitgleich mit Beratungsfunktionen verknüpft werden. Häufig kann der immanente Rollenkonflikt zwischen Kontrolle und Beratung nur dann konstruktiv aufgelöst werden, wenn zwischen den beteiligten Personen ein Vertrauensverhältnis entstanden ist, das sich durch gegenseitigen Respekt und dem Bemühen um faire und konstruktive Problemlösungen auszeichnet. Seitens der Schulen wird gelegentlich ein Zweifel an der Beratungskompetenz von Personen vorgetragen, die mehr oder weniger lange in einer Administration sozialisiert wurden und Rationalitätskriterien entwickelt haben, die eher auf Reglementierung und weniger auf die kreative Ausschöpfung von Gestaltungsfreiräumen ausgerichtet sind.

Vor diesem Hintergrund wäre zumindest im Grundsatz die Option vorzusehen, dass eine Trennung der Verantwortung von strategischer und operativer Führung auch in personeller Hinsicht erfolgt. Zumindest sollte die Beratung in der Regel nicht von jenen Personen durchgeführt werden, die für die Durchführung von Fremdevaluation etc. zuständig sind. Diese Perspektive plädiert für die externe Unterstützung durch Berater- bzw. Unterstützungsrollen. Es erscheint prinzipiell erfolgversprechend, wenn insbesondere der Übergang in ein neues System durch externe Personen und Stellen unterstützt wird, die als unparteiisch und sachkompetent wahrgenommen werden.

### *Abschluss*

Die Diskussion über neue Steuerungsmodelle im Bildungswesen steht noch weitgehend am Anfang. Die Überlegungen zeigen neue Potentiale und Chancen für die Modernisierung von Schule und Berufsbildung, sie bleiben an vielen Stellen jedoch noch grundsätzlich und bedürfen unter den je spezifischen Bedingungen in

einem Bundesland und einer Region einer konkreten Ausgestaltung und Erprobung.

Die Bildungsverwaltung nimmt eine wichtige Funktion in einem solchen Veränderungsprozess wahr. Die verbreitete Befürchtung, dass sie den Prozess als Verlierer verlässt, kann mit dem Hinweis ausgeräumt werden, dass ihr in dem veränderten Rahmen eine vergleichsweise anspruchsvolle und herausfordernde Aufgabe zugeordnet wird. Gerade die Stärkung der strategischen Führung von Schule erfordert neue, anspruchsvolle Aufgaben – mit wesentlichen Anforderungen an die Bereitschaft und Kompetenz der Bildungsverwaltung zur Neuausrichtung des eigenen Profils.

Die Bildung neuer Rhetoriken, wie sie derzeit die Diskussion bestimmt, kann erst der Anfang der Entwicklung sein – letztlich wird die Entwicklung daran zu messen sein, inwieweit die Bildung neuer Begriffe zu einer veränderten Bildung von Menschen führt!

## Literatur

- BUHREN, C.G. / KILLUS, D. / MÜLLER, S. (2000): Implementation und Wirkung von Selbstevaluation in Schulen, in: Rolff, H.-G. u.a. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung, Band 11, Weinheim / München 2000, S. 327-364.
- CAPPAUL, R. / SEITZ, H. (2000): Gestaltung von Schulinnovationsprozessen, in: Buchen, H. / Horster, L. / Rolff, H.-G. (Hrsg.): Schulleitung und Schulentwicklung. Erfahrungen – Konzepte – Strategien, Reg. 2.11, S. 1-19, Berlin 2000.
- CAPPAUL, R. (2001): Die Planspielmethode in der Schulleiterausbildung, Bad Heilbrunn / Obb. 2001.
- DALIN, P. (1999): Theorie und Praxis der Schulentwicklung, Neuwied 1999.
- DUBS, R. (1998): Qualitätsmanagement für Schulen, St. Gallen 1998.
- DUBS, R. (1999): Teilautonomie der Schulen: Annahmen – Begriffe – Probleme – Perspektiven, Paderborner Universitätsreden 70, Paderborn 1999.
- DUBS, R. (2000): New Public Management im Schulwesen, in: Thom, N. / Zaugg, R.J. (Hrsg.): Excellence durch Personal- und Organisationskompetenz, Bern / Stuttgart / Wien 2000, S. 419-440.
- DUBS, R. (2001): Qualitätsmanagement an Schulen, Bestandesaufnahme und ein Modell für Schulen, in: Erziehung und Unterricht, Österreichische Pädagogische Zeitschrift.
- DUBS, R. (2002): Personalmanagement für Schulen, Studienbrief, St. Gallen 2002.
- ROLFF, H.-G. (1993): Wege entstehen beim Gehen: Auf dem Wege zu einer sich selbst erneuernden Schule, in: Bildungsforschung und Bildungspraxis, Heft 2 / 1993, S. 138-154.
- THOM, N. / RITZ, A. (2000): Public Management, Wiesbaden 2000.
- WILBERS, K. (2001): Die andere Seite der Medaille: Blinde Flecken in Schulentwicklungsansätzen und drei Therapiemöglichkeiten, in: Reinisch, H. / Bader, R. / Straka, G.A. (Hrsg.): Modernisierung der Berufsbildung in Europa, Opladen 2001, S. 165-172.

## **Johannes Caspar**

### **Protokoll**

In seinem Eingangsreferat beschrieb Prof. Dr. Klaus Harney, Ruhr-Universität Bochum, sowohl die problemverarbeitenden und -erzeugenden Mechanismen des Berufsbildungssystems als auch die hieraus erwachsenden Steuerungspotentiale.

Zunächst beschäftigte sich der Referent mit den historischen Entstehungsbedingungen des Berufsbildungssystems. Dies beruhe auf erfahrungsbasierten Ressourcen und knüpfe organisatorisch an Korporationen, Ständen und dem Kammersystem an. Gegenüber dem Schulsystem ergebe sich der signifikante Unterschied, dass der Eintritt in das System der Berufsbildung nur über die ausbildenden Betriebe, also über den privaten Sektor, möglich sei. Es entstehe damit ein Berufsbild, das eng an die Lebenswelt von Betrieben gekoppelt sei.

Während im Berufsbildungssystem die praktische Ausbildung eine universalistische Rahmung erhalte, sei in den allgemeinbildenden Schulen die Praxis nicht in die Ausbildung einbezogen. Mögliche Steuerungs- und Reformansätze müssten daher in den Betrieben selbst ansetzen. Harney zufolge werde die durch die Betriebe vermittelte berufliche Ausbildung im sozialen Kontext als Allmende begriffen, was prägend für das gesamte System der Berufsbildung sei.

Als Vorteile des Systems nannte Harney die mit der betrieblichen Ausbildung verbundene unmittelbare Eintrittsmöglichkeit in den Ersten Arbeitsmarkt. Ferner erlange die Arbeitspraxis der Betriebe durch die Vermittlung von Kenntnissen und Fähigkeiten junger Menschen eine besondere gesellschaftliche Anerkennung.

Nachteile des Systems resultierten dagegen aus der Marktgebundenheit des betrieblichen Handelns. Letztlich sei die wirtschaftliche Situation der Betriebe für Lehrstellenmangel und die Jugendarbeitslosigkeit verantwortlich. Negative Konsequenzen resultierten auch aus dem betrieblichen Selektionsdruck der sich in einer permanenten betrieblichen Suche nach geeigneten Kandidaten für eine Ausbildung auswirke. Für weniger Qualifizierte erweise sich die Selektion nicht selten als eine Verweigerung der Ausbildungsmöglichkeit.

Harney betonte, dass die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe nicht allein über ökonomische Aspekte erklärt werden könne. So sei die Ausbildungsakzeptanz von Betrieben gerade auch kulturell geprägt. Es bestehe ein breiter Konsens darüber, dass eine soziale Verantwortung von den Betrieben für die Ausbildung der Jugend ausgehe, die wesentlich dem zuvor skizzierten Allmende-Gedanken zugrunde liege.

Für den Einsatz von Steuerungsinstrumenten im Bereich der Berufsbildung bedeute dies, dass das Anerkennungspotential der Ausbildung in den Betrieben durch

staatliche Interventionen, etwa rechtliche Verpflichtungen, die den Allmende-Charakter im wesentlichen untergraben würde, nicht zerstört werden dürfe. Harney folgerte daraus, dass grundsätzlich „weiche“ Steuerungsinstrumente des Systems – wie Beratung sowie freiwillige Kooperation – vorzuziehen seien. „Harte“ Ansätze, wozu der Referent insbesondere die Änderung des rechtlichen Bezugsrahmens der Berufsbildung zählte, seien dagegen eher kontraproduktiv. Dennoch räumte Harney ein, dass gegenwärtig die Problemverarbeitungs-kompetenz des Berufsbildungsrechts zu kurz greife. Angesichts krisenhafter Entwicklungen (Ausbildungsplatzmangel in Ostdeutschland, höhere Bedeutung der Theorie in der Praxis der Berufsbildung als gegenwärtig verwirklicht) erforderten durchaus auch entsprechende Änderungen des rechtlichen Rahmens des Berufsbildungssystems.

Das anschließende Referat von Prof. Dr. Dieter Euler, Universität St. Gallen, behandelte die Thematik aus rhetorisch-kommunikativer sowie aus implementatorischer Perspektive. Als zentrale Schlagworte der gegenwärtigen Reformdiskussion im (Berufs)Bildungsrecht nannte Euler die Begriffe „New Public Management, Teil-Autonomie und Qualitätsmanagement“. Diese Begriffstrios verdichtete sich auf zwei Hauptkomponenten: die ökonomische Leistungsfähigkeit und die pädagogische Qualität. Während die Qualität ein rein formaler Begriff sei, über dessen Inhalt die beteiligten Kreise Diskurse zu führen hätten, gehe es bei der ökonomischen Leistungsfähigkeit von Bildungssystemen insbesondere um inhaltliche Vorgaben wie die Flexibilisierung von Organisationsabläufen sowie Kürzungen des Globalbudgets.

Zur Reform des Bildungssystems skizzierte der Referent ein Drei-Phasen-Modell: Danach erfolge auf der ersten Stufe einer Reform eine umfassende Diagnose der Schulwirklichkeit. Hierzu sei eine Analyse von Stärken und Schwächen der Strukturen vor Ort erforderlich. Danach müssten Zielvereinbarungen und Aktionsprogramme formuliert und in das System implementiert werden, um die aufgewiesenen Defizite zu beseitigen. Schließlich sei die Qualitätssicherung durch Implementation von Evaluationsverfahren zu verfestigen.

Euler verwies darauf, dass eine stärkere Autonomisierung des Bildungssystems regelmäßig zu einer stärkeren Legitimationspflicht der Beteiligten führe. Multiple Zielbezüge und unklare Wirklichkeitszusammenhänge trügen ferner die Gefahr der Leerformelhaftigkeit in sich.

Er stellte ferner die Frage nach einer schonungslosen Evaluation und deren möglicherweise demotivierenden Auswirkungen auf die beteiligten Akteure.

Als weitere Probleme von Reformansätzen nannte der Referent u.a. die ungleiche Verteilung der Arbeitsbelastung sowie eine ungleiche Honorierung der Akteure, zunehmende Unsicherheit und Innovationsabbrüche durch den im Zuge der Autonomisierung des Bildungssystems erzeugten Verantwortungszuwachs und schließ-

lich eine fehlende Anpassung der Schulbehörde und des Rechtsrahmens an die Gegebenheiten vor Ort.

Dagegen betonte Euler auch die positive Bedeutung der neuen Ansätze. Sie seien durchaus in der Lage, dynamische Entwicklungen anzustoßen und einen umfassenden Strukturwandel herbeizuführen.

Die Steuerung von Bildungssystemen erfolge auf zwei unterschiedlichen Ebenen: Auf politischer bzw. administrativer Ebene gehe es um die Aufgabe der politischen Rahmengestaltung, der Genehmigung von Leitbildern, der Vorgabe von Globalbudgets, der Überprüfung der Zielerreichung durch Fremdevaluation sowie durch schulübergreifende Evaluation.

Die operative Führung dagegen erfolge unmittelbar durch die einzelne Bildungseinrichtung. Hier nannte Euler die Ausgestaltung der Autonomiebereiche, die Entwicklung eines Leitbildes, die Entwicklung eines Globalhaushalts, das interne Qualitätsmanagement (Diagnose, Selbstevaluation) und ein umfassendes Personalmanagement.

Für die Bildungsverwalter bedeute dies neue, aber in der Regel zu bewältigende Aufgaben. Einer die Schulen unterstützenden Tätigkeit der Bildungsverwaltung stand der Referent jedoch eher skeptisch gegenüber. Dies sei wenig sinnvoll und führe zu einer Vermengung der unterschiedlichen Aufgabenbereiche von Beratung und Kontrolle. Es entstehe somit die Gefahr eines Rollenkonflikts bei der Bildungsverwaltung. Dagegen plädierte Euler dafür, besser externe Beratungsressourcen in den Reformprozess einzubeziehen.

Im Rahmen der anschließenden Diskussion wurde insbesondere die Frage erörtert, welche Steuerungselemente zur Verbesserung der Strukturen innerhalb der beruflichen Bildung beitragen könnten.

Zwischen den Referenten herrschte weitgehende Einigkeit, dass Erfolge künftig nur durch ein Zusammenspiel zwischen Weiterbildung der Beteiligten und unmittelbaren Veränderungen vor Ort erfolgen können. Hierzu seien kleinere überschaubare Schritte erforderlich, die jeweils auf ihre spezifische Wirksamkeit überprüft werden müssten.

Während Harney ausdrücklich für das „weiche Steuerungsinstrument“ der Lernortkooperation zwischen den Akteuren des dualen Modells – den Berufsschulen und den ausbildenden Betrieben – warb, warnte Euler vor einer „Glorifizierung der Lernortkooperation“. Die berufliche Bildung sei ein überaus heterogenes Feld. Bei Großbetrieben bestehe die Gefahr einer Vereinnahmung der Berufsschulen durch Übertragung der unliebsamen Elemente der beruflichen Bildung auf letztere. In der Vergangenheit habe dies dazu geführt, dass die Defizite der Betriebe auf die Berufsschule verschoben wurden. Euler forderte, dass die Bildungsverwaltung diese

Problematik deutlicher herausarbeiten müsste. Die Strategie müsse künftiger stärker auch auf Abgrenzung zwischen den Lernorten abzielen.

Im Zentrum der Diskussion war immer wieder von einer Krise des Berufsbildungssystems die Rede. Diese sei insbesondere von der fehlenden Ausbildungskapazität in den neuen Bundesländern, aber auch von der zu starken Rolle der Betriebe bei der Abschlussprüfung sowie von einem gegenwärtigen Theoriedefizit in der beruflichen Ausbildung gekennzeichnet.

Mit Blick auf die schwierige Situation in Ostdeutschland erklärte Harney, dass freie Träger von Bildungseinrichtungen nicht die Rolle von Betrieben übernehmen könnten. Eine Reproduktion der hergebrachten Strukturen bringe daher nur neue Folgeprobleme. Das duale System sei auf die Existenz von Ausbildungsbetrieben angewiesen. Gäbe es diese nicht, könne das System nicht weiterexistieren. In Ostdeutschland käme ferner noch das Problem hinzu, dass die Betriebsstrukturen nicht den Anforderungen einer kontinuierlichen Ausbildung gerecht würden. Erforderlich sei dort eine stärkere Beratung auch nicht ausbildender Betriebe insbesondere durch die Kammern. Statt dessen beteilige sich der Staat an der Refinanzierung von Ersatzmaßnahmen. Dies sei unter dem Gesichtspunkt der Qualität aber kein erfolgreiches Unterfangen. Als Steuerungsmittel könnten hier nur harte Maßnahmen weiterhelfen: In letzter Konsequenz, so Harney, bedeute dies die Implementierung vollzeitschulischer Ausbildung als Regelmodell.

Euler plädierte hingegen zum Erhalt der Ausbildungsfähigkeit der Betriebe in Ostdeutschland. Man könne niemanden zum Lehren zwingen. Vielmehr sollten die Strukturen der ausbildungsfähigen Betriebe zumindest erhalten bleiben, damit deren Kompetenz im Rahmen von Praktika innerhalb der vollzeitschulischen Ausbildung genutzt werden könnte.

## **Forum III: Hochschule und Forschung**



**Jürgen Heß**

## **Qualifizierung von Bildungsverwaltern**

Nach vielen Jahren führt mich der Weg wieder zu einer Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Bildungsverwaltung. Ich erinnere mich noch sehr gerne an zwei frühere Jahrestagungen in den 80-er Jahren in Münster und Bochum und bedauere eigentlich sehr, dass ich den damals begonnenen Gedankenaustausch nicht habe fortsetzen können. Genau genommen stellt sich mir heute ganz grundsätzlich die Frage – ich meine dies durchaus selbstkritisch – wieso in den letzten zwei Jahrzehnten, in denen das Thema Fortbildung auf Seiten der Hochschulkanzler intensiv betrieben wurde, die Zusammenarbeit mit der DGBV nicht so eng war, wie man es sich bei der verwandten Aufgabenstellung vorstellen könnte.

Vielleicht gab es Gründe der unterschiedlichen Akzentsetzung oder auch Gründe, die in der unterschiedlichen Natur des schulischen Sektors auf der einen Seite und des tertiären Sektors auf der anderen Seite liegen. Lassen wir einmal diese zurückblickende Analyse beiseite und halten wir fest, dass wir gerade jetzt die wichtige Diskussion über neue und zusätzliche Qualifikationen von Hochschuladministratoren haben und sich möglicherweise hier wieder Entwicklungslinien zusammenführen lassen.

Der Hintergrund dieser Notwendigkeit, über neue Formen der Ausbildung nachzudenken, liegt jedenfalls für den Hochschulbereich auf der Hand, wobei ich keinesfalls ausschließen möchte, dass ähnliche Entwicklungen auch auf anderen Sektoren der Bildungsverwaltung ablaufen, die ich freilich nicht im Detail kenne.

Als ich vor mehr als zwei Jahrzehnten Leitungsverantwortung in der Universität übernommen habe, trat ich in eine zutiefst staatlich geprägte Institution ein, die ganz in der Tradition hoheitlichen Verwaltungsvollzuges und kameralistischer Planwirtschaft administriert wurde. Die Phantasie des Kanzlers und seiner Verwaltung wurde in erheblichem Umfang dafür gebraucht, in einem täglichen Ringen mit der Ministerialbürokratie und mit dem Rechnungshof kleinste Spielräume für bessere Rahmenbedingungen zu erstreiten. Die Hebung einer technischen Angestelltenstelle im Hinblick auf etwa zusätzlich notwendige EDV-Kompetenzen hat sich leicht über zwei volle Haushaltsjahre mit mehreren Antragsverhandlungen erstreckt; jeder Einzelvorgang hat gewiss ein bis zwei Leitz-Ordner gefüllt. Die Mittelbewirtschaftung wurde für den Kanzler und seine Haushaltsabteilung zu einem kniffligen Spiel, das irgendwo zwischen Schach und Mühle anzusiedeln war. Die wenigen Deckungsvermerke wurden zu kunstvoll vernetzten Ringtauschkreisläufen und Verschiebebahnhöfen genützt. Und natürlich hat man nicht etwa im Dezember, sondern bereits im September darauf geachtet, dass die Haushalts-Titel abgeräumt werden, da man im Oktober mit Sicherheit die Haushaltssperre erwarten durfte,

eine Übertragung sowieso nicht in Betracht kam und es umso mehr galt, die Notwendigkeit aller Titelansätze unter Beweis zu stellen. Bei Kanzlerseminaren hat man sich in der Kaffeepause die jeweils neuesten Tricks im Bereich der kreativen Kameralistik zugerufen, ebenso die Information, welche Spielfelder vom Rechnungshof derzeit unter die Lupe genommen werden. Im Rückblick mag das, meine sehr verehrten Damen und Herren, heiter klingen, bei Lichte betrachtet steckte eine groteske Philosophie und Mentalität hinter dieser Verwaltungskultur. Von Forschungs- und Lehrqualität war in dieser bizarren Regelungs- und Erlasswelt nicht die Rede. Ob die Lehre gut, schlecht oder gar nicht gehalten wurde, hat das Ministerium jedenfalls mich nie gefragt, ich hätte dazu auch nur subjektive Eindrücke wiedergeben können, denn irgendein Instrument zur Erfassung einer solchen Frage gab es nicht.

Die Dinge änderten sich Ende der 80-er Jahre zunächst schrittweise, in den 90er Jahren mit einer zuvor nicht bekannten Geschwindigkeit und Schubkraft. Die deutsche Hochschulreform, über die man jahrzehntelang nur in endlosen Diskussionen redete, hat alle Bereiche der Hochschule und damit auch die Verwaltung erfasst. Ich mache aus Gründen der Kürzung einen Sprung in die Jetzt-Zeit.

"Leistung und Wettbewerb" oder vielleicht besser "Leistung durch Wettbewerb" sind die Schlüsselworte einer neuen Hochschulkultur. Das Ringen um Drittmittel der Forschung ist nicht nur wichtig für die Ergänzung der eigenen Forschungsmittel, es bildet gleichzeitig einen Indikator für Forschungsintensität und Forschungsexzellenz (und damit auch einen Vorzug bei der staatlichen leistungsbezogenen Mittelverteilung). Wissensgenerierung soll nicht in der Universität verborgen bleiben; Hochschulen können und sollen durch Patentverwertung Geld und Ansehen erwerben. In der Lehre hält eine Art Kundenorientierung auch ohne Studiengebühren Einzug, insgesamt werden Leistung und Kosten durch betrieblich orientierte Rechnungswesen transparent gemacht. Das Instrument der Akkreditierung ersetzt überkommene Rahmenprüfungsordnungen. Evaluation sichert nicht nur Qualität, sondern zeigt auch den Weg zu neuen Form der Rechenschaftsablegung. Leistungsbezogene Mittelverteilung und nach Leistung bezahlte Vergütungen werfen die Frage nach dem Maßstab auf. Die Internationalisierung der Hochschule sorgt für eine weltweite Kooperation der Wissenschaftler; das sogenannte internationale Marketing soll dringend benötigte junge ausländische Begabungen nach Deutschland bringen. Der vielversprechende Weiterbildungsmarkt soll mehr als bisher für die Hochschulen erschlossen werden, in enger Verbindung damit stehen virtuelle Lehrangebote. Schließlich soll über all diesem Geschehen ein Leitungsorgan stehen, das im Gegensatz zu dem von endlosen Debatten geprägten Gremienwesen rasch, effektiv und effizient handeln kann. Das ist natürlich eine andere Hochschule, als ich sie eingangs beschrieben habe.

Welche Rolle spielt hierbei nun der neue Typ der Bildungsverwaltung. Lassen wir einmal zunächst die terminologische Frage beiseite, ob der Gattungsbegriff "Ver-

waltung" überhaupt zutrifft. Ich will einfach den Versuch machen, so etwas wie das Bild eines idealen Hochschuladministrators alias Hochschulmanagers zu malen, um dann die Frage zu klären, in welcher Annäherung man diesem Bild gerecht wird.

Bevor wir uns über die Art des Qualifizierungsweges verständigen, unternehmen wir zunächst den Versuch, die Elemente der gewünschten und notwendigen Kompetenz stichwortartig zu erfassen; Wenn Sie wollen, könnte man eine solche zunächst nicht vollständig ausformulierte Themenauswahl später auch als Grundlage für ein Curriculum heranziehen. Bei einem solchen Kompetenzprofil will ich im Sinne einer gestuften Kompetenz zwei Ebenen unterscheiden: Die erste nenne ich Basisstufe, die zweite bezeichne ich als "besondere Qualifizierungsstufe".

Zur Basisstufe: Die klassische, breite und dogmatisch fundierte Juristenausbildung, die zum Richteramt befähigt, hat zumindest als dominierende Ausbildung für die Hochschulverwaltung ausgedient. Um Missverständnisse zu vermeiden, füge ich als ehemals sehr engagierter Jurist sofort hinzu, dass auf der international anerkannten hohen Qualität der deutschen Juristenausbildung auch zukünftig herausragende Administratoren für Hochschulen heranwachsen können. Nur müssen dann zur juristischen Kompetenz noch eine Reihe zusätzlicher Kenntnisse hinzu kommen. Wenn ich hier die Sonderstellung der Juristenausbildung relativiere, will ich keineswegs das Kind mit dem Bade ausschütten. In einer Zeit, in der alle Bereiche der Gesellschaft und insbesondere der Bereich der Arbeitswelt von einem dichten Normengeflecht durchdrungen sind, bleiben Kenntnisse in wesentlichen Teilen des Rechts unverzichtbar. Im Vordergrund steht dabei das private Arbeitsrecht, das öffentliche Dienstrecht- und das Personalvertretungsrecht, natürlich auch stabile Kenntnisse des Staats- und Verwaltungsrechts.

Eine das Recht eher noch übertreffende Bedeutung kommt dem Finanz- und Haushaltswesen zu. In einer autonomen und sich von staatlicher Vormundschaft befreienden Hochschule ist eine janusköpfige Finanzkompetenz gefragt, die zum einen mit dem kamerale Ausgangspunkt des Hochschulhaushaltes umgehen kann, zum anderen aber auch in der Lage ist, das Finanzgeschehen in einem differenzierteren kaufmännischen Rechnungswesen (verbunden mit den sogenannten neuen Steuerungsinstrumenten) abzubilden.

Solange es noch verbindliche Stellenpläne gibt – und davon muss man leider noch für einige Zeit ausgehen – muss auch die Fähigkeit bestehen, eine phantasievolle Bewirtschaftung des Personalhaushaltes vorzunehmen.

In der von mir angedachten Basisstufe treten neben die beiden Hauptblöcke Recht- und Finanzwesen eine für den Wissenschaftsbereich relevante Institutionenkunde sowie praktisch-orientierte Kenntnisse des Organisationswesens und der damit in Verbindung stehen Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Die häufig erwähnten "Softskills" wie Gesprächs- und Verhandlungsleitung, Kommu-

nikationsfähigkeit, Führungsverhalten, Mitarbeitergespräche u. ä. lasse ich an dieser Stelle außen vor. Dies keineswegs aus Geringschätzung, da der berufliche Erfolg von solchen Fähigkeiten eher noch mehr als von der reinen Fachkompetenz abhängt. Ich will ganz einfach die von mir überlegte Basisstufe nicht überfrachten um bei der Umsetzungsfrage nicht dem Vorwurf der Realitätsferne ausgesetzt zu sein.

Bei dem Teil, den ich "besondere Qualifizierungsstufe" genannt habe, denke ich an den administrativen Nachwuchs der zukünftigen Leitungsebene, also insbesondere an die Hochschulkanzler, administrativen Vorstandsmitglieder bzw. Geschäftsführer und deren Stellvertreter. Vor allem von den zukünftigen Funktionsträgern in den Hochschulen erwarte ich, dass sie den grundlegenden Umbau der Hochschule von einer "staatliche Veranstaltung" (ein Begriff aus dem preußischen Staatsrecht) in eine selbstbewusste und selbständige, qualitäts- und ergebnisorientierte und international wettbewerbsfähige Hochschule nicht nur mental nachvollziehen, sondern vor allem mit dem hierzu erforderlichen Instrumentarium umgehen können.

Ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit sind folgende Felder von besonderer Bedeutung:

- Budgetierung unter Einbeziehung von Leistungsverrechnungen
- leistungs- und belastungsbezogene Parameterisierung
- Kosten- und Leistungs-Rechnung
- Zielvereinbarung
- steuerlich relevante Handlungen einer Wissenschaftseinrichtung
- Stiftungsrecht und Stiftungssteuerrecht
- Fundraising und Sponsoring sowie sonstige alternative Finanzierungsquellen
- Konzeption und Durchführung des Technologietransfers
- Outsourcing von Dienstleistungen
- Controlling für die Wissenschaft
- Projektmanagement, insb. Projektplanung, -überwachung, -organisation und Projekterlöse
- wissenschaftsrelevantes Marketing
- gute wissenschaftliche Praxis
- EDV-Einsatz in der Verwaltung, Bürokommunikation und Medieneinsatz in der Präsentation
- Qualitätssicherung in der Wissenschaft: Evaluation, Akkreditierung und Benchmarking
- Studienstrukturen im tertiären Bereich, national und international
- Informationsmanagement und -versorgung (einschließlich der Kooperation von Bibliothek und Rechenzentrum)
- Staatliches Hochbauverfahren einschließlich alternativer Bauverfahren.

Ich hoffe, meine sehr verehrten Damen und Herren, Sie fühlen sich nicht ganz erschlagen durch diesen umfangreichen und gleichwohl sicher nicht perfekten Kata-

log. Vielleicht wäre eine solche Auflistung auch geeignet, den Respekt der Wissenschaftler vor der hohen Kunst der Verwaltung, der bekanntlich noch steigerungsfähig ist, dauerhaft zu sichern.

Wenn man sich diese ausdifferenzierten Ebenen anschaut, so kommt man rasch zu dem Ergebnis, dass es sich bei den einzelnen Modulen wirklich nicht um Geheimdisziplinen handelt. Die Schwierigkeit besteht darin, diese außerordentlich breite Spreizung in eine in sich stimmige Ausbildung zu integrieren. Aber wo ist die Ausbildungssituation, die diesen Strauß in passenden Gebinden anbietet? Der Blick auf die Hochschulszene ist ernüchternd. Dort wird offenbar über alles geforscht und gelehrt, nur nicht über die Hochschule selbst. In dem Hochschulkompass der Hochschulrektorenkonferenz finden sich zwölf grundständige und acht weiterführende Studiengänge im Bereich Verwaltungsmanagement, die allerdings keine Fokussierung auf die Hochschulverwaltung aufweisen. Mir ist bekannt, dass die Fachhochschule Bremen seit einiger Zeit dabei ist, an einem Studiengang für Hochschulmanagement zu basteln, der Startschuss ist wohl noch nicht gefallen. An der Universität Erfurt gibt es einen verwaltungswissenschaftlichen Studiengang, der immerhin einen Schwerpunkt Bildungsverwaltung enthält. Auch der von der Universität Koblenz-Landau angebotene Master-Studiengang "Bildungsmanagement" hat, soweit ich dies erkennen kann, schwerpunktmäßig den schulischen Bereich im Blick.

Der derzeit im Sinn meiner obigen Überlegungen relevanteste Neuanfang ist von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer zu erwarten. Im Zusammenhang mit einer von vielen Wissenschaftsorganisationen getragenen Forschungsstelle "Wissenschaftsmanagement" soll ein Aufbaustudium angeboten werden, an dem neben Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern der Speyerer Hochschule auch zahlreiche Praktiker mitwirken werden. Damit wäre eine enge Verzahnung zwischen Theorie und Praxis gewährleistet.

Bei der Bestimmung des eigenen Standorts darf der Blick über die nationalen Grenzen nicht fehlen. Leider drängt sich im internationalen Vergleich die Vermutung auf, dass Deutschland auf dem hier beschriebenen Feld einen hinteren Tabellenplatz einnimmt. Es wird Sie nicht verwundern, dass angesichts der Marktstrukturen von "Higher Education" in den USA über 170 Master- und Promotionsstudiengänge im Bereich "Higher Education Management" angeboten werden, die teilweise nach Schwerpunkten ausdifferenziert sind. Aber auch in Europa ist man andernorts weiter. In unserem Nachbarland Österreich wird in Klagenfurt ein "Universitätslehrgang in Organisationsentwicklung im Bildungsbereich" mit dem Abschlusszertifikat "akademischer Organisationsberater im Bildungsbereich" angeboten. In Großbritannien bietet die Open University in Milton Keynes einen Master-Studiengang "Education" und einen Promotionsstudiengang "Higher Education Management" an, der offenbar auch im Ausland Anklang findet.

Wenn wir bei dieser Gelegenheit gewissermaßen in Klammern den transnationalen Gesichtspunkt anschauen, dann fällt mir ein, dass ich vor kurzem durch Zufall erfahren habe, dass brasilianische Hochschulverwalter in nicht unerheblichen Umfang in Kanada qualifiziert werden. Wenn es uns gelänge, die beschriebenen Qualifikationswege nicht nur für unsere eigenen Nachwuchsfachleute zu implementieren, sondern auch ausländische Bildungsverwalter zu qualifizieren, so wäre dieses auch für die internationale Vernetzung unserer Wissenschaft hilfreich.

Zurück zur nationalen Ausbildung. So enttäuschend der Blick auf grundständige Studiengänge und Aufbaustudiengänge ist, so wirkt die Fortbildungsszene recht versöhnlich. Fairerweise muss ich sofort hinzufügen, dass ich bei dieser Auskunft als befangen gelten muss, da ich bei mehreren dieser Aktivitäten in unterschiedlicher Weise mitgewirkt habe. Die Fortbildungsreihe mit der längsten Tradition wird von den Universitätskanzlern selbst organisiert. Freilich haben diese in der Branche gut angenommenen und geschätzten Seminare häufig den Charakter von hochschulpolitischen Foren unter Mitwirkung politischer Funktionsträger. In die gleiche Richtung gehen die Seminare des Vereins für Wissenschaftsrecht. Seit ca. zwei Jahren bietet auch das Centrum für Hochschulentwicklung ein- bis zweitägige Seminare an, die nicht nur für die Leitungsebene der klassischen Hochschulverwaltung gedacht sind, sondern verdient voller weise auch akademisch geprägte Leitungspersönlichkeiten wie Dekane, Prorektoren und Vizepräsidenten bzw. Personen, die ein solches Amt antreten wollen, erfassen. Weitere durchaus wertvolle Fortbildungsprogramme können hier aus Zeitgründen nicht vollständig erfasst werden, zumal neben den genannten Programmen für die obere Leitungsebene auch in den meisten Ländern Seminare für die Abteilungsleitungs- und Sachbearbeitungsebene abgehalten werden.

So sehr also die außerhalb der Hochschulen stattfindende Fortbildung dazu beigetragen hat, dass der aufgezeigte tiefgreifende Wandel der deutschen Hochschule nicht nur in den Köpfen der Reformen und auch nicht nur auf gedrucktem, geduldigen Papier stattfindet, sondern gewissermaßen auch auf die tägliche Praxis des Hochschullebens heruntergebrochen wird, so liegt doch offenkundig in der Verlegung wichtiger Ausbildungsinhalte auf spätere berufsbegleitende und naturgemäß fragmentarische Fortbildungsangebote ein absolut unplausiblerer Verzicht auf frühzeitige Kompetenz und Effizienz. Wer etwa nach dem Abschluss der zweiten juristischen Staatsprüfung oder mit einem in einer anderen Fachdisziplin angesiedelten geeigneten Hochschulabschluss in die Hochschulverwaltung eintritt und dann häufig dem Ende des dritten Lebensjahrzehnts schon recht nahe ist – eventuelle andere Vortätigkeiten nicht berücksichtigt –, muss sich nicht nur in die atypische Mentalität und Organisationsstruktur einer Hochschule einfinden, sondern dann noch neben einer in aller Regel zünftigen Arbeitslast die von mir beschriebenen Zusatzkompetenzen erwerben; dies alles noch in der richtigen Vernetzung, da die von mir erwähnten Bausteine in einer hochkomplexen Struktur miteinander in

Verbindung stehen. Spätestens an diesem Punkt meiner Argumentation höre ich oft von ebenso erfolgreichen wie souveränen Altmeistern des Gewerbes, sie hätten diese Durststrecke ja auch unter dem Motto "learning by doing" durchgestanden und seien damit offenbar nicht schlecht gefahren. Solche Formen des "Laufbahndarwinismus" sind zwar als Biografie außergewöhnlicher Persönlichkeiten eindrucksvoll, sie können aber nicht ein Maßstab für die generelle Qualifizierungsfrage sein.

Was ich Ihnen daher zum Abschluss meiner Überlegungen vortragen möchte, haben Sie sicher schon bei der Beschreibung der von mir genannten Ebenebenen vermutet.

Der Übergang in die neue zweistufige Studienstruktur mit einem dreijährigen berufsqualifizierenden Bakkalaureus- bzw. Bachelor-Studiengang und einem ein- bis zweijährigen vertiefenden Magister- bzw. Master-Studiengang legt die Erfassung der von mir genannten zwei Stufen in einer solchen Struktur sehr nahe. Ich füge sofort hinzu, dass ich mir eine solche zweistufige Ausbildung "Wissenschaftsmanagement" sowohl im universitären Bereich wie auch im Fachhochschulbereich vorstellen könnte, wobei selbstverständlich die Profile auf jeder Seite sehr unterschiedliche Akzente und Schwerpunkte setzen können und müssen. So wäre es etwa denkbar, dass ein universitärer Studiengang vor allem als Master/Magister – Studiengang wichtige Schwerpunkte im Bereich Evaluation und Akkreditierung setzen könnte, auf der Fachhochschulseite könnte die Berücksichtigung der sogenannten neuen Steuerungsinstrumente profilbildend sein. In beiden Fällen ist ganz wichtig – und da wiederhole ich mich – dass die verschiedenen Fachgebiete und Fachdisziplinen in ihrer Verknüpfung und ihrer Wechselwirkung erarbeitet und dargestellt werden.

Es ist ja gerade der außerordentliche Charme einer Aufgabe im Steuern und Betreuen von Hochschulen und insbesondere von akademisch geprägten Persönlichkeiten, dass eine zu lösende Fragestellung nie nur juristisch oder nur finanziell oder nur wissenschaftspolitisch gelöst werden kann, sondern es immer um eine Art Gesamtkunstwerk geht, bei dem die Rahmenbedingungen und die Impulse aufeinander bezogen sind. Nur am Rande sei erwähnt, dass der von mir gedachte Beitrag von beiden Hochschularten, also der Universität auf der einen und der Fachhochschule auf der anderen Seite, natürlich auch ein Verzicht auf das Laufbahnprinzip beinhaltet. In welche Besoldungsgruppe eine Bewerberin bzw. ein Bewerber einzuordnen ist oder welche Tarifgruppe in Betracht kommt, bemisst sich ausschließlich nach der Frage, welche Kenntnisse und Fähigkeiten für die Hochschule wichtig sind und welche Person diese Fähigkeit glaubhaft nachweisen oder darlegen kann.

Bei meinem Modell bleibt schließlich noch die Frage offen, ob der Markt wirklich so ergiebig ist, um entsprechend qualifizierte Absolventinnen und Absolventen

fachadäquat aufzunehmen. Diese Frage macht mir nicht die allergeringsten Beschwerden. Wir haben in Deutschland ja nicht nur weit über 300 Hochschulen, wobei ich von einem weiteren und kontinuierlichen Anstieg der Zahl der privaten Hochschulen ausgehe, wir haben auch zahlreiche Großforschungseinrichtungen und sonstige große und kleine Forschungsinstitutionen. Weiterhin gibt es einen Kreis von wissenschaftsfördernden Organisationen, natürlich finden wir hier auch umfangreiche wissenschaftliche Aktivitäten im unternehmerischen Bereich, in dem die von mir beschriebenen Kompetenzen ebenso erwünscht und notwendig sind. Davon abgesehen bin ich mir sicher, dass der in meiner Ausbildungsidee enthaltene Brückenschlag zwischen Kultur und Wissenschaft auf der einen Seite und der unternehmerischen Prägung wissenschaftlicher Einrichtungen auf der anderen Seite eine besondere Leistung darstellt, die auch von ganz anderen Funktionsbereichen in Staat, Gesellschaft und Wirtschaft gebraucht wird.

Ich bin nun sehr gespannt, ob der kleine Stein, den ich soeben ins Wasser geworfen habe, eine zumindest spürbare Bewegung an der Wasseroberfläche auslöst und danke für Ihre Aufmerksamkeit und ich freue mich insbesondere auf lebhaftere Erwidierungen.

## Hans-Peter Füssel

### Protokoll

Das sich an das anregende Referat des Generalsekretärs der Hochschulrektorenkonferenz anschließende Gespräch konzentrierte sich auf die Fragen nach dem Bedarf und auf Versuche einer weitergehenden Konkretisierung möglicher Inhalte für eine entsprechende Ausbildung von Bildungsverwaltern.

Unstreitig war für alle Diskussionsteilnehmer, dass ein deutlicher Bedarf an weitergehender Qualifizierung für das (Leitungs- ) Personal an Hochschulen und in den Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen bestehe und dass mit der Erfüllung derartiger Qualifizierungsbedarfe auch zugleich ein Beitrag zur weiteren Professionalisierung der entsprechenden Tätigkeitsfelder geleistet werden könnte. Kontroverse Einschätzungen bestanden allerdings zu der Frage, wie der als notwendig erkannte Qualifizierungsbedarf befriedigt werden könne ( und solle ) – ob primär über grundständige Studienangebote, ob daneben oder nur in Form von Fort- bzw. Weiterbildungsangeboten und inwieweit überhaupt eine hinreichende Nachfrage nach Qualifizierungsangeboten einzig für den Wissenschaftsbereich vorhanden sei. Vorgeschlagen wurde insoweit die Orientierung auf eine klare modulare Struktur, bei der dann jeweils flexibel und der Situation angepasst auf unterschiedliche Bedarfe reagiert werden könnte, möglicherweise auch im Hinblick auf breiter angelegte, den gesamten Bildungsbereich umfassende Qualifizierungsangebote. Dabei bestand Einmütigkeit, dass sich diese Angebote nicht nur auf das zukünftige Leitungspersonal in den Hochschulen und Wissenschaftseinrichtungen beziehen sollten, sondern bewusst auch die "Zuarbeitungsebene" mit umfassen sollte, etwa im Zusammenhang mit einer entsprechend qualifizierten Unterstützung der wissenschaftlichen Tätigkeiten auf der Ebene von Fakultäten oder Departments.

In inhaltlicher Hinsicht wurde in der Diskussion deutlich, dass es neben der Qualifizierung für Querschnittsaufgaben und der hierauf hin zu orientierenden Bildungsangebote auch in besonderer Weise darum gehen muss, der zu erwartenden Stärkung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Verwaltungen in Hochschulen und Wissenschaftseinrichtungen bereits im Rahmen entsprechender Qualifizierungen Rechnung zu tragen und dabei alle Funktionsebenen der Verwaltung zu beteiligen. Dabei müsste – trotz der Querschnittsorientierung – die inhaltlich adäquate Qualifikation auch für spezielle Aufgabenbereiche ebenso gesichert sein wie das Verständnis für das "Ganze". In Anbetracht einer letztlich "fraktalen" Struktur der Hochschulverwaltungen auf den verschiedensten Ebenen würde insoweit mit einem gestuften Modell der Qualifizierung den unterschiedlichen Anforderungen voraussichtlich am besten gedient sein.

Einigkeit bestand in der Arbeitsgruppe durchgängig, dass hier in nächster Zeit sinnvollerweise verschiedenste Modelle der Qualifizierung entwickelt und erprobt werden sollten, um so die für eine Tätigkeit in den Wissenschafts- und Hochschulverwaltungen angemessenste herauszufinden.

## **Anneliese Dick**

### **Streitgespräch Protokoll**

„Neue Steuerungsmodelle im Bildungswesen“ standen auch im Mittelpunkt des zweistündigen Streitgesprächs, mit dem die 22. Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Bildungsverwaltung eher einvernehmlich abgeschlossen wurde. Die Moderation hatte – wie bereits im letzten Jahr – Uwe Schlicht vom Tagesspiegel Berlin inne. Als Repräsentanten der Schule, der Wissenschaft und der Politik waren auf dem Podium vertreten:

- Dr. Klaus Anderbrügge, Kanzler der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster,
- Dr. Heinfried Habeck, Bundesvorsitzender des Allgemeinen Schulleitungsverbands Deutschland, Verden,
- Veronika Pahl, Abteilungsleiterin im Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn,
- Hermann Ströbel, Staatssekretär im Thüringer Kultusministerium, Erfurt.

Ausgangspunkt aller Beteiligten war die Absicht, sich in der Debatte nicht in Organisationsfragen zu erschöpfen, sondern die Inhalte der Ausbildung in Schule und Hochschule auf den Prüfstand zu stellen. Insofern herrschte auch Einigkeit über den Ablauf der Debatte, in der man sich zunächst der Schule, dann der Lehrerbildung und in einer dritten Runde der Hochschule widmen wollte.

#### **I. Schule: Einführung eines Kerncurriculums**

*Schlicht* eröffnete mit der Frage nach der Notwendigkeit eines Kerncurriculums in der Schule; welche Bedeutung diesem zukomme, und wer letztlich über dessen Inhalte entscheide. *Ströbel* hält die Frage nach verpflichtenden Inhalten in allen Jahrgangsstufen für überlegenswert, wobei er die Einführung eines Kerncurriculums an eine neue Lehr- und Lernkultur knüpft. *Habeck* begrüßt diesen Vorstoß und spricht sich entschieden für die Ablösung der Beliebigkeit des Lernstoffes aus. *Pahl* verweist in diesem Zusammenhang auf das Forum Bildung und auf Grundfertigkeiten zur Förderung der Persönlichkeitsentwicklung, die in ein Kerncurriculum in jeder Jahrgangsstufe einfließen müssten: Sowohl Problemlösekompetenzen als auch Medien- und interkulturelle Kompetenzen seien unverzichtbar. *Anderbrügge*, der aus Sicht der Hochschule seine Erwartungen an ein Kerncurriculum in der Schule formuliert, legt den Schwerpunkt auf die Erhaltung von Interesse und Begeisterungsfähigkeit in jedem Fach. Dies sei die beste Gewähr für gute Leistungen.

Mit *Schlicht* sind sich alle Beteiligten darin einig, dass bei der Debatte um ein Kerncurriculum zwei Dinge auseinander zu halten seien: zum einen der Erwerb von Schlüsselqualifikationen, zum anderen die Aneignung von Wissen in den einzelnen Fachgebieten. Die bildungspolitische Verkürzung der Schulzeit bei erhöhter Anforderung in den Fächern sei nur über ein verbindliches Kerncurriculum für die jeweiligen Jahrgangsstufen zu lösen. *Schlicht* weist in diesem Zusammenhang auf die Forderungen von Annette Schavan (Baden Württemberg) und Steffen Reiche (Brandenburg) zur Debatte um ein Kerncurriculum für die Oberstufe hin, auf die es in der Kultusministerkonferenz leider noch keine Rückmeldung gegeben habe. Beide Kultusminister sind sich darin einig, dass eine Reform dringend geboten sei, auch wenn diese einen „Einschnitt in die Wahlfreiheit, wenn nicht gar den Abschied von der gymnasialen Oberstufe“ (Schavan) bedeute.

Wie viel und welche Fächer verbindlich gemacht werden sollen, darüber sind sich die Podiumsmitglieder nicht einig. *Ströbel* und *Anderbrügge* verweisen auf wissenschaftliche Wirksamkeitsstudien, die die Fächer und Inhalte des Kerncurriculums ausweisen könnten, wobei *Pahl* unter Verweis auf TIMSS festhält: Es liege weniger an einem Bildungskanon, dass Finnland einer der ersten Plätze belege, sondern daran, wie dort unterrichtet werde.

## II. Lehrerbildung: Debatte um Bachelor- und Masterabschlüsse

*Schlicht* eröffnet die Runde zur Lehrerbildung mit den Empfehlungen des Wissenschaftsrats: Bachelor- und Master sind Abschlüsse der künftigen Lehramtsstudiengänge; das Studium der Erziehungswissenschaft und der Fachdidaktiken erfolgt getrennt von der akademischen Fachausbildung. Die fachwissenschaftliche Ausbildung in zwei Fächern wird mit dem Bachelor abgeschlossen, das Lehramtsstudium selbst allerdings erst mit dem „Master“. D.h. Erziehungswissenschaft und Fachdidaktiken kommen zur Fachausbildung für den Masterabschluss zur fachwissenschaftlichen Ausbildung hinzu, sind ein Additum. Die Ausbildung der Grundschullehrerinnen und Grundschullehrer sollen die Fachhochschulen verantworten, die der Haupt-, Realschul-, Sonderschul- und Gymnasiallehrer die Universitäten.

Dieser vom Wissenschaftsrat empfohlene Abschied von der ausschließlich universitären Lehrerausbildung stößt bei den Podiumsteilnehmern auf Ablehnung: *Anderbrügge* fragt nach der Akzeptanz des Bachelorabschlusses auf dem Arbeitsmarkt. Die Kandidaten hätten weder eine profunde Lehrerausbildung noch hätten sie nach einem sechssemestrigen Studium eine akzeptable fachwissenschaftliche Kompetenz. Auch *Ströbel* argumentiert gegen diese Vorschläge, wenn er dem Wissenschaftsrat zu bedenken gibt, nur von der Fachwissenschaft und nicht vom Bedarf der Schule her zu denken: „Da genügt es eben nicht, ein guter Mathematiker zu sein, sondern für den Lehrberuf muss man diese Mathematik von Anfang an mit

erziehungswissenschaftlichen und lernpsychologischen Kenntnissen anreichern und verbinden. Und wenn das nicht grundständig von Anfang an geschieht, dann nützt ein 'Draufbapperl' auch nichts.“ *Habeck* erinnert an die Strukturdebatte der 70er und 80er Jahre, an deren Ende die Grundschullehrerausbildung akademisiert und die PH's geschlossen wurden und plädiert gegen eine Zweiteilung der Lehrerbildung, wenn die Grundschullehrerausbildung durch die Fachhochschulen erfolgen sollte: „... und hier sträuben sich mir die Nackenhaare, wenn ich davon ausgehen sollte, dass kleine Kinder von weniger gut ausgebildeten Menschen unterrichtet werden.“ Einhellig begrüßt wurden die Vorschläge zur Einrichtung der Zentren für Lehrerbildung an den Universitäten, da hiermit der interdisziplinäre Ansatz der Lehrerausbildung u.a. in der Kooperation von Pädagogik, Psychologie und Soziologie gestärkt würde. Einig war sich das Podium auch in der Einschätzung, dass die Gründe der vom Wissenschaftsrat vorgeschlagenen Reform ihren Ausgangspunkt weniger in der Reform der Lehrerausbildung als in der Reform der Universitäten habe. In welcher Weise sich dies wirklich positiv oder negativ auf die Lehrerausbildung auswirke, bleibe abzuwarten.

### **III. Hochschule: Reform der Universitäten**

*Schlicht* eröffnet den letzten Teil der Debatte mit dem Hinweis auf die entscheidende Differenz zwischen Schule und Hochschule. Als Körperschaften des öffentlichen Rechts haben die Hochschulen den Schulen eins voraus: „Sie besitzen Autonomie!“ Dies bedeute allerdings keineswegs, dass sie daher besser oder gar moderner seien. Im Gegenteil! *Schlicht* interpretiert „Beamtenrecht“ und „Freiheit der Lehre“ als „doppelte Festungsmauer“, hinter der sich die Hochschulen verschanzen und gegen die Hochschulgesetze „stumpfe Schwerter“ seien. Insofern müsse die Finanzierung der Hochschulen sehr viel stärker als bisher als „Waffe“ eingesetzt werden. Eine Hochschulreform werde erst dann glücken, wenn die Zuweisung von Geld und Stellen an die Bedingungen einer Reform geknüpft würden. Z.B. sei die Freie Universität Berlin in der Verschleuderung von Geldern „einsame Spitze“, da nachweislich die längsten Studienzeiten mit der höchsten Abbrecherquote Hand in Hand gingen. Erst als die Finanzierung der FU an Leistungsvorgaben geknüpft war, wurde an der FU über Möglichkeiten der Zwangsexmatrikulation nachgedacht. *Anderbrügge* widerspricht nicht grundsätzlich, gibt aber zu bedenken, dass die Hauptstadt Berlin nicht als Fallbeispiel für das gesamte Bundesgebiet zu gelten habe. Inzwischen sähen viele Universitäten – obwohl Körperschaften des öffentlichen Rechts – ganz anders aus als noch vor zehn Jahren, da der Staat nicht unerhebliche Steuerungselemente über die Finanzierung besitze. Die Hochschulverträge seien der beste Beleg dafür, insofern als die Mittelverteilung nach Leistungs-

kennzahlen stattfinden. In allen Bundesländern seien die Kriterien, an denen die Leistung der Hochschulen gemessen wird, ähnlich gelagert:

1. Mittel für die Lehre werden an Absolventenzahlen, d.h. an erfolgreiche Abschlüsse der Studierenden geknüpft.
2. Die Forschung wird besonders honoriert, wenn sie auch Drittmittel einwirbt.
3. Die Zahl der abgeschlossenen Promotionen wird ebenfalls bei der Mittelvergabe für die Fachbereiche berücksichtigt.

Besonders effektiv seien Hochschulverträge einzuschätzen, wenn sie mit Formen der Selbstevaluierung verknüpft seien. Dabei sei es bemerkenswert, dass sich die sozial- und erziehungswissenschaftlichen Fachbereiche eher dagegen sperren würden als z.B. die Wirtschaftswissenschaften, bei denen Formen der Beurteilung durch die Studenten selbstverständlich und an der Tagesordnung seien. Im Folgenden weist *Schlicht* auf eine Schwachstelle der Hochschulreform hin: Sie werde dann ins Leere laufen, wenn der Wettbewerb um die Ziel- und Zeitvorgaben nicht durch starke Dekane gesteuert werden könne. Wie eine unterschiedliche, leistungsbezogene Hochschullehrerbesoldung durchgesetzt würde, wenn der Dekan nach wie vor dem Prinzip „primus inter pares“ verhaftet bliebe, sei „völlig schleierhaft“, schließlich „hacke eine Krähe der anderen kein Auge aus.“ (*Anderbrügge*)

Insofern seien jetzt die Ministerien gefordert, die in ihren Hochschulgesetzen weisungsbefugte Dekane verankern müssten, damit die Hochschulreform nicht auf halber Wegstrecke stecken bleibe.

## Fritz Bleienstein

### Alloquium ad membra societatis habitum mense Novembri MMI

*Es gehört inzwischen zur Tradition der Jahrestagungen der DGBV, dass Dr. Fritz Bleienstein, langjähriger, inzwischen pensionierter Leiter des Staatlichen Schulamts für die Stadt Frankfurt am Main, jeweils beim geselligen Beisammensein am Abend des zweiten Tages das Wort ergreift und in freier Rede auf Latein zu den Teilnehmerinnen und Teilnehmern spricht. Erstaunlicherweise verstehen ihn die meisten Zuhörerinnen und Zuhörer. Selbst diejenigen, die nie in ihrem Leben Latein gelernt haben, können zumindest den wesentlichen Aussagen folgen. Wie lässt sich dieses Phänomen erklären?*

*Fritz Bleienstein hat seine Vortragstechnik an den Rhetorikern des alten Rom geschult. Bei ihnen spielte neben der Stimmführung und der Mimik die Bewegung der Hände eine wesentliche Rolle. Diese „Chironomie“ ist so einzusetzen, dass „die Hände fast die ganze Fülle, die den Worten selbst eigen ist, erreichen“. So kann man es in der „institutio oratoria“, dem zwölfbändigen rhetorischen Handbuch des Marcus Fabius Quintilianus, nachlesen, der in seinem Werk den Gebärden einen längeren Abschnitt widmet. Quintilian weist ausdrücklich darauf hin, dass „ohne die Hände der Vortrag verstümmelt und schwächlich wirkt“.*

*Man muss Fritz Bleienstein erlebt haben, um sich von seiner Rhetorik faszinieren zu lassen. Das folgende Manuskript seines in Hamburg gehaltenen Vortrags kann naturgemäß Ton, Mimik und Gebärde nicht wiedergeben. Für diejenigen, die ihm zuhören durften und die ein wenig mit dem Lateinischen vertraut sind, weckt es immerhin die Erinnerung an einen nicht nur rhetorischen Höhepunkt der Tagung.*

*Hermann Avenarius*

Persequens traditionem iucundam iterum audeo surgere inter tam excellentes personas, ut dicam aliquas sententias latine conceptas, non solum quia multi mihi narrauerunt sermones proximis annis habitos sibi gaudio et delectationi fuisse, sed etiam quia spero paucas adnotationes lingua academica compositas nostrae societati dignitati et honori futuras esse.

Hac occasione mihi oblata in primis summa cum laude eos extollam et gratias agam, qui difficultatibus omnibus feliciter victis magna opera et industria congressum anniversarium ita praeparauerunt, ut emolumenta non modo nostras expectationes expleverunt, sed longe superauerunt.

Longum est hoc loco nomina singula enumerare professorum, referentium, oratorum et moderatorum, sed scio vos omnes mecum consentire, quod imprimis merita

nostri praesidentis medium in locum profero, qui prudentia admirabili societati nostrae praestat et summo consilio ad prosperam efficientiam ducit, ut facile intellegi potest ex magno numero eorum, qui hic sedent.

At priusquam finem faciam orationi parvulae mihi non evitandum videtur commemorare illud facinus terribile, quod quasi fulmen horrendum ex caelo sereno uno ictu quassavit paene totum orbem terrarum, terrorem iniecit in animos hominum et incussit timorem cordibus nostris.

Illo scelere immani et incredibili crudelitate obstupefacti nunc perhorrescimus, nos, qui freti stabilitate solida civitatis nostrae, confisi educatione liberrima et integratione multiculturali semper exspectabamus concordiam omnium hominum, omnium populorum, omnium gentium ac nationum cuiuslibet culturae, cuiuslibet religionis.

Nunc necessitate cogente pace amissa nos omnes ad unum exoptamus, ut bellum pestiferum celerrime ad finem perveniat.

Hoc autem partim sperare, partim rogare possumus.

At in tanto ardore animorum et armorum hoc unum pro certo habeo multos paulo attentiores esse, cum voces perveniunt ad aures nostras, voces cantantes illud carmen perantiquum, per saecula traditum, etiam atque etiam repetitum – quae promittunt pacem in terris hominibus bonae voluntatis.

## **Resonanz der Jahrestagung in der Presse**



**Uwe Schlicht**

**Richtige Schulreform, aber wie?**  
(„Der Tagesspiegel“, 27. November 2001)

**Seit Jahrzehnten erwarten Politiker von neuen Organisationsformen auch einen anderen Unterricht**

Politiker wünschen sich gute Schulen und Hochschulen. Von Zeit zu Zeit verfallen sie in einen Aktionismus, der Ähnlichkeiten mit dem Wunschzettel von kleinen Kindern an den Weihnachtsmann hat. Wenn man alles zusammenzählt, was Schule heute leisten soll, dann wird das deutlich: Es muss schneller gehen als bisher, und das mit mehr Inhalten.

Das Abitur nach zwölf Jahren fordern CDU, FDP und SPD. Im Jahr der Sprachen häufen sich die Ankündigungen: erste Fremdsprache in der dritten und zweite Fremdsprache von der fünften Klasse an. Ein neues Fach Wirtschaft ist in die Debatte eingebracht worden. Die Arbeitgeber fordern wegen des Nachwuchsmangels bei den Ingenieuren und Computerspezialisten: Mindestens zwei Naturwissenschaften müssen durchgehend bis zum Abitur belegt werden. Und die Politiker suchen in Zeiten des Rechtsradikalismus und Terrorismus nach Werten, um die Jugendlichen zu stabilisieren. Die Vorbereitung auf die Demokratie darf auch nicht zu kurz kommen.

Wenn man das alles will, wird Schule zum Ganztagsbetrieb. Statt der Entrümpelung der Lehrpläne wird immer mehr draufgepackt. Dabei wäre weniger mehr. Aber Politiker wollen ihren Wählern Erfolge vorweisen und denken an neue Hebel in der Organisation.

Entweder verwechseln sie Organisation mit Inhalten oder sie treibt die Hoffnung um, dass Reformen automatisch besseren Unterricht bewirken.

Das war schon vor 30 Jahren so. Damals wurde der große Aufbruch im Zeichen der Bildungsexpansion mit Formeln vom Bürgerrecht auf Bildung und mehr Chancengleichheit verkauft. Nachdem die Allgemeinbildung zur Illusion der Väter und Großväter erklärt worden war, hielt das exemplarische Lernen als neues Wundermittel Einzug. Statt der Lektüre eines ganzen Buches kam die Aufbereitung weniger Höhepunkte durch das Kopiergerät in Mode. Über den Massen vergaß man die Elite.

Heute wollen die Politiker die Massenausbildung mit der Eliteförderung verbinden. Sie rufen nach neuer Qualität und gleichzeitig sparen sie in Schulen und Hochschulen, wo sie nur können. Dafür bieten sie als Ersatz mehr Selbstständigkeit für die einzelnen Schulen, Teilautonomie bei der Verwaltung des Geldes und bei der

passgenauen Einstellung der Lehrer an. Wenn sich der Staat aus der Einzelsteuerung der Schulen zurückzieht, erwartet er auf der anderen Seite regelmäßig Rechenschaft. Aber es gibt bisher keine Beweise, dass die neuen Hebel den Unterricht verbessert haben. Das ist die zentrale Aussage auf der Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Bildungsverwaltung in Hamburg – einer Vereinigung von Schulleitern, Schulräten, Ministerialbeamten und Erziehungswissenschaftlern. Der ehemalige hessische Kultusminister Hartmut Holzapfel brachte es auf den Punkt: Einen besseren Unterricht und eine wirkungsvolle Erziehung "haben diese organisatorischen Ansätze noch nicht erreicht".

Hartmut Holzapfel, räumte ein, dass die Bewertung der neuen Reformansätze sehr unterschiedlich ausfällt. "Viele Schulen nehmen sie als eine andere Form der Mängelverwaltung wahr, andere als eine Reaktion des Staates auf die Ineffizienz seiner eigenen Verwaltung. Und wieder andere sehen hier den Beginn des Rückzug des Staates aus der öffentlichen Verantwortung für die Schulen." Trotz dieser Vorbehalte könne aber nach Jahren der Erprobung gesagt werden: Schulen, die sich der neuen Instrumente bedienen, hätten inzwischen Erfolgserlebnisse. In diesen Schulen wachse auch der Mut, über die Grenzen hinauszugehen.

Holzapfel forderte dazu auf, den Schulen den Charakter einer unselbstständigen Anstalt zu nehmen und ihnen die Rechtsform einer juristischen Person einzuräumen. Hinter diesen juristischen Begriffen verbirgt sich eine ganze Welt von Freiheiten. Dann würden die staatlichen Schulen nicht mehr einer engen Fachaufsicht durch die Behörden unterliegen, sondern einer großzügigeren Aufsicht wie die Privatschulen. Schulen werden damit zwar keine Körperschaften mit umfassender Autonomie wie die Hochschulen. Aber eine Schule, die als juristische Person mehr Eigenständigkeit bekommt, kann ganz anders gestalten: Sie sollte ihre große Schulkonferenz, in der Lehrer, Schüler und Eltern mitwirken, in einen Verwaltungsrat erweitern, in dem örtliche Vertreter der Wirtschaft, der Kommune und der Vereine einbezogen sind. Eine so gestaltete Schule könne dann das vom Staat vorgegebene Kerncurriculum den örtlichen Bedürfnissen anpassen. Damit bekäme das eigene Schulprofil ein Gesicht.

Es gibt positive Beispiele. Landesschulrat Peter Daschner aus Hamburg berichtet: Die Schulen in der Hansestadt seien schon längst zu Motoren ihrer eigenen Entwicklung geworden. Die Senatsbehörde habe erkannt, dass sie die Schulwirklichkeit nicht steuern kann. Seit zehn Jahren experimentieren die Schulen in Hamburg erfolgreich mit mehr Eigenständigkeit und Verantwortlichkeit für das Budget, das Personal und Anreize für Eigenbeiträge zum Curriculum. Im Herbst des vergangenen Jahres haben 430 Hamburger Schulen ihre individuellen Schulprogramme vorgelegt und genehmigt bekommen. Da ist für den Landesschulrat ein Beweis, dass das Angebot zu mehr Selbstständigkeit angenommen wird. "Die eingeschlagenen Wege brauchen einen langen Atem, aber es gibt zu ihnen keine Alternative", lautet sein Credo.

Was bleibt dann als Kernbereich des Staates übrig? Nach wie vor die Sorge um gleiche Bildungschancen für alle und um die Vergleichbarkeit der Abschlüsse. Deswegen erteilt Hartmut Holzapfel auch Ideen eine scharfe Absage, die Schulen nach einem Wettbewerb in eine Rangfolge der Besten zu bringen. In Hamburg wünschen die FDP und die Wirtschaft ein solches Schulranking. Holzapfel nimmt diese Idee Punkt für Punkt auseinander: Dann würden öffentliche Schulen mit Privatschulen verglichen – öffentliche Schulen, die jeden Schüler aufnehmen müssen, egal ob er aus gestörten Familien, aus Ausländerfamilien, die zu Hause kaum Deutsch sprechen, aus dem Milieu von Sozialhilfeempfängern kommt, während Privatschulen sich auf eine ausgesuchte Schülerpopulation konzentrieren dürfen, um möglichst die Leistungen zu erreichen, die die Schulgeld zahlenden Eltern von ihnen erwarten. "Eine Schule, der es gelingt, sich die leistungsschwächeren Schüler vom Leibe zu halten, schneidet dann besser ab."

Holzapfel kann sich einen Wettbewerb nur dann vorstellen, "wenn man vergleichbare Schulen vergleicht und dann fragt, warum die eine Schule zu besseren und die andere zu schlechteren Ergebnissen kommt".

Und wie kommen die Schulen dennoch zu besserem Unterricht? Hartmut Holzapfel kommentiert: "Wenn wir heute ein Kerncurriculum definieren wollen, dann müssen wir uns auf das konzentrieren, was wichtig ist und nicht immer Neues oben drauf packen. Aber keiner sagt uns, worauf wir verzichten sollen." Das Kerncurriculum dürfe man nicht den Fachlehrern überlassen und man sollte sich auch nicht vor der anschließenden Kritik scheuen, Unentbehrliches für die Bildung sei weggelassen worden. Dieses Kerncurriculum müsse ergänzt werden durch die Bildungsinhalte, die für eine bestimmte Region, für das lokale Schulprofil richtig seien. Damit rechtfertigt Holzapfel den neuen Ansatz der Dezentralisierung und Autonomie als erfolgversprechenden Weg zur wahren Schulreform.



## **Anhang**



## **Verzeichnis der Referenten, Diskutanten, Protokollanten**

### **Dr. Klaus Anderbrügge**

Kanzler der Westfälische Wilhelms-Universität, Münster

### **Prof. Dr. Hermann Avenarius**

Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Frankfurt/Main

### **Dr. Fritz Bleienstein**

Ltd. Schulamtsdirektor a.D., Mainz

### **Privatdozent Dr. Johannes Caspar**

Wissenschaftlicher Dienst des Landtages des Landes Schleswig Holstein,  
Hamburg

### **Peter Daschner**

Landesschulrat, Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung, Hamburg

### **Dr. Anne Dick**

Amt für Lehrerausbildung Hessen, Marburg

### **Prof. Dr. Dieter Euler**

Professor an der Universität St. Gallen, Institut für Wirtschaftspädagogik

### **Prof. Dr. Hans-Peter Füssel**

Hochschule für öffentliche Verwaltung, Bremen

### **Dr. Heinfried Habeck**

Bundsvorsitzender des Allgemeinen Schulleitungsverbandes Deutschland, Ver-  
den

### **Prof. Dr. Klaus Harney**

Professor an der Ruhr-Universität Bochum

### **Dr. Jürgen Heß**

Generalsekretär der Hochschulrektorenkonferenz, Bonn

**Hartmut Holzapfel**

Staatsminister a.D., Frankfurt am Main

**Prof. Dr. Eckard König**

Professor an der Universität Paderborn, Fachbereich Erziehungs- und Sportwissenschaft

**Veronika Pahl**

Abteilungsleiterin im Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn

**Uwe Schlicht**

„Der Tagesspiegel“, Berlin

**Hermann Ströbel**

Staatssekretär im Thüringer Kultusministerium, Erfurt

**Klaus Tümmler**

Ltd. Schulamtsdirektor a.D., Felsberg

**Drs. Johan C. van Bruggen**

Generalsekretär der niederländischen Schulaufsicht (SICI), Utrecht

**Prof. Dr. Manfred Weiß**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Frankfurt am Main

## Verzeichnis der Teilnehmer

Name, Vorname	Funktion/Tätigkeit	Adresse
Anderbrügge, Klaus, Dr.	Kanzler	Westfälische Wilhelms-Universität Schloßplatz 2 48149 Münster
Avenarius, Hermann, Prof. Dr.		Deutsches Institut für Internationale Pädagogische For- schung Schloßstraße 29 60486 Frankfurt am Main
Becher, Dietmar	Schulamtsdirektor a.D.	Röderring 42 35396 Giessen
Berkenkamp, H.-Ulrich		Oberstufenzentrum Bürowirtschaft und Verwaltung Abteilung VI – Gymnasiale Oberstufe Lippstädter Straße 9-11 12207 Berlin
Bleienstein, Fritz, Dr.	Ltd. Schulamtsdirektor a.D.	Neue Rheingaustraße 14 55129 Mainz

Borchers, Uwe Arnim		Hermann Luchterhand Verlag Heddesdorfer Straße 31 56564 Neuwied
Bös, Thomas		Abendschule Bad Hersfeld Geistalweg 9 36251 Bad Hersfeld
Böttcher, Brigitte	Regierungsschuldirektorin	Bezirksregierung Köln Zeughausstraße 2-10 50667 Köln
Brackhahn, Bernhard, Dr.	Ministerialrat	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultus des Landes Schleswig-Holstein Brunswiker Straße 16-22 24103 Kiel
Braun, Hubert, Dr.		Thesdorfer Weg 62 25421 Pinneberg
Buhlmann, Rüdiger	Kanzler	Fachhochschule der Polizei Schmidtmanstraße 86 06449 Aschersleben
Bullan, Klaus		Eggersallee 1 22763 Hamburg

Caspar, Johannes, PD Dr.		Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung Schloßstraße 29 60486 Frankfurt am Main
Daschner, Peter	Landesschulrat	Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung Hamburger Straße 31 22083 Hamburg
Dick, Anne, Dr.		Amt für Lehrerbildung Hessen Haspelstraße 13 35037 Marburg
Dietze, Lutz, Prof. Dr. Dr.		Universität Bremen Bibliotheksstraße 28359 Bremen
Dingeldey, Erika	Institutsleiterin a.D.	Bornemannstraße 18 60599 Frankfurt am Main
Döbert, Hans, Dr.		Deutsches Institut f. Internationale Pädagogische Forschung Forschungsstelle Berlin Warschauer Straße 38 10243 Berlin

Dragendorf, Elke	OschR	Landesschulamt Berlin Beuthstraße 6-8 10117 Berlin
Eifert, Hans-Rolf	Ltd. Schulamtsdirektor	Staatliches Schulamt Frankfurt Seehofstraße 41 60594 Frankfurt am Main
Engelhardt, Cordula	Ministerialrätin	Thüringer Kultusministerium Werner-Seelenbinder-Straße 7 99096 Erfurt
Erlewein, Werner	Ministerialrat	Ministerium für Bildung, Frauen und Jugend Mittlere Bleiche 61 55116 Mainz
Ernst, Christian		Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport Beuthstraße 6-8 10711 Berlin
Esch-Alsen, Volker	Gesamtschuldirektor	Städtische Gesamtschule Soest Schule der Sekundarstufe I und II Canadischer Weg 16 59494 Soest

Euler, Dieter, Prof. Dr.		Universität St. Gallen Lehrstuhl für Wirtschaftspädagogik und Bildungsmanagement Guisanstraße 90 CH-9010 St. Gallen
Fedke, Hubertus	Ltd. OschR	Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport Beuthstraße 6-8 10117 Berlin
Frerichs, Helmut	Abteilungsleiter a.D.	Schulstraße 13a 26954 Nordenham
Frommelt, Bernd	Ministerialdirigent	Hessisches Kultusministerium Luisenplatz 10 65185 Wiesbaden
Fuchs, Hans-Werner, Dr.		Universität der Bundeswehr Hamburg FB Pädagogik Holstenhofweg 85 22043 Hamburg
Furck, Carl-Ludwig, Prof.(em) Dr.		Wieddüp 7 22459 Hamburg

Füssel, Hans-Peter, Prof. Dr.		Hochschule für öffentliche Verwaltung Doventorscontrescarpe 172c 28195 Bremen
Gerhardt, Jürgen	Beigeordneter a.D.	Blissestraße 46 10713 Berlin
Glöckner, Dietrich	Schulleiter	Sekundarschule Annaburg Lochauer Straße 18 06925 Annaburg
Götte, Zita		Büro des Oberbürgermeisters Abteilung Stadtentwicklung/Regionale 2006 Cronenberger Straße 59-61 42648 Solingen
Gruner, Petra, Dr.		Pädagogisches Landesinstitut Brandenburg Struweg 14974 Ludwigsfelde-Struveshof
Habeck, Heinfried, Dr.	Bundvorsitzender des All- gemeinen Schulleiterver- bands Deutschland e.V.	Kornblumenweg 1 27283 Verden
Habermalz, Wilhelm, Dr.	Ltd. Ministerialrat	Kultusministerium Schiffgraben 12 30159 Hannover

Hammer, Hans Dieter, Dr.		Westfalen-Kolleg Dortmund Rheinische Straße 67 44137 Dortmund
Hämel, Johanna	Regierungsschuldirektorin	Bezirksregierung Hannover Dezernat 402.A1 – C Am Waterloo Platz 11 30169 Hannover
Harney, Klaus, Prof. Dr.		Ruhr-Universität Bochum Fakultät für Philosophie, Pädagogik und Publizistik Universitätsstraße 150 44780 Bochum
Heide, Friederike, Dr.	Magistratsdirektorin a.D.	Am Juliusstein 3 34130 Kassel
Hein, Jürgen		LV Hessen
Heinig, Katrin		Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung Personalrat Grund-, Haupt- und Sonderschulen Hamburger Straße 31 22083 Hamburg
Heinig, Roland		Gymnasium Schmölln Helmholtzstraße 18 04626 Schmölln

Heuser, Gisbert	Rektor	GHS Unna Heidestraße 52 59174 Kamen
Heß, Jürgen, Dr.	Generalsekretär	Hochschulrektorenkonferenz Ahrstraße 39 53175 Bonn
Hill, Hans-Rainer	Ltd. Schulamtsdirektor	Staatliches Schulamt Frankfurt Seehofstraße 41 60594 Frankfurt am Main
Hitz, Burkhard		Redaktion schul-management Helmstedter Straße 84 38126 Braunschweig
Höhmnn, Katrin, Dr.		Laborschule Universitätsstraße 33615 Bielefeld
Hölterhoff, Dieter	Oberschulrat	Ministerium für Schule, Jugend und Sport PF 900 161 14437 Potsdam

Holzapfel, Hartmut	Staatsminister a.D.	Leipziger Straße 11b 60487 Frankfurt am Main
Hotz-Demmler, Lilo		Hessisches Kultusministerium Wiesbaden Luisenplatz 10 65185 Wiesbaden
Huber, Beate	Rektorin	Fr.-Ebert-Schule 64319 Pfungstadt
Hummes, Hans-Dieter	Realschulrektor	Geschwister-Scholl-Realschule Schulkamp 10 59329 Wadersloh
Hyppolite, Marie-Claude		Lycee Michelis Rue des Oatges 80000 Amiens Frankreich
Kandler, Bernhard	Reg.-schuldirektor	Oberschulamt Stuttgart Breitscheidstraße 42 70176 Stuttgart
Kebbel, Manfred		Natur- und Umweltschutz-Akademie – NRW Postfach 101051 45610 Recklinghausen

Klein, Günter, Dr.		Kultusministerium Baden-Württemberg Schlossplatz 4 70173 Stuttgart
Knauss, Georg	Ministerialdirigent a.D.	Max-Beckmann-Straße 58 81735 München
Koch-Gombert, Werner	Leiter	Schulamt der Stadt Bonn Bottlerplatz 1 53103 Bonn
Köhler, Hannelore	Studiendirektorin	Staatliches Gymnasium Schmölln Helmholtzstraße 18 04626 Schmölln
Köhler- Eifert, Christina	Rektorin	Grundschule Kunterbunt Hardergasse 7 35325 Mücke
König, Eckard, Prof. Dr.		Universität-Gesamthochschule Paderborn FB Erziehungswissenschaft Wahrburger Straße 100 33098 Paderborn
Kranz, Helmut, Dr.		Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Bahnhofstraße 12 99867 Gotha

Krautheim, Hans-Jobst, Dr.		Kurt-Schumacher-Schule Karbener Weg 38 61184 Karben
Kreuser, Kurt	Ministererialdirektor a.D.	Leonardusstraße 42 53175 Bonn
Krollmann, Hans		Lindenstraße 5 34131 Kassel
Kruft, Alfred		VBE-NRW Westfalendamm 247 44141 Dortmund
Kunze, Karin		Staatliches Schulamt Rostock Dr. Lorenz Weg 1 18059 Rostock
Mahr, Gudrun	Lehrerin Mitglied im Bundesverband der VDR	Stadtschule a. d. Wilhelmskirche Mittelstraße 30 61231 Bad Nauheim
Marg, Hans, Dr.	Ltd. Ministerialrat a.D.	Oberer Laubenheimer Weg 15 55131 Mainz

Marwede, Manfred		Bildungsministerium Schleswig-Holstein Brunswiker Straße 16-22 24105 Kiel
Meyer, Monika		Universität Bremen Meyerstraße 195 28201 Bremen
Meyer auf der Heyde, Achim	Senatsdirektor	Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung Amt BW Hamburger Straße 131 22083 Hamburg
Mlakar, Joze		Škofijska klasična gimnazija Štula 23 1210 Ljubljana Slowenien
Moll, Erich, DDR.		Universität Innsbruck Institut für Erziehungswissenschaften Liebeneggstraße 8 6020 Innsbruck

Ozoliņa, Skaidrīte	Schulleiterin	Staatsgymnasium Jekabpils Blaumanis Straße 27 LV 5201 Jekabpils Lettland
Pahl, Veronika	Abteilungsleiterin	Bundesministerium für Bildung und Forschung Heinemannstraße 2 53175 Bonn
Pauly, Peter, Dr.	Ministerialdirigent	Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg Schlossplatz 4 70173 Stuttgart
Pelzelmayr, Herbert, Dr.		Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur Minoritenplatz 1015 Wien
Pfau, Christel	Direktorin	Gesamtschule Bad Schwalbach Nikolaus-August-Otto-Schule Emser Straße 100 65375 Bad Schwalbach
Pickerodt-Uthleb, Erdmute Johann, Dr.		Gymnasium Philippinum Leopold-Lucas-Straße 18 25037 Marburg

Prause, Hans-Gerd		Fichtenberg-Oberschule Rothenburgstraße 18 12165 Berlin
Renz, Monika, Dr.		Behörde für Bildung und Sport Amt für Schule Hamburger Straße 31 22060 Hamburg
Reuter, Lutz R., Prof. Dr.		Universität der Bundeswehr Hamburg Fachbereich Pädagogik Holstenhofweg 85 22043 Hamburg
Richter-Weiland, Elke	Verlagsleitung	Hermann Luchterhand Verlag Heddesdorfer Straße 31 56564 Neuwied
Ridder, Heiner	Regierungsdirektor	Sächsisches Staatsministerium für Kultus Postfach 100910 01076 Dresden
Roediger, Brita	Studiendirektorin	Pädagogisches Institut (HELP) Gutlentstraße 8-12 60329 Frankfurt

Roediger, Heiner		Staatliches Schulamt Frankfurt Seehofstraße 41 60594 Frankfurt am Main
Rüffer, Renate		Friedrich-List-Schule Klixstraße 7 10823 Berlin
Rux, Michael		GEW Baden-Württemberg Pommernweg 5 70794 Filderstadt
Samuseyica, Alida, Prof. Dr.		Liepājas Pädagogische Akademie Liela iela 14 Liepāja LY 3401 Lettland
Schermer, Peter	Ministerialdirigent a.D.	Thomas-Mann-Straße 1 60439 Frankfurt am Main
Schlegel, Jürgen	Generalsekretär	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung Hermann-Ehlers-Straße 10 53113 Bonn

Schlegel, Ullrich		Landratsamt Greiz Dr.-Rathenau-Platz 11 07978 Greiz
Schlicht, Uwe	Redakteur	Der Tagesspiegel Potsdamer Straße 77 –87 10785 Berlin
Schmidt, Jörg		Herman Luchterhand Verlag Heddersdorfer Straße 31 56564 Neuwied
Schmidt, Hans-Joachim		Lummschieder Straße 64 66265 Heusweiler
Schuldt, Hans-Joachim		Deutsches Institut für Erwachsenenbildung – DIE Hansaallee 150 60320 Frankfurt am Main
Schultz-Gerstein, Hans-Georg Dr.	Präsident	Universität der Bundeswehr Hamburg Holstenhofweg 85 22043 Hamburg
Schulze, Rüdiger Chr.	Direktor	Hessisches Landesinstitut für Pädagogik PI Wiesbaden Walter-Hallstein-Straße 3 65197 Wiesbaden

Stasch, Friedhelm		Oberschulamt Stuttgart Breitscheidstraße 42 70176 Stuttgart
Steffens, Ulrich		HeLP Walter-Hallstein-Straße 3 65197 Wiesbaden
Ströbel, Hermann	Staatssekretär	Thüringer Kultusministerium Werner-Seelenbinder-Straße 1 99096 Erfurt
Tieck, Dagmar	Rektorin	GGs Uferstraße 42799 Leichlingen
Tölle, Renate	Ltd. Städt. Verwaltungsdirektorin	Stadt Dortmund Schulverwaltungsamt Kleppingstraße 21-23 44122 Dortmund
Tredop, Dietmar		Universität Oldenburg Institut für BWL II und Wirtschaftspädagogik Ammerländer Heerstraße 114-118 Oldenburg

Tümmler, Klaus	Ltd. Schulamtsdirektor a.D.	Gabrielsweg 7 34587 Felsberg
Van Bruggen, Johan C., Drs.	Generalsekretär von SICI	Zentralstelle NL-Schulaufsicht Postfach 2707 3500 GS Utrecht Niederlande
Van de Ven, Bob, Drs.		Niederländisches Forum Dr. Weitjenslaan 91 2605 Poeldijk Niederlande
Viesel, Adelheid	Oberstudiendirektorin	Elly-Heuss-Knapp-Schule Andreastraße 24 60385 Frankfurt am Main
Vogelsang, Heinz, Prof. Dr.		Universität Koblenz-Landau Institut für Politikwissenschaft Rheinau 1 56075 Koblenz
Von Schroeter, Henning, Dr.	Rechtsanwalt	Albrecht-Dürer-Straße 4 40699 Erkrath

Weiß, Manfred, Prof. Dr.		Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung Schloßstraße 29 60486 Frankfurt am Main
Weishaupt, Horst, Prof. Dr.		Universität Erfurt Erziehungswissenschaftliche Fakultät PF 90 02 21 99105 Erfurt
Wiesmaier, Georg	Vorsitzender	GEW Bayern Schwanthaler Straße 64 80336 München
Wilkner, Wolf Dieter	Direktor	Georg-August-Zinn-Schule Gesamtschule Frankfurt am Main
Zelazny Beate, Dr.		
Zelazny, Christof, Dr.	Ministerialrat	Hessisches Kultusministerium Luisenplatz 10 65185 Wiesbaden
Zeuner Bernd		Staatliches Schulamt Rudolstadt Fritz-Bolland-Straße 7 07407 Rudolstadt



# **Informationen über die Deutsche Gesellschaft für Bildungsverwaltung**

## ***Zielsetzung***

Die Deutsche Gesellschaft für Bildungsverwaltung e.V. (DGBV) vereinigt Verantwortungsträger in den zuständigen Ministerien, in Schulen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen, in der staatlichen und kommunalen Schulverwaltung. Durch die Einbeziehung externer Sachverständiger dient sie der Fort- und Weiterbildung ihrer Mitglieder.

In den mehr als 20 Jahren ihres Bestehens hat die DGBV den Dialog zwischen Bildungsverwaltung, Politik, Wissenschaft und Arbeitswelt als den bestimmenden Faktoren unseres Bildungswesens gefördert. Dieser Aufgabe sieht sie sich auch weiterhin verpflichtet. Das gilt um so mehr, als vertraute Gewissheiten schwinden und neue Herausforderungen auf das Bildungswesen zukommen:

Die Qualität unserer Bildungseinrichtungen – der Schulen, Hochschulen und Weiterbildungseinrichtungen – steht in Frage. Seit dem Vorliegen der TIMS-Studie wird über die Leistungsfähigkeit der Schulen in Deutschland öffentlich diskutiert. Unsere Hochschulen scheinen gegenüber den dynamischeren und flexibleren Hochschulen in anderen Ländern an Attraktivität eingebüßt zu haben. Ganz offensichtlich greifen die herkömmlichen staatlichen Steuerungsinstrumente nicht mehr. Das Vertrauen in die Wirksamkeit etatistischer Reglementierung und detaillierter Finanzausweisungen ist geschwunden. Zunehmend setzt sich die Überzeugung durch, dass die Bildungseinrichtungen erweiterter Verantwortung und größerer finanzieller Gestaltungsfreiheit bedürfen. Zugleich wird seit langer Zeit wieder über die tatsächlichen Leistungen unseres Bildungswesens diskutiert. Man erkennt die Notwendigkeit, dass Deregulierung und Autonomisierung im Bildungswesen mit hohen Qualitätsstandards einhergehen müssen. Das setzt verbindliche Zielvorgaben voraus, die präzise und explizit zu formulieren und auf ihre Einhaltung zu überprüfen sind. Die Zeit für einen Paradigmenwechsel auch in der staatlichen Bildungsverwaltung ist gekommen.

Mit zunehmender Eigenverantwortung der Bildungseinrichtungen wird es, wie Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, Wettbewerb zwischen ihnen geben, wird der Konkurrenzdruck steigen. Das stellt vor allem die staatlichen Schulbehörden vor eine schwierige Aufgabe. Einerseits sollen sie die Schulen in ihrem Bemühen um ein eigenes Profil unterstützen, andererseits haben sie die Verpflichtung, auf Chancengleichheit aller Schüler zu achten und zu verhindern, dass eine fragmentierte Schullandschaft – mit „guten“ Schulen hier und „schlechten“ Schulen dort – entsteht. Das Bildungswesen darf vor allem seine Verantwortung für diejenigen Schüler und Auszubildenden, die den steigenden Anforderungen nicht gewachsen sind, nicht aus dem Blick verlieren.

Unsere Bildungseinrichtungen haben sich auch im internationalen Wettbewerb zu behaupten. Angesichts eines längst Wirklichkeit gewordenen europäischen Arbeitsmarkts geht es darum, Schülern und Studenten diejenigen Kenntnisse und Kompetenzen zu vermitteln, die nötig sind, um sich im Kontext anderer Kulturen zu bewegen, und auf diese Weise ihre Mobilität zu fördern.

Den neuen Herausforderungen müssen sich die Verantwortungsträger auf allen Ebenen der Bildungsverwaltung, in den Kultusministerien, in Schulen und Hochschulen, in den Berufsbildungseinrichtungen, in der staatlichen und kommunalen Schulverwaltung stellen. Die DGBV will sie dabei unterstützen.

Diesem Zweck dienen ihre folgenden Aktivitäten:

- Sie veranstaltet Expertengespräche, Seminare und Tagungen im Dialog mit Politik, Wissenschaft und Wirtschaft.
- Sie ermöglicht den Erfahrungsaustausch in kontinuierlichen themen-orientierten Arbeitsgruppen ihrer Mitglieder.
- Sie bietet Informationen für die Mitglieder und die Öffentlichkeit, insbesondere durch die „Zeitschrift für Bildungsverwaltung“.
- Sie eröffnet die Mitgliedschaft im Europäischen Forum für Bildungsverwaltung, die den Dialog mit Bildungsverwaltern anderer europäischer Länder erleichtert.

Die DGBV ist überparteilich und verfolgt keine gewerkschaftlichen und berufsständischen Ziele. Sie greift in ihrer Arbeit vorrangig solche Themen auf, die für alle Verwaltungssparten im Bildungsbereich bedeutsam sind und betont auf diese Weise ihre Querschnittsfunktion. Damit fördert die DGBV die Verbesserung und Weiterentwicklung der Bildungsverwaltung in Deutschland.

## ***Aktivitäten***

Die Aktivitäten der Deutschen Gesellschaft für Bildungsverwaltung liegen vor allem auf folgenden Gebieten:

- *Erhaltung und Ausbau eines Kontaktnetzes*  
zwischen Verantwortungsträgern in den zuständigen Ministerien, in Schulen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen, in der staatlichen und kommunalen Schulverwaltung, auch auf internationaler Ebene
- *Beratung und Informationsaustausch von bzw. zwischen Institutionen, Organisationen und Einzelpersonen*
- *Einrichtung und Unterhaltung von Arbeitsgruppen*
  - Neue Medien (Moderatoren: Zita Götte, Solingen; Ministerialdirigent Jürgen Schlegel, Bonn)
  - Qualitätssicherung (Moderatoren: Ministerialdirigent a.D. Georg Knauss, München; Prof. Dr. Horst Weishaupt, Erfurt)
  - Lehrerbildung (Moderatoren: Prof. Dr. Hans-Peter Füssel, Bremen; Prof. Dr. Lutz R. Reuter, Hamburg)
  - Erst- und Weiterbildung (Oberschulrat Dieter Hölterhoff, Potsdam; Ministerialdirigent a.D. Peter Schermer, Frankfurt am Main)
- *Veranstaltungen und Dokumentationen von Jahrestagungen*
  - Das Bildungswesen im künftigen Deutschland (1990)
  - Bildungsplanung (1991)
  - Qualität und Effizienz von Bildungseinrichtungen (1992)
  - Föderalismus und Koordinierung im Bildungswesen (1993)
  - Lernen in einer offenen Gesellschaft (1994)
  - Selbstgestaltung und Selbstverantwortung im Bildungswesen (1995)
  - Bildung im vereinten Deutschland (1996)
  - Qualität im Bildungssystem (1997)
  - Bildungsallianzen (1998)
  - Die Internationalisierung des Bildungswesens (1999)
  - Bildung in einer sich wandelnden Arbeitswelt (2000)

- *Veranstaltung und Dokumentation von Expertengesprächen und Fachtagungen*
  - Motivationsprobleme der Lehrerschaft (1990)
  - Schulaufsicht und Bildungsplanung (1991)
  - Gewalt in der Schule (1993)
  - Utopie, Alibi oder Realität – Funktionen und Perspektiven für Frauen in der Bildungsverwaltung der 90er Jahre (1996)
  - Bildung auf dem Lande – Rahmenbedingungen, Probleme, Perspektiven (1997)
  - Modernisierung der beruflichen Bildung (2000)
  - Neue Medien in der Schule – Herausforderungen vor Ort (April 2001)
  - Qualitätssicherung durch Netzwerkarbeit (September 2001)
  - Regionale Netzwerke der beruflichen Bildung (Oktober 2001)
  - Neue Entwicklungen in der Lehrerausbildung (Februar 2002)
  - Neue Medien in der Schule – Finanzierungsfragen – Netzwerke und kooperative Konzepte (Juni 2002)

➤ *Herausgabe der „Zeitschrift für Bildungsverwaltung (ZBV)“*

Die ZBV ist eine Zeitschrift für Führungskräfte im Bildungswesen: für Personen, die Aufgaben der Schulleitung wahrnehmen; für Hochschulkanzlerinnen und Hochschulkanzler; für Bildungsverantwortliche in Unternehmen, Kammern und Verbänden; für Referentinnen und Referenten in Ministerien und nachgeordneten Behörden; für leitende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Schulaufsicht und in der kommunalen Schulverwaltung sowie in der Bildungs- und Berufsberatung.

Die Zeitschrift erscheint jährlich mit zwei Ausgaben.

Die Zeitschrift und die Dokumentationen der Tagungen können bei der Geschäftsstelle abonniert bzw. bestellt werden.

## ***Vorstand 2002-2004***

### *Vorsitzender*

Professor Dr. Hermann Avenarius, Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Frankfurt am Main

### *Stellvertretender Vorsitzender*

Ministerialdirigent Jürgen Schlegel, Generalsekretär der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung, Bonn

### *Weitere Vorstandsmitglieder*

Ministerialdirigent a.D. Peter Schermer, Frankfurt am Main

Ltd. städtische Verwaltungsdirektorin Renate Tölle, Schulverwaltungsamt der Stadt Dortmund, Fachbereich Schule

Professor Dr. Horst Weishaupt, Universität Erfurt

## ***Beirat***

Professor Dr. Hans-Peter Füssel, Hochschule für Öffentliche Verwaltung, Bremen  
(Vorsitzender)

Ministerialdirigent a.D. Georg Knauss, München

Prof. Dr. Bernd Meyer, Beigeordneter beim Deutschen Städtetag und beim Städte-  
tag Nordrhein-Westfalen, Dezernent für Bildung, Kultur und Sport, Köln

Dr. Christiane Neumann, Administrative Geschäftsführerin des Wissenschaftszent-  
rums Berlin für Sozialforschung und Administrative Vizepräsidentin der Wissen-  
schaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz

Ministerialdirigent Dr. Peter Pauly, Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Ba-  
den-Württemberg, Stuttgart

Professor Dr. Lutz R. Reuter, Universität der Bundeswehr, Hamburg

Uwe Schlicht, Redakteur beim „Tagesspiegel“, Berlin

Dr. Bernhard Wiebel, Universitätskanzler a.D., Bochum

## ***Geschäftsstelle***

### *Geschäftsführer*

Dr. Hans-Werner Fuchs

### *Anschrift*

Geschäftsstelle DGBV  
c/o Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung  
Postfach 17 11 38  
10203 Berlin

*Telefon:* (030) 29336014

*Telefax:* (030) 29336040

*E-Mail:* [dgbv@bbf.dipf.de](mailto:dgbv@bbf.dipf.de)

*Internet:* [www.dgbv.de](http://www.dgbv.de)

### *Bankverbindung*

Postbank Frankfurt am Main

Konto-Nr.: 368 78-608

BLZ: 500 100 60

## ***Mitgliedschaft***

„Mitglieder können natürliche und juristische Personen werden, die die Ziele der Gesellschaft bejahen und zu deren Verwirklichung beitragen wollen. Über die Aufnahme entscheidet der Vorstand.“ (§ 3 der Satzung)

Der Jahresbeitrag beträgt für Einzelmitglieder 50,-Euro, für korporative Mitglieder 100,-Euro; bei gleichzeitiger Mitgliedschaft im Europäischen Forum für Bildungsverwaltung.

Der Beitrag schließt kostenlosen Bezug der Tagungsbände und der „Zeitschrift für Bildungsverwaltung“ ein. Bei Tagungen wird der Kostenbeitrag für Mitglieder ermäßigt.

Die Deutsche Gesellschaft ist gemäß Bescheid des Finanzamtes Frankfurt Main III vom 4. April 2001 (Steuernummer 45 250 8867 9 – K28) wegen Förderung der Bildung als *gemeinnütziger Verein* anerkannt. Mitgliedsbeitrag und Spenden sind somit steuerlich abzugsfähig.

Informationsmaterial kann bei der Geschäftsstelle angefordert werden.