

Werner Führer:

Schulentwicklung und Schulaufsicht

Welche Aufgaben sollen zentral, welche dezentral wahrgenommen werden?

Summary:

Antworten auf diese Ausgangsfrage möchte ich durch Untersuchung der **Schlüsselkategorien** der aktuellen Reformprogrammatisierung zur Schulaufsicht und neuen Verwaltungssteuerung gewinnen. Die aktuelle Diskussion und der konkrete Start neuer Steuerungsmodelle für das Bildungswesen in Hessen bilden dazu den konkreten Bezugsrahmen.

Die Fragestellung impliziert, dass es Vor- bzw. Nachteile für die konkrete Arbeit eines Staatlichen Schulamts durch die zentrale Verwaltung gibt.

Ziel des Verwaltungshandelns im Bereich der öffentlichen Schule muss es jedoch sein - was zu belegen gilt - Rahmenvorgaben und Planungsabläufe unter Anwendung der neuen Verwaltungssteuerung so zu strukturieren, dass im Unterricht der Schulen die jeweils dem beruflichen Wandel entsprechenden Bildungsstandards erreicht werden können. **Insofern geht es um die Frage, welche Aufgaben zentral wahrgenommen werden müssen und welche Aufgaben dezentral (besser) geleistet werden können.**

Während man früher der Auffassung war, dass Wandel durch „top-down“- Strategien, also von „oben“ erfolgreich ist, kam man später zur Überzeugung, „bottom-up“-Innovationen seien es, da von den Betroffenen selbst Reformen eingeleitet werden konnten und damit eine höhere Motivation entstünde. Gezeigt hatte sich jedoch - das können wir aus internationalen Erfahrungen lernen - dass **der Erfolg vor allen Dingen dann am größten war, wenn „bottom-up“ - und „top-down“ Strategien in Verbindung standen, dass also Schulen Möglichkeiten der Eigenentwicklung erhielten und andererseits durch Schulaufsicht, durch bestimmte Rahmenbedingungen abgesichert und begleitet wurden.** Das sogenannte "Gegenstromverfahren" erscheint hierzu die geeignete Organisationsform.

1. Einleitung

Verwaltungshandeln bei der Erledigung staatlicher Aufgaben muss **den Grundsätzen der demokratischen Legitimität, der rechtsstaatlichen Legalität und der sozialstaatlichen Effektivität** gerecht werden. Nicht der Markt sondern Gesetze und politische Prozesse bestimmen die Organisationsziele und das Leistungsspektrum der Verwaltung.

Rechtliche Vorgaben regeln in weiten Teilen Art, Umfang, Beschaffenheit und teilweise auch spezifische Prozessmerkmale.

Das Gebot der Chancengleichheit und der Grundsatz der Vergleichbarkeit der schulischen Abschlüsse unterstreichen die Bedeutung zentraler Steuerung und Verwaltung.

Weiter sind nur **begrenzte staatliche Ressourcen** vorhanden und zusammen mit politisch bedingten Veränderungen wird erheblich Einfluss auf die Planung und Steuerung der Aufgabendurchführung genommen.

Sozialpolitische Effektivität ist dabei nicht nur die Summe des individuellen Nutzen, weil neben den Interessen individueller Leistungsempfänger (Schülerinnen und Schüler) auch die Bedürfnisse der Gesellschaft (gesamtgemeinschaftlicher Bildungsstand) insgesamt zu berücksichtigen sind.

Die Steuerung von ca. 1800 Schulen in Hessen bedarf jedoch einer Abstimmung, welche Aufgaben zentral und welche Aufgaben dezentral wahrgenommen werden.

Hier ist in den letzten Jahren eine intensive Diskussion eingeleitet worden. Diese 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 lassen sich – dies zeigen die Erfahrungen - nicht durch Anweisungen von oben erreichen, sondern sie erfordern maßgeblich eine Entwicklung von unten.

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.

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.**“ (Euler: 2002, S. 2)

Hinzu kommt, dass die Erfahrungen belegen, dass auch bei Lehrkräften von vier „Leistungstypen“ ausgegangen werden kann (vgl. Anlage).

2. Aktuelle Diskussion

Im Moment reicht die deutsche Diskussion von der Forderung nach weitgehender Abschaffung der dezentralen Schulaufsicht bis zur Verstärkung der Schulaufsicht.

Ein Problem besteht insbesondere in der Frage, ob Evaluation und Beratung durch die gleiche Person erfolgreich wahrgenommen werden können.

Hierzu gibt es die Vorschläge, Beratung und Kontrolle unterschiedlichen Personen bzw. Institutionen anzuvertrauen, was gerade in Baden-Württemberg geschieht (Beratung durch die Schulaufsicht, Evaluation durch Landesinstitut).

Andererseits gibt es auch Verfahren, in denen formlose Evaluation und Beratung durchaus kombiniert werden können: **In hierarchieübergreifenden Arbeitsprozessen zwischen Schulleitung, Lehrerschaft und Schulaufsicht werden gleichzeitig Probleme der Schule einer Lösung zugeführt und andererseits entsteht eine weitgehend formlose Evaluation (vgl. Koller 2000). Diese Form der Schulaufsicht setzt jedoch hohe fachliche Kompetenz wie auch enormen Kraftaufwand voraus.**

Entscheidend für den Erfolg ist in jedem Fall die Qualität des Umgangs zwischen Schulaufsicht, Schulleitung bzw. Lehrpersonal.

Denn wenn Schulaufsicht erfolgreich sein will, muss sie pädagogische Erkenntnisse und Leitlinien besonders ernst nehmen: **“Schulaufsicht ist so gut, wie sie Schulen hilft, gut zu sein.“** (vgl. Rosenbusch)

2.1. Neue Verwaltungssteuerung in Hessen

Ziel der hessischen Landesregierung ist es, bis zum Jahre 2008 die "Neue Verwaltungssteuerung" (NVS) flächendeckend einzuführen. Unterstützt durch die Standardsoftware SAP R/3 soll bis 2004 die **Umstellung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens auf die kaufmännische Buchführung** erfolgen. Diese wird um Kosten- und Leistungsrechnung, Produktsteuerung sowie ergebnisorientierte dezentrale Budgetierung mit begleitendem Controlling ergänzt.

Methodenkonzept, Controllingkonzept, Einführungskonzept und die Entscheidung für SAP R/3 sowie die Erfahrungen aus verschiedenen Pilotprojekten ("Neue Steuerungsmodelle") sind u.a. Grundlagen für die seitherige Arbeit, um das Ziel "Produkthaushalt" spätestens in 2008 zu erreichen.

Mit diesem ehrgeizigen Projekt verfolgt die Landesregierung drei zentrale Ziele:

1. ein durchgängig ergebnisorientiertes Arbeiten der Verwaltung
2. eine weitgehende Dezentralisierung der Fach- und Finanzverantwortung auf einzelne Dienststellen und
3. eine stärkere Serviceorientierung und damit mehr Bürgerfreundlichkeit.

2.2. Controlling in der öffentlichen Verwaltung

Als wesentliche Elemente dieses sog. Neuen Steuerungsmodells (NSM) für die gesamte öffentliche Verwaltung sind die folgenden zu nennen:

- Klare Abgrenzung der Verantwortung zwischen Verwaltung und Politik
- Reduktion der zentralen Steuerung mit besserer Unterstützung der dezentralen Bereiche
- Kontraktmanagement
- Dezentrale Ressourcenverantwortung, Vereinigung von Fach- und Ressourcenverantwortung in einer Hand
- Organisationsentwicklung
- Output- bzw. produktorientiertes Handeln
- Personalentwicklung

- Einführung verschiedener betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente (Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung, Kennzahlen, Berichtswesen)

(Elemente des NSM, vgl. Steinbrenner 1995, S. 288 ff. und Hilbertz 1996, S. 238 ff.)

Entsprechend der zunehmenden Dezentralisierung in der öffentlichen Verwaltung wird sich auch dem Verwaltungscontrolling die Frage stellen, welche Aufgaben zentral wahrgenommen werden müssen und welche auch dezentral erfüllt werden können.

3. Schulaufsicht zwischen Dezentralisierung und Zentralisierung

International zeigt sich eine Tendenz, die in zwei Richtungen geht. Einerseits sind in praktisch allen Industrieländern **im Schulbereich Dezentralisierungstendenzen** festzustellen, solche, die also mehr Schulautonomie bzw. eine erweiterte Eigenverantwortung von Schule bedeuten. Gleichzeitig haben wir jedoch als gegenläufige Entwicklung Zentralisierungsbestrebungen, die auf stärkere zentrale Einflussnahme und Kontrolle beispielsweise durch eine verstärkte Rechenschaftspflicht der Schulen hinauslaufen (vgl. Huber 2002). **Also einerseits Schule als zunehmend selbständiges „lernendes Unternehmen“ (Fullan), andererseits zunehmende Rechenschaftspflicht.**

Auf der einen Seite erhalten die Schulen zusätzliche Kompetenzen, z.B. (Budgetverwaltung, Außen-darstellung, Schulprogrammerstellung, innere Evaluation, curriculare und Stundenplanentscheidungen, Personalwirtschaft etc.). Andererseits werden international Qualitätsfeststellung und Rechenschaftslegung betont.

Insofern gilt: **Schulaufsicht wird um so wichtiger, je größer die Handlungsspielräume und Verantwortungsbereiche der einzelnen Schulen werden. (vgl. Rosenbusch)**

3.1. Top-down oder bottom - up?

In den Veröffentlichungen zu Fragen des Planungsmanagements (aufbauorganisatorische Aspekte) in Industrie und Wirtschaft werden folgende Aspekte herausgearbeitet:

Die Aufgaben bei der Gestaltung des Planungssystems sowie die unterstützenden und koordinierenden Teilaufgaben im Planungsprozess werden häufig **speziellen Instanzen** übertragen. Diese sind entweder Teil der Controllingabteilung oder wirken mit dieser zusammen. Es handelt sich dabei meist um die folgenden Aufgaben:

- Gestaltung und Pflege des Planungssystems,
- Mitwirkung bei der Erstellung von Planungsunterlagen (z. B. Formulare),
- Inangehalten der Planungstätigkeit der Linie,
- Hilfeleistung und Beratung bei der Planung,
- Abstimmung der Planungstätigkeit und der Pläne (inhaltlich),
- formelle Prüfung der Pläne,
- Mitwirkung bei der Ergebniskontrolle und Auswertung,
- Erarbeitung von Grundlageninformationen für die Planung

Wer im Einzelnen diese Aufgaben wahrnimmt, hängt stark von der Unternehmensgröße ab: **In „kleinen“ Unternehmen wird sowohl die inhaltliche Planung als auch das Planungsmanagement von der Geschäftsführung wahrgenommen. Mittelständische Unternehmen setzen häufig spezielle Stellen für das Planungsmanagement ein (z. B. Assistent der Geschäftsführung). In Großunternehmen gibt es oft spezielle Abteilungen, die sich unter Umständen mit speziellen Teilen der Planung befassen (z. B. strategische Planung) und sich regelmäßig mit dem Controlling sowie den betroffenen Funktionsbereichen in der Linie abstimmen.**

Für die Dauer der Planungsrunde werden zum Teil auch spezielle Gruppen gebildet (sog. task forces), die sich aus Mitgliedern der zu planenden Fachabteilung sowie Planungsspezialisten zusammensetzen. Die Durchführung der Planung bekommt auf diese Weise oft den Charakter eines Projektes.

Ablauforganisatorische Aspekte der Planung

Als grundlegende gestaltende Aufgabe ist hier die Verbindung des Planungsprozesses mit den Hierarchieebenen der Organisation von besonderer Bedeutung. **Dabei ist zu klären, welche Stellen der einzelnen Hierarchieebenen in welcher Reihenfolge an den verschiedenen Teilprozessen der Planung mitwirken sollen.**

Dieser Sachverhalt ist unter dem Begriff der „**Hierarchiedynamik**“ bekannt. Wir kennen dazu drei Ausprägungsformen:

Retrograde Planung:

Die Planung erfolgt in der Organisationshierarchie von „oben“ nach „unten“ (**Top-down-Ansatz**); d. h. die Führungsspitze der Unternehmung legt die obersten Ziele als Rahmenplan fest, die weiteren Führungsebenen konkretisieren diese schrittweise in detailliertere Teilpläne.

Progressive Planung:

Die Planung beginnt bei den unteren Ebenen der Organisation und wird schrittweise in der Organisation nach „oben“ geführt (**Bottom-up-Ansatz**). Die Gesamtziele und -pläne sind somit das Endergebnis der Planung.

Gegenstromverfahren:

Diese Vorgehensweise kombiniert die retrograde mit der progressiven Planung. Zunächst werden vorläufige Oberziele durch die oberste Führungsebene gesetzt und aus ihnen durch die untergeordneten Ebenen Unterziele und Teilpläne zwecks Prüfung der Realisationsmöglichkeiten abgeleitet. Dann setzt der Rücklauf von „unten“ nach „oben“ ein, der die Pläne der unteren Ebenen schrittweise koordiniert und zusammenfasst. Der Prozess schließt ab mit der endgültigen Festlegung der Ziele und Pläne durch die oberste Führungsebene. Der Anstoß kann im Prinzip auch von „unten“ erfolgen.

Die retrograde Planung ist stark zentralistisch organisiert. Bei der progressiven Planung besteht die Gefahr, dass die einzelnen Ziele und Pläne nicht auf ein gemeinsames Gesamtziel hinführen.

Das Gegenstromverfahren kombiniert beide Verfahren.

Diese Instrumente sind in den Schulen weniger bekannt.

Das Planungshandbuch dokumentiert das Ergebnis der Gestaltung des Planungssystems durch den Controller bzw. die betroffenen Bereiche im Unternehmen. Es gibt an, wie, wann und durch wen die Planung zu erfolgen hat. Obwohl es damit auch aufbauorganisatorische Aspekte enthält, kann es auch als ablauforganisatorische Unterstützung verstanden werden, das dem Planungsmanagement und den Planenden als Nachschlagewerk zum Planungssystem dient.

3.2. Fristigkeit und Stufen der Planung

Im Planungsprozess der Schulverwaltung und der Schulen bestehen unterschiedliche Größen, die von unterschiedlicher zeitlicher Fristigkeit sind. So sind z. B. die Vergleichsarbeiten eine kurzfristige Planungsgröße. Der Erfolg, der sich aus der Gegenüberstellung von Aufwand und Ertrag ergibt, ist eine eher mittelfristige Planungsgröße und das Erfolgspotential, das sich stark an Schulabschlüssen und Ausbildungschancen orientiert, gehört z. B. zu den langfristigen Planungsgrößen.

Diesem Sachverhalt muss das Planungssystem Rechnung tragen, indem es nach kurzfristiger, mittelfristiger und langfristiger Planung unterscheidet. Geläufige Zeithorizonte sind:

- kurzfristig: bis zu einem Jahr,
- mittelfristig: zwei bis fünf Jahre,
- langfristig: mehr als fünf Jahre.

Eine andere Abstufung der **Planung unterscheidet die strategische, taktische und operative Planung.**

Bei den Stufen der strategischen, taktischen und operativen Planung ist die Fristigkeit nur eines von vielen Kennzeichnungsmerkmalen. Im Vordergrund steht vielmehr das Ausmaß der geplanten Systemänderung.

Diese drei Stufen lassen sich als eine Hierarchie in dem Sinne ansehen, dass die übergeordnete Ebene jeweils den Rahmen abdeckt, in dem auf der unteren Ebene geplant wird. **Die strategische Ebene steht an der Spitze der Hierarchie, darauf folgt die taktische und dann die operative Ebene.**

Auf der strategischen Stufe wird die grundsätzliche Entwicklung der gesamten Unternehmung für einen längeren Zeitraum geplant und kontrolliert. Es handelt sich um Veränderungen, die das Gesamtsystem Unternehmung betreffen. Die Probleme auf dieser Stufe sind in der Regel langfristig. Aufgaben der strategischen Planung liegen im rechtzeitigen Erkennen von Chancen und Gefahren für die Unternehmung und im Entwickeln von Strategien zur Wahrnehmung der Chancen und zur Abwehr der Risiken.

Auf der taktischen Stufe geht es darum, die Ziele und Strategien der strategischen Stufe zu konkretisieren. Es werden operationale Ziele für die Gesamtunternehmung und für ihre Teilbereiche ausgearbeitet und Ressourcen und Maßnahmen zur Zielerreichung festgelegt. Die Planung von Investitionen ist ein typisches Aufgabenfeld der taktischen Planung.

Auf der operativen Stufe handelt es sich um die in der Regel kurzfristige Planung der Leistungserstellungs- und Leistungsaustauschprozesse. Dabei wird von gegebenen Kapazitäten und feststehendem Produktangebot ausgegangen. Die operative Stufe plant den optimalen Einsatz der Ressourcen.

4. Aufgaben des Staatlichen Schulamtes

In Hessen fungieren die Staatlichen Schulämter als Verwaltungsebene zwischen dem Hessischen Kultusministerium und den Schulen.

Zudem sind die Staatlichen Schulämter personalführende Behörden und damit zuständig für die Lehrerversorgung der Schulen.

Das Staatliche Schulamt für den Lahn-Dill-Kreis und den Landkreis Limburg-Weilburg hat als zentrale Aufgabe die Dienst- und Fachaufsicht über alle Schulen dieser beiden Landkreise.

Die Schulaufsicht nach heutigem Selbstverständnis sorgt nicht nur dafür, dass an den Schulen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften eingehalten, nach allgemein anerkannten pädagogischen Grundsätzen und Bewertungsmaßstäben verfahren und die Lehrpläne beachtet werden. Vielmehr sehen die schulfachlichen Aufsichtsbeamtinnen und -beamten eine weitere Aufgabe darin, **die Schulen bei der Erfüllung ihres Erziehungs- und Bildungsauftrages zu beraten und zu unterstützen. Aktuelle Schwerpunkte in der Beratung und Unterstützung der Schulen sind:**

- Entwicklung, Umsetzung und Evaluation der Schulprogramme
- Entwicklung und Sicherung der Qualität schulischer Arbeit bei selbständiger werdenden Schulen
- Gewährleistung der Vergleichbarkeit der Abschlüsse und der Durchlässigkeit der Bildungsgänge
- Personalentwicklung durch Gewinnung und Qualifizierung von Fach- und Führungskräften
- Mitwirkung bei der Schulentwicklungsplanung durch Beratung des Schulträgers.

4.1. In welchen Strukturen wird dieser Gesetzesauftrag erfüllt?

Das klassische Konzept der "Schulräte" aus der unmittelbaren Zeit nach dem 2. Weltkrieg: Schulbesuche/Unterrichtsbesuche in großer Zahl ist zeitlich nur noch bedingt möglich und wird als Instrument zur Konfliktbewältigung immer noch genutzt.

Die Dienstbesprechungen haben nach wie vor eine wichtige Funktion auch schulaufsichtliche Aufgaben mit abzudecken.

Durch die Vorgaben "**Schulprogramm**", Fortschreibung und Evaluation der Schulprogramme, durch die Auflage von **Vergleichsarbeiten** und die **Abschlussprüfungen** in der Mittelstufe wird die **Dienst- und Fachaufsicht gestärkt**.

Bereits der jährliche Mathematikwettbewerb belegt, dass sich dadurch auch die Fachaufsicht durch gezielte Ansprache von Schulleitungen bis zur jeweiligen Lehrkraft verbessern lässt.

Kennzeichnend für die Strukturierung und Verbesserung des Arbeitsfeldes "Aufsicht" sind die Schulverbände im Bereich des Staatlichen Schulamtes Lahn-Dill und Limburg-Weilburg. In diesen Verbänden können nahezu allen inhaltlichen und organisatorischen Maßnahmen rechtzeitig (teilweise präventiv) erörtert werden.

Da im Schulgesetz außerdem die Bestellung von **Fachberaterinnen und Fachberatern** vorgesehen ist, können sowohl präventiv als auch im Nachgang zu Problemen und Unzulänglichkeiten fachaufsichtliche Aktivitäten intensiv bearbeitet werden.

Wen o.g. Aufgabenstellungen in einer effektiven und zielgerichteten Kommunikations- und Organisationsstruktur zwischen Schulamt und den Schulen umgesetzt werden sollen, dann **müssen dafür die personellen Ressourcen gegeben sein**. Das vorliegende Personalrahmenkonzept des Kultusministeriums wurde inzwischen verbessert.

4.2. Der Amtsbereich

Nachdem die vier Kreisgebiete Dill-Kreis, Landkreis Wetzlar, der Oberlahnkreis und der Landkreis Limburg in zwei Landkreise Lahn-Dill und Limburg-Weilburg zusammengeführt waren, wurden die ehemals 4 Schulämter ebenfalls auf diese neue Verwaltungsstruktur bezogen.

Nach einer erneuten Verwaltungsreform gibt es nunmehr **ein Staatliches Schulamt für die beiden Landkreise**.

Die sehr verschiedene historische Entwicklung des Schulsystems in den vier ehemaligen Kreisgebieten führt zu einer **vielfältigen, dezentralen schulischen Infrastruktur**.

Zur Zeit ist das Staatliche Schulamt in zwei Standorten organisiert: Wetzlar und Weilburg. Insgesamt gibt es **172 Schulen** (fast 10 % der Schulstandorte in Hessen) im Amtsbereich des Staatlichen Schulamts für den Lahn-Dill-Kreis und den Landkreis Limburg-Weilburg.

4.3. Personalverwaltung (Lehrkräfte)

Für die Grundschulen, Haupt- und Realschulen, Gesamtschulen, Gymnasien, Sonderschulen und Beruflichen Schulen in den beiden Landkreisen wird mit insgesamt **4566 Lehrerinnen und Lehrern** im Schuljahr 2002/2003 der bisher höchste Stand erreicht.

Durch die zahlreichen Neueinstellungen, Pensionierungen, Abordnungen, Versetzungen und Vertretungsverträgen, Neubesetzungen von Funktionsstellen ist die Personalverwaltung über die Grenze des normalen Arbeitsanfalls hinaus belastet worden.

Die Umstellung von AVSS in das SAP-Programm haben diese Situation nochmals verschärft. Die Schwierigkeiten der Schulen mit dem neuen LUSD - Programm und der Terminierung am Schulanfang haben zu erheblichen Engpässen in der Bearbeitung von anderen wichtigen Aufgaben geführt (z.B.: termingenaue Genehmigung aller Schulprogramme).

Da die personelle Ausstattung des Amtes nicht diesen Aufgaben und Anforderungen entspricht, wird versucht durch Teambildung zwischen schulischen Dezernenten/Dezernentinnen, beamteten Sachbearbeitern/Sachbearbeiterinnen und angestellten Mitarbeiterinnen/Mitarbeitern eine Stabilisierung der Ausgangssituation in der Personalverwaltung zu erreichen.

5. Grundlagen für Steuerungsmodelle

5.1 New Public Management (NPM)

Die Steuerung der Schulen erfolgte bisher 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 Steuerungsmodelle 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. 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 Schulaufsicht soll sich nicht als Inspektorat, sondern als „Ermöglicher“ von Eigengestaltung und Kreativität verstehen, sie repräsentiert weniger ein Kontrollorgan, sondern ist 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 Hessen 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).

5.2 (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, Personalhonorierung 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.

5.3 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, Behörden) 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.).

Die kontinuierliche Weiterentwicklung der Mitarbeiter erscheint mit in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung: Der Zusammenhang von Qualifikationen einer Lehrkraft und dem Führungsstil.

Die Entwicklungsstufen eines Mitarbeiters pro Hauptaufgabe – so die allgemeine Führungslehre – erlauben immer nur einen darauf abgestimmten Führungsstil. Dieser ist aber auch immer Voraussetzung zum Erreichen einer höheren Entwicklungsstufe des Mitarbeiters/der Mitarbeiterin.

Zielsetzung eines Vorgesetzten sollte es sein, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit einer hohen Entwicklungsstufe zu haben, um so weit wie möglich Aufgaben und Verantwortung delegieren zu können.

Folgende Entwicklungsstufen und entsprechende Führungsstile werden in den „Führungslehrgängen des Landes Hessens empfohlen:

Definition:

E1:

geringe bis mittlere Kenntnisse,
geringes Engagement;

E2:

geringe bis mittlere Kenntnisse,
mittleres bis gutes Engagement;

E3:

gute Kenntnisse,

S1:

anweisen, dirigieren, lenken,
bestimmen, enge Kontrolle;

S2:

anleiten, trainieren, unterweisen,
argumentieren, **überzeugen**;

S3:

beraten, unterstützen,

geringes bis mittleres Engagement;

partizipativ sein;

E4:

gute Fähigkeiten,
gutes Engagement;

S4:

Hilfe zur Selbsthilfe, **delegieren**,
viel Spielraum, lange Leine,
hohes Maß an Selbstkontrolle.

Bei **E1** und **E2** ist die "Führungskraft aktiver"! Bei **E3** und **E4** ist der Mitarbeitende aktiver!
Je höher die Entwicklungsstufe eines Mitarbeiters, umso weniger Intervention und Aufmerksamkeit des Vorgesetzten ist notwendig und umso konsequenter kann delegiert werden.

Die Gesamtsituation eines Kollegiums bestimmt das Führungshandeln auf der Ebene der Einzelschule. Das mehrheitliche Rollenverständnis und das Ausmaß des Engagements der Lehrerschaft einer Region bestimmen auch schulaufsichtliches Handeln:

Stil 1: Anweisen, Dirigieren, Lenken

Der Vorgesetzte gibt präzise Anweisungen und beaufsichtigt gewissenhaft die Durchführung der Aufgabe.

Stil 2: Trainieren, Überzeugen

Der Vorgesetzte lenkt und überwacht auch weiterhin gewissenhaft die Durchführung der Aufgabe, bespricht aber seine Entscheidungen mit dem Mitarbeiter, bittet ihn auch um Vorschläge, trainiert, unterweist und überzeugt den Mitarbeiter von der Notwendigkeit der Aufgabe.

Stil 3: Beraten, Unterstützen

Der Vorgesetzte berät und unterstützt den Mitarbeiter bei der Durchführung der Aufgabe und hilft ihm bei der Lösung seiner Probleme.
Prinzip: Hilfe zur Selbsthilfe.

Stil 4: Delegieren

Der Vorgesetzte überträgt dem Mitarbeiter in hohem Maße Kompetenz und Verantwortung für die zu fällenden Entscheidungen und die zu lösenden Aufgaben.

5.4 Qualitätsmanagement (QM)

Die *Grundidee* des QM besteht darin, nicht nur das Endprodukt, sondern alle vorgeschalteten Teilprozesse einer kontinuierlichen Qualitätsüberprüfung und -sicherung zu unterziehen. **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.**

Die Modelle unterscheiden sich im Hinblick auf die konkreten *Bezüge* einer Qualitätssicherung. So wird versucht, 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

zumeist formale Kriterien vor, auf die hin die Qualitätssicherung ausgelegt werden soll, sie lassen hingegen offen, was konkret als Qualität gefasst wird.

Eine wesentliche Gefahr kann in diesem Zusammenhang darin gesehen werden, dass nur messbare Ziele berücksichtigt und Schulen über scheinexakte Indikatoren vergleichbar gemacht werden.

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 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:

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.

5.5 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 inhaltlichen Voraussetzungen zur Umsetzung der Entwicklungsziele verbessert werden.

6. Wie lässt sich die Reformprogrammatisik beurteilen?

Die mit der Schulentwicklung verbundenen Zielsetzungen vollziehen sich auch 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.

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. Im Ergebnis entsteht der Effekt, dass nicht verkraftbare Reformarbeiten nicht zu Veränderungen, sondern eher zu Überlastungsgefühlen und Abwehrhaltungen führen.

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 systematisches 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 unzweckmässiger 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 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:

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.

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):

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

Die Übersicht zeigt, dass die Aufgaben der strategischen Führung in vielen Bereichen zwischen der **zentralen und dezentralen Schulaufsicht neu geordnet werden müssen**. Es treten möglicherweise für die regionale Schulaufsicht Aufgaben hinzu, die bislang nicht existierten, und es verlagern sich Aufgaben von der 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.

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.

Grundsätzlich geht es um die Veränderung des Handelns in hierarchisch-fremdgesteuerten Bürokratiestrukturen hin zu selbstorganisierten Teamkulturen.

Auch die zweite Teilfrage kann nicht abschließend beantwortet werden. 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, dass 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 Regelumsetzung 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.

Das dezentrale Controlling kann als logische Folge der allgemeinen Dezentralisierungstendenz betrachtet werden.

In der Industrie und Wirtschaft gilt dabei folgender Grundsatz: Damit sich die einzelnen Einheiten innerhalb des Unternehmens tatsächlich selbst steuern können, wird den ergebnisverantwortlichen Managern ein Controller zugeteilt, der zum einen diesen bei seiner Arbeit unterstützt, gleichzeitig jedoch Verbindung zum zentralen Controlling hält. Er bildet damit die Brücke zwischen dezentralem Manager und Zentralcontrolling. Aus seiner Mittlerfunktion ergibt sich die Frage, von welcher Seite der dezentrale Controller Weisungen entgegenzunehmen hat. Hier könnte die „regionale Schulaufsicht“ ihre neue/alte Bedeutung erhalten.

Während man früher der Auffassung war, dass Wandel durch „top-down“-Strategien, also von „oben“ erfolgreich ist, kam man später zur Überzeugung, „bottom-up“-Innovationen seien es, da von den Betroffenen selbst Reformen eingeleitet werden konnten und damit eine höhere Motivation entstände. **Gezeigt hatte sich jedoch - das können wir aus internationalen Erfahrungen lernen - dass der Erfolg vor allen Dingen dann am größten war, wenn „bottom-up“ - und „top-down“ Strategien in Verbindung standen, dass also Schulen Möglichkeiten der Eigenentwicklung erhielten und andererseits durch Schulaufsicht, durch bestimmte Rahmenbedingungen abgesichert und begleitet wurden.**

Dass Schulautonomie alleine keine Erfolgsgarantie ist, zeigt eine Untersuchung des „Consortium For Policy Research And Education“. Von 27 Schulen in drei US-Schulbezirken, einem kanadischen und australischen Staat, die mit SBM (School Based Management) vier Jahre gearbeitet hatten, war lediglich etwa die Hälfte erfolgreich im Hinblick auf Curriculum und Unterricht. Bei den anderen hatte sich fast nichts ergeben. Entscheidend war die Kraft der Durchsetzung der Idee, die Information aller Beteiligten, Wissen, Skills und Belohnungen im Hinblick auf bestimmte Ergebnisse (OECD 2001). In diesem Fall ist die Schulaufsicht als Hüterin der Entwicklung sinnvoll.

7. Abschluss

Die Ausgangsfrage: „Erläutern Sie bitte am Beispiel einer dezentralen Verwaltung die Vor- und Nachteile einer zentralen Verwaltung im Bereich der Schulaufsicht!“

impliziert einen Gegensatz (Vor- und Nachteile) zwischen strategischen und operativen Zielen der Qualitätsentwicklung in den Schulen. **Dieser scheinbare Gegensatz könnte in einer Organisationsstruktur und einem Verwaltungshandeln im Sinne des „Gegenstromverfahrens“ aufgelöst werden.**

Die Diskussion über neue Steuerungsmodelle im Bildungswesen steht jedoch noch weitgehend am Anfang. Sie bleiben an vielen Stellen jedoch noch grundsätzlich und bedürfen unter den je spezifischen Bedingungen in Hessen und einer Region (Bereich eines Staatlichen Schulamts) einer konkreten Ausgestaltung und Erprobung.

Letztlich wird die Entwicklung daran zu messen sein, inwieweit die Bildung neuer Begriffe zu einer verbesserten Bildung von Menschen führt!

Die Anforderungen an die Schule werden derzeit neu formuliert: Die Qualität der Schule als Ort kognitiven Lernens und als Lebensraum für Schülerinnen und Schüler sowie als soziales System, das zu einer selbst lernenden und sich in eigener Verantwortlichkeit weiterentwickelnden Institution werden muss - dies alles hängt sowohl von der Qualität der Lehrerinnen und Lehrer als auch von funktionsfähigen Lehrerkollegien ab.

Ohne Zweifel arbeiten in Hessen fachlich und methodisch gut ausgebildete Lehrerinnen und Lehrer. Gleichwohl bringen die neuen Anforderungen neue Qualifikationsnotwendigkeiten mit sich. Hinzu kommen die Fähigkeit zur Arbeit im Team sowie Konflikt- und Kooperationsfähigkeit.

Die Anforderungen an die Lehrerkollegien als Orte des kollegialen Austauschs, der wechselseitigen Beratung, der Planung und Kontrolle schulischer Entwicklung machen es notwendig, die Fortbildung der Schulleiterinnen und Schulleiter unter diesem Aspekt zu intensivieren. Hierzu bedarf es einer regionalen Struktur:

Die Kooperations- und Arbeitsfelder erfordern ein Netzwerk, das durch seine Struktur eine kontinuierliche Bearbeitung erleichtert.

So ist zu empfehlen, dass es zwischen den beiden Schulträgern und dem Staatlichen Schulamt für jedes Jahr feste Terminabsprachen zu Beratungs- und Kooperationskonferenzen gibt, deren Tagesordnung gemeinsam festgelegt wird.

Die engere inhaltliche Abstimmung zwischen den Schulen kann nur durch Bildung von Schulverbänden erreicht werden, die z.B.: in Konferenzen die regionalen Vergleichsarbeiten erarbeiten und den erfolgreichen Übergang zwischen den Schulstufen evaluieren.

Diese Schulverbände sind in beiden Amtsbereichen eingerichtet worden.

Die Neuorganisation von Schulverbänden wurde für den Landkreis Limburg-Weilburg begonnen und sieht folgende Struktur und Aufgabenstellungen vor:

Schulverbände Grundschulen (Oberlahn, Goldener Grund, Limburg, Hadamar/Elz und Westerwald:)

Aufgabe: Koordination Vorlaufkurse, Vergleichsarbeiten und Absprachen zu den Bildungsstandards am Ende der 4. Jahrgangsstufe.

Schulverbände Haupt- und Realschulen einschließlich Gesamtschulen (Oberlahn, Goldener Grund, Limburg, Westerwald)

Aufgabe: Koordination Vergleichsarbeiten und Vorbereitung der Abschlussprüfungen in den Bildungsgängen Hauptschule, Realschule und integrierte Gesamtschule.

Schulverbände Wechsel von der Grundschule in die weiterführenden Bildungsgänge der Sekundarstufe I

Aufgabe: Analyse und Rückmeldungen zu den Leistungen in der folgenden Jahrgangsstufe

Schulverbände Haupt- und Realschulen sowie Gesamtschulen mit den Beruflichen Schulen/Gymnasiale Oberstufen

Aufgabe: Analyse und Rückmeldungen zu den Leistungen, Informationen zu Veränderungen in den Berufsfeldern, Zusammenarbeit bei Berufsschultagen

Aus diesen inhaltlich-curricularen Absprachen bzw. Analysen entstehen Fortbildungsbedürfnisse, die Relevanz für das Programm der Lehrerfortbildung haben. Weiter erleichtern Ergebnisse der Evaluation die Intensivierung der Arbeitsprozesse zwischen Schulen und Schulaufsicht.

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. /

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.

Euler, D. (2002): Neue Steuerungsmodelle im Bildungswesen - Folgen für Aufgaben und Qualifizierung von Bildungsverwaltern in der Beruflichen Bildung, Manuskriptfassung Soest, NRW

Fullan, M. (1999). Schule als lernendes Unternehmen: Konzepte für eine neue Kultur in der Pädagogik. Stuttgart: Klett- Cotta (Originalausgabe unter dem Titel: Change Forces. London 1993)

Fürstenau, P. (1967): Neuere Entwicklungen der Bürokratieforschung und des Schulwesens. In: Neue Sammlung. S.51 1-525

Guthmann, J. (1961): Ein Jahrhundert Standes- und Vereinsgeschichte. München: Oldenbourg.

Horster, L. / Rolff, H.-G. (Hrsg.): Schulleitung und Schulentwicklung. Erfahrungen – Konzepte – Strategien, Reg. 2.11, S. 1 – 19, Berlin 2000.

Huber, S.O. (1999). Schulleitung international. (Studienbrief der Fernuniversität Hagen). Weiterbildendes Studium „Vorbereitung auf Leitungsaufgaben in Schulen“ (VorLAuf). Hagen.

Koller, G. (2000). Beratungstage an der Schule — eine zeitgemäße Form der Wahrnehmung und Unterstützung der Arbeit der Schule. In: Schulverwaltung, By, 12,5. 420 —426.

Nevermann, K. (1982): Der Schulleiter: juristische und historische Aspekte zum Verhältnis von Bürokratie und Pädagogik. Stuttgart: Klett.

OECD (2001): New School Management Approaches. Paris.

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.

Rolf, H.-G. (1998). Schulaufsichtsentwicklung in Deutschland. Ein vergleichender Bericht aus Sicht des nordrhein-westfälischen QUESS-Projektes. In: Ministerium für Schule und Weiterbildung und Landesinstitut für Schule und Weiterbildung (Hg.), Schulentwicklung und Schulaufsicht — Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung von Schule (S. 95 —120). Soest: Verlag für Schule und Weiterbildung.

Rosenbusch, H.S. (1994). Lehrer und Schulräte. Ein strukturell gestörtes Verhältnis. Berichte und organisationspädagogische Alternativen zur traditionellen Schulaufsicht. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.

Rosenbusch, H.S. (1994). Hierarchie und Kollegialität - ein Widerspruch? Kooperation für eine gemeinsame pädagogische Zielsetzung. In: Buchen, H./ Horster, L./ Rolff, H.-G. (Hg.), Schulleitung und Schulentwicklung (Abschnitt D 1.1). Berlin, Bonn, Budapest. Heidelberg, Stuttgart: Raabe.

Rosenbusch, H.S./ Vogelsang, H. (1997). Fachliche Stellungnahme zum Richtlinienentwurf des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht, Kultus Wissenschaft und Kunst „Dienstliche Beurteilung der Lehrer an Volks- und Förderschulen“ vom 20.9.1996. In:

Die Schulleitung. Zeitschrift für pädagogische Führung in Bayern (Beiheft der „Pädagogischen Führung“ 1/ 97), 1, S. 3 — 11

Rosenbusch, H.S. (2002). Vom “private cold war“ zum “Freund in der Not“ In: Rolf, H.G./Schmidt (Hg), Brennpunkt Schulleitung und Schulaufsicht (S. 13-26), Neuwied, Kriftel: Luchterhand.

THOM, N. / RITZ, A. (2000): Public Management, Wiesbaden 2000.

Weitzel, Ulrike (2002). Berufsbild und Rollenverständnis der Schulaufsicht. In: Rolff, H.-G./Schmidt (Hg), Brennpunkt Schulleitung und Schulaufsicht (S. 323-335), Neuwied, Kriftel: Luchterhand.

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.

Prof. Dr. Heinz S. Rosenbusch

Forschungsstelle für Schulentwicklung und Schulmanagement der Universität Bamberg, Kapuzinerstraße 25, 96045 Bamberg