

Dieter Euler

## **Neue Steuerungsmodelle im Bildungswesen – Folgen für Aufgaben und Qualifizierung von Bildungsverwaltern in der Beruflichen Bildung**

### **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.

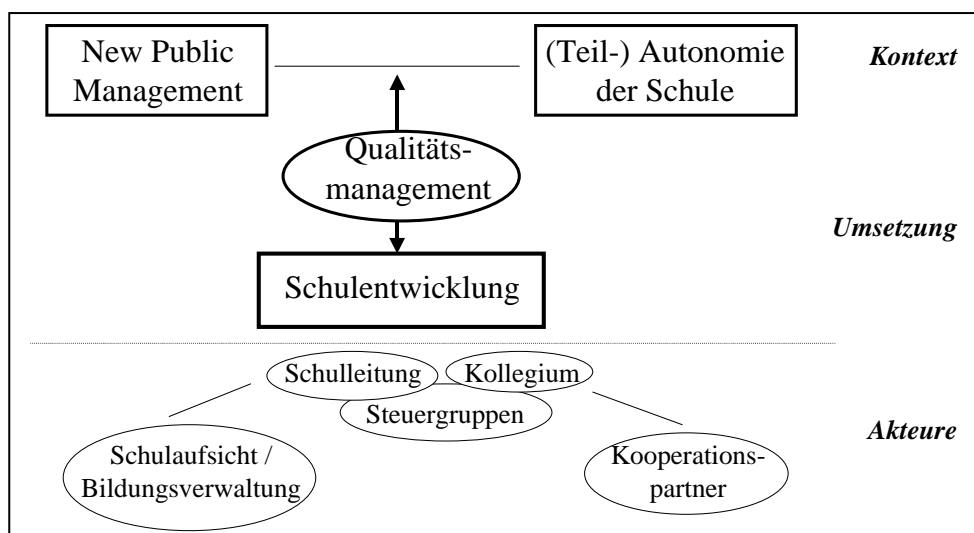
Schon dieser erste Aufriss lässt erkennen, dass die Wahrnehmung der neuen Steuerungsmodelle aus Sicht einer Schule oder einer Lehrkraft durchaus ambivalent sein kann. Pointiert gesagt: Mehr Autonomie im Rahmen einer Schulentwicklung kann aus Sicht der Lehrkräfte auch bedeuten, Verantwortung in Fragen 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 Reformprogrammatik verdeutlichen und die Identifizierung der Kernfragen erleichtern soll. Im Einzelnen werden folgende Fragen aufgenommen:

1. Was verbirgt sich hinter den Schlüsselkategorien der aktuellen Reformprogrammatik im Zusammenhang mit der Einführung neuer Steuerungsmodelle?
2. Wie lässt sich die Reformprogrammatik 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 Reformprogrammatik?**

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 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 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 Hin-

blick 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>, 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.

### 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, 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.).

---

<sup>1</sup> 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.

## 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 zumeist formale Kriterien vor, auf die hin die Qualitätssicherung ausgelegt werden 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);

---

<sup>2</sup> 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, Wohlbefinden der Lehrkräfte und Schüler.

- 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:
  - 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 kön-

---

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).

nen. Schliesslich bezeichnet der Beziehungs- und Aufgabenzusammenhang zur schulübergeordneten Bildungsadministration ein zentrales Feld, dessen Gestaltung von großer Bedeutung für den Erfolg der Initiativen ist.

### 3 Wie lässt sich die Reformprogrammatisierung 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 Einsparerwartungen 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 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.

#### **4 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>
insb.	insb.
<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>	<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 Bildungs-

administratoren 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 selbstorganisierten 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 Verwaltungsinstantz 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 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.

## 5 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 Selbstevaluati-  
on 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. / Hor-  
ster, 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 Schu-  
len, 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.): Modernisie-  
rung der Berufsbildung in Europa, Opladen 2001, S. 165 – 172.