

Lange, Hermann

Schulaufsicht zwischen normativen Anforderungen und faktischen Wirkungsmöglichkeiten

Füssel, Hans-Peter [Hrsg.]; Roeder, Peter M. [Hrsg.]: Recht - Erziehung - Staat. Zur Genese einer Problemkonstellation und zur Programmatik ihrer zukünftigen Entwicklung. Weinheim : Beltz 2003, S. 137-155. - (Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft; 47)

urn:nbn:de:0111-opus-39739

in Kooperation mit / in cooperation with:

BELTZ

<http://www.beltz.de>

Nutzungsbedingungen / conditions of use

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)
Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft
Informationszentrum (IZ) Bildung
Schloßstr. 29, D-60486 Frankfurt am Main
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Zeitschrift für Pädagogik · 47. Beiheft

Recht – Erziehung – Staat

Zur Genese einer Problemkonstellation
und zur Programmatik ihrer zukünftigen Entwicklung

Herausgegeben von
Hans-Peter Füssel und Peter M. Roeder

Beltz Verlag · Weinheim, Basel, Berlin

Die in der Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form – durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere Datenverarbeitungsanlagen, verwendbare Sprache übertragen werden. Auch die Rechte der Wiedergabe durch Vortrag, Funk- und Fernsehsendung, im Magnettonverfahren oder auf ähnlichem Wege bleiben vorbehalten. Fotokopien für den persönlichen oder sonstigen eigenen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen daraus als Einzelkopie hergestellt werden. Jede im Bereich eines gewerblichen Unternehmens hergestellte oder genutzte Kopie dient gewerblichen Zwecken gem. § 54 (2) UrhG und verpflichtet zur Gebührenzahlung an die VG Wort, Abteilung Wissenschaft, Goethestr. 49, 80336 München, von der die einzelnen Zahlungsmodalitäten zu erfragen sind.

© 2003 Beltz Verlag • Weinheim, Basel, Berlin
Herstellung: Klaus Kaltenberg
Satz: Druckhaus »Thomas Müntzer«, Bad Langensalza
Druck: Druckhaus »Thomas Müntzer«, Bad Langensalza
Printed in Germany
ISSN 0514-2717

Bestell-Nr. 41148

Inhaltsverzeichnis

Hans-Peter Füssel/Peter M. Roeder

Recht – Erziehung – Staat 7

1. Bildungs- und Erziehungsziele in rechtlicher und pädagogischer Sicht

Lutz R. Reuter

Erziehungs- und Bildungsziele aus rechtlicher Sicht 28

Christine Langenfeld/Achim Leschinsky

Religion – Recht – Schule 49

Paul Meredith

Statutory Regulation of the Secular Curriculum in England and Consequences for Legal Liability 70

Christel Adick

Bedeutung von Lehr- und Lernzielen in international vergleichender Perspektive 86

2. Planvolle Entwicklung von Bildungssystemen?

2.1 Autonomie als Prinzip

Heinz-Elmar Tenorth

Autonomie und Eigenlogik von Bildungseinrichtungen – ein pädagogisches Prinzip in historischer Perspektive 106

Walter Berka

„Autonomie“ von Bildungsinstitutionen als Prinzip in rechtlicher Perspektive 120

2.2 Schulaufsicht und Verwaltung

Hermann Lange

Schulaufsicht zwischen normativen Anforderungen und
faktischen Wirkungsmöglichkeiten 137

Kathrin Dederling/Daniel Kneuper/Klaus-Jürgen Tillmann

Was fangen „Steuerleute“ in Schulministerien mit Leistungsvergleichsstudien an?
Eine empirische Annäherung 156

2.3 Standardsetzung und Sicherung von Qualität

Helmut Heid

Standardsetzung 176

Witlof Vollstädt

Steuerung von Schulentwicklung und Unterrichtsqualität
durch staatliche Lehrpläne? 194

Wolfgang Böttcher

Kerncurricula und die Steuerung der Allgemeinbildenden Schulen 215

Hans-Jürgen Brachmann

Auf dem Weg zur kontinuierlichen Qualitätsverbesserung 234

2.4 Kontrasterfahrungen

Sabine Hornberg

Ausländische Erfahrungen mit Modellen output-orientierter Steuerung –
aus pädagogischer Perspektive am Beispiel Englands und Wales 245

Brita Rang

Der Staat als Oberlehrer? Niederländische Schulen zwischen Schulstreit
und Schulreform, zwischen Unterrichtsfreiheit und Effizienz 263

Hermann Lange

Schulaufsicht zwischen normativen Anforderungen und faktischen Wirkungsmöglichkeiten

Der Staat hat für ein „leistungsfähiges und sozial gerechtes Schulwesen zu sorgen. Dies ist ein wesentlicher Bestandteil seiner herkömmlich unter dem Begriff der „Schulaufsicht“ erfassten Verantwortung für das Bildungswesen (Heckel/Avenarius 2000, S. 114). Indessen scheint die „Qualitätssicherung“, wenn man das Leistungsvermögen von Schülerinnen und Schülern in bestimmten Kompetenzbereichen als einen von mehreren denkbaren Qualitätsmaßstäben zugrunde legt, im Rahmen der praktizierten Formen der Schulaufsicht nicht oder doch nur höchst unzureichend gelungen zu sein. Das durchschnittliche Leistungsniveau deutscher Schülerinnen und Schüler ist im internationalen Vergleich niedrig, die Leistungsunterschiede innerhalb eines Landes wie zwischen den Ländern sind beträchtlich, die Entkoppelung von sozialer Herkunft, Schullaufbahn und Kompetenzerwerb ist in Deutschland weniger gelungen als in anderen Ländern (Deutsches PISA-Konsortium 2001). Was lehrt in diesem Zusammenhang der Hinweis der OECD in ihrer Bewertung der PISA-Befunde, dass Schulen in Ländern, welche in den Vergleichsuntersuchungen gut abschneiden, häufig ein hohes Maß an Autonomie haben (OECD 2001, S. 205ff.)? Ist Schulaufsicht ein Störfaktor, weil sie Schulen an einem zu engen Bande führt und ihnen zu geringe Freiräume lässt, die eigene Professionalität und Kreativität in der Lösung der ihnen gestellten Probleme zu entfalten, oder fehlt es an einer ausreichenden Schulaufsicht in Deutschland? Um eine Antwort hierauf zu finden, reicht es nicht, sich auf die in Deutschland seit langem geführte Debatte um „Schulaufsicht“ und „Schulautonomie“¹ zu beziehen. In ihr treffen normativ ausgerichtete Sichtweisen von Pädagogik und Jurisprudenz aufeinander, meist ohne dass ausreichend nach realen Wirkungsweisen und Wirkungsbedingungen von Schulen und Schulaufsicht gefragt wird. Schulen und Lehrkräfte müssen nicht nur tun, was sie sollen, sondern auch erreichen, was sie können. Es geht deshalb um ergebnisorientierte Steuerung² und damit um weit mehr als um Aufsicht.

- 1 Die Forderung nach mehr „Schulautonomie“ wird auf unterschiedliche Gesichtspunkte gestützt. Genannt werden z.B. die „Demokratisierung der Gesellschaft“, der „pädagogische Auftrag von Schulen“, das „Wesen des Erziehungsverhältnisses“ oder ein „kollektives Elternrecht“ (Richter 1994). Inwieweit diese Argumente im einzelnen zu akzeptieren sind und verfassungsrechtlichen Erwägungen Stand halten, ist hier nicht zu erörtern.
- 2 Statt von „Steuerung“ sollte man besser von „Regelung“ im kybernetischen Sinne sprechen. Indessen wird der Terminus „Regelung“ hier vermieden, um nicht das Missverständnis einer Erhöhung der Regelungsdichte aufkommen zu lassen.

1. Normative Anforderungen

Nach Art. 7 des Grundgesetzes steht „das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates“. Art. 7 GG enthält nach herrschender Meinung nicht nur ein „Aufsichtsrecht“ im Sinne der Überwachung des Vollzuges der sog. inneren und äußeren Schulangelegenheiten (Schulaufsicht im engeren Sinn), sondern die „Gesamtheit der staatlichen Befugnisse zur Organisation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens“, mithin ein denkbar umfassendes Bestimmungsrecht über die inhaltliche Gestaltung und den Vollzug von Schule (Heckel/Avenarius 2000, S. 232 mit Nachweisen zur ständigen Rechtsprechung von Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgericht). Mit dieser schulrechtlichen Grundnorm verbunden ist die Vorstellung einer Einbeziehung öffentlicher Schulen in die Gesamtorganisation öffentlicher Verwaltung als eine – wie es heißt – „nichtrechtsfähige öffentliche Anstalt“ (Heckel/Avenarius 2000, S. 108). Dieses Organisationsverständnis hatte nicht nur Konsequenzen für die Ausgestaltung von Struktur und Handlungsformen staatlicher Schulaufsicht. Es war auch maßgebend dafür, dass die Beziehungen der Beteiligten (Schüler, Eltern, Lehrer) zur Schule – wie man zunächst glaubte – als Ausdruck eines sog. „besonderen Gewaltverhältnisses“ (Maurer 2000, S. 169ff.) weitgehend mithilfe innerbetrieblicher Regelungsbefugnisse in Form von Verwaltungsvorschriften, d.h. ohne Rückgriff auf ein formelles (Parlaments-)Gesetz zu gestalten waren. Hier hat sich inzwischen ein Wandel vollzogen. Als Folge einer Betonung eigener Grundrechtspositionen von Schülern und Eltern und einer Entfaltung des Rechtsstaatsgebotes hat die Rechtsprechung die Reichweite „kultusadministrativen“, rein verwaltungsförmigen Handelns eingeschränkt und die Notwendigkeit der Regelung aller wesentlichen Schulangelegenheiten durch oder aufgrund eines formellen Gesetzes herausgearbeitet (sog. Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts; Nachweise bei Heckel/Avenarius 2000, S. 235ff.). Als wesentlich und damit gesetzlicher Regelung bedürftig angesehen werden z.B. neben den grundlegenden Regelungen der Schulpflicht und des Schulverhältnisses alle grundlegenden Organisationsregelungen mit bildungspolitischem Hintergrund oder die Neuordnung und Erweiterung der Bildungsinhalte mit grundsätzlich verändernder bildungspolitischer Qualität und nennenswerter Breitenwirkung.

Art. 7 GG ist mehr als nur eine Organisationsnorm. In dieser Verfassungsvorschrift steckt auch die Inanspruchnahme eines originären Bildungs- und Erziehungsauftrages des Staates, welches neben das durch Art. 6 Abs. 2 GG garantierte Erziehungsrecht der Eltern tritt (Heckel/Avenarius S. 435ff.). Begründungslinien für die inhaltliche Konkretisierung dieses Bildungsauftrages lassen sich im Rahmen der unterschiedlichen Funktionen des Bildungssystems (Sozialisations- und Personalisationsfunktion, Qualifikations- und Allokationsfunktion, Integrations- und Legitimationsfunktion) in mehrfacher Hinsicht ableiten. Von Bedeutung ist insbesondere das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs.1 GG), in dessen Rahmen der „Erwerb von Bildung“ als Voraussetzung der Möglichkeit einer Teilhabe an den gesellschaftlichen, kulturellen, ökonomischen und politischen Entwicklungen der Zeit unabhängig von der Herkunft und dem ökonomischen Status des Einzelnen zu gewährleisten ist (Oppermann 1976, S. 19ff.; Heckel/Avenarius

2000, S. 27). Als ein demokratischer Staat ist das Gemeinwesen auf urteilsfähige und zur Übernahme von Verantwortung bereite Bürger angewiesen. Für die gesellschaftliche Integration sind die Sicherung des kulturellen Gedächtnisses und die kritische Auseinandersetzung mit Traditionen im Dialog der Generationen und im wechselseitigen Verstehen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen unverzichtbar.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Frage nach den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Schulaufsicht zu beantworten. Nach der bisher weitgehend herrschenden rechtlichen Lehre erfährt der Begriff der staatlichen Schulaufsicht eine zentralistisch-etatistische Ausdeutung (Höfling 1998), welche mehr oder minder zwangsläufig bei einem bürokratisch-hierarchischen Organisationsmodell ihrer Wahrnehmung landet. Abgeleitet wird diese Interpretation aus dem Demokratiegebot des Grundgesetzes, welches für alles staatliche Handeln eine durchgehende Legitimationskette von einer parlamentarisch verantwortlichen Instanz bis zu der unmittelbar ausführenden Ebene gebietet. Diese Legitimationskette dürfe durch Freiräume, deren Ausfüllung parlamentarischer Kontrolle im Rahmen der politischen Verantwortung für exekutives Handeln entzogen seien, nicht unterbrochen werden.

Staatliche Schulaufsicht steht als Verfassungsgebot nicht zur Disposition des Gesetzgebers. Art. 7 GG räumt dem Staat nicht nur eine Befugnis ein, sondern er verpflichtet ihn auch, diese Befugnis wirksam wahrzunehmen (Heckel/Avenarius S. 113). Dieser Pflicht wird nicht bereits mit der demokratisch legitimierten Fiktion wirksamer Schulaufsicht Genüge getan. Nicht der Verzicht auf staatliche Steuerungsverantwortung, sondern die realistische und auf Wirkung gerichteten Konzeptualisierung ihrer Wahrnehmung ist das entscheidende Thema der Debatte. Hier hat das tradierte Modell bürokratisch-hierarchisch organisierter Schulaufsicht keineswegs eine so eindeutige Wirksamkeitsvermutung für sich, dass daneben andere Formen der Wahrnehmung öffentlicher Verantwortung, bei denen sich z.B. ein größeres Maß von Handlungsfreiheit vor Ort mit anderen Formen der Rechenschaftslegung verbindet, von vornherein auszuschließen hätten.

Schulisches Handeln muss sich mit einer Vielfalt unterschiedlicher pädagogischer Situationen in unterschiedlichen Kontexten auseinandersetzen. Es ist der politischen Verantwortung nicht aufgrund der Möglichkeit zuzurechnen, dieses im Einzelfall zumindest potenziell durch Weisung und Durchgriff zu gestalten. Ausschlaggebend ist vielmehr die Möglichkeit, pädagogisches Handeln durch Zielvorgaben und die Gestaltung der Rahmenbedingungen ihrer Verwirklichung zu stimulieren und in seinen Wirkungen zu kontrollieren. Handlungsvorgaben, welche dieser Situation Rechnung tragen sollen, sind einer konditionalen Programmierung nur begrenzt zugänglich und entsprechend offen zu formulieren. Angesichts dieser Situation ist es kein Ausdruck parlamentarischer Selbstentmachtung oder eines demokratischen Legitimationsdefizits, wenn der Gesetzgeber mit dem Ziel einer Sicherung der „Qualität“ von Schulen deren Verantwortung betont, die jeweils gegebene pädagogische Situation vor dem Hintergrund definierter Zielsetzungen situationsangemessen zu gestalten, den Schulen die dazu notwendige Gestaltungsfreiheit einräumt und auf dieser Basis geeignete Formen der Wahrnehmung von Ergebnisverantwortung entwickelt. „Schulqualität“ entsteht, dies ist ein gesichertes

Ergebnis empirischer Schulforschung, letzten Endes nur durch konkretes Handeln auf der Ebene der einzelnen Schule als „pädagogischer Handlungseinheit“ (Fend 1986). Es liegt im Rahmen gesetzgeberischen Ermessens, die hierfür notwendigen organisatorischen Rahmenbedingungen im Einzelnen zu gestalten. Seine Grenze findet dieses Organisationsermessen dort, wo sich der Staat von der Verantwortung für die Ergebnisse schulischen Handelns freizeichnen und der Möglichkeit der wirksamer Intervention begeben wollte, wenn und soweit sich dies angesichts des Verfehlens gesetzter Ziele als notwendig erweist.

In diesem Rahmen bleibt die Formulierung der für die Schulen maßgeblichen Bildungsziele unverzichtbarer Bestandteil staatlicher Verantwortung. Freilich geht auch hier das Konformitätsgebot nicht so weit, dass nicht auch Spielräume eröffnet werden dürfen, die es ermöglichen, im Rahmen der Konkretisierung allgemeiner Bildungsziele bei der Gestaltung von Schule und Unterricht den je spezifischen (sozial und kulturell bedingten) Erfahrungshintergründen und Interessen von Kindern und Jugendlichen Rechnung zu tragen und damit auch Unterschiede zu akzeptieren. Welches Maß an Varianz durch unterschiedliche Schulprofile dabei zugelassen werden soll, ist nach bildungspolitischen und pädagogischen Gesichtspunkten zu entscheiden. Die Entscheidungen sind im Rahmen des Rechts zu treffen; sie werden aber durch verfassungsrechtliche Vorgaben nur sehr begrenzt determiniert.

In diesem Sinne hat sich die pädagogische Realität inzwischen längst auf einen Weg gemacht, wie er nicht zuletzt durch die Empfehlungen des Bildungsrates (1973) und die Schulrechtskommission des Deutschen Juristentages (1981) gewiesen ist. Dieser Aufbruch hat in unterschiedlichen Formulierungen („Selbstständigkeit“, „Eigenständigkeit“, „Selbstverwaltung“, „Selbstverantwortung“, „Eigenverantwortung“) Eingang in die schulrechtliche Gesetzgebung gefunden. Zugleich wird vielfach die Notwendigkeit einer „Evaluation“ schulischen Handelns betont (Nachweise bei Heckel/Avenarius 2000). Dies entspricht dem generellen Trend des Verständnisses von Schulentwicklung und Qualitätssicherung im Bildungswesen und ist kaum zurückzuholen. Die Befürchtung von Höfling (1998), viele der inzwischen getroffenen Regelungen könnten angesichts einer traditionalistischen Auslegung des Art. 7 GG dem Verdikt der Demokratie- und damit Verfassungswidrigkeit verfallen, ist – bei aller nachvollziehbaren Sorge – letztlich wohl nicht begründet. Auch die Verfechter einer die staatliche Verantwortung betonenden Sicht staatlicher Schulaufsicht heben die Notwendigkeit pädagogischer Freiheit mit der Möglichkeit, wenn nicht sogar der Pflicht zur Profilbildung und Programmentwicklung auf der Ebene der Einzelschule hervor. Profile lassen begriffsnotwendig Unterschiede im Rahmen der Ausfüllung eines für alle gleichermaßen geltenden Rahmens zu. Insofern wird manches, was im Rahmen der Debatte um „Schulautonomie“ zugespitzt diskutiert wird, keineswegs so heiß gegessen, wie es gekocht wird. Diese Entwicklung, die noch kaum an ihr Ende gekommen ist, macht auch eine neues Selbstverständnis staatlicher Schulaufsicht und eine entsprechende Gestaltung ihres Handlungsrepertoires erforderlich.

2. Staatliche Schulaufsicht als Teil der Wahrnehmung von Steuerungsverantwortung

Schul-,aufsicht‘ ist nicht der einzige und sicherlich auch kein besonders wirksamer Transmissionsriemen zur Übersetzung bildungspolitisch motivierter Steuerungsimpulse in die Realität von Schulen und Lehrkräften (Baumert 1980). Sie ist nur ein Ausschnitt aus dem Ensemble von Handlungsmöglichkeiten, mit deren Hilfe der Staat seine Verantwortung für das Schulwesen wahrzunehmen hat. Es wäre deshalb besser, insgesamt nicht von „Aufsicht“, sondern von „Steuerungsverantwortung“ zu sprechen, in deren Rahmen auch aufsichtliche Elemente zu verorten sind.

Mit dem Begriff der „Steuerungsverantwortung“ weitet sich der Horizont. Sichtbar wird, dass es nicht allein um die Sicherung der Ordnungsmäßigkeit von Abläufen, sondern auch um eine zukunftsgerechte und innovative Gestaltung und um deren Ergebnisse geht. Es kommt die Gesamtarchitektur des Systems mit ihren unterschiedlichen Ebenen (Lehrkräfte, Einzelschule, Gesamtsystem) in den Blick, auf die sich die Steuerung zu beziehen hat. Damit stellt sich das Problem, wie die Beziehungen der einzelnen Ebenen zueinander zu denken sind, welche organisatorischen und steuerungstheoretischen Konsequenzen im Hinblick auf Aufgabenstellung, involvierte Akteure und ihre Interessen, systembedingte Informationsasymmetrien und professionstheoretisch begründete Autonomieansprüche sich daraus ergeben. Sichtbar wird, dass es nicht allein um struktur- und prozessorientierte Aspekte, sondern auch um Zielformulierung und Klärung der Zielerreichung geht. Gerade die letztere Dimension blieb in den traditionellen Konzepten einer „input-“ und nicht ergebnisorientierten Steuerung mit der Annahme, dass struktur- und prozessbezogene Vorgaben bereits mit hinreichender Sicherheit die Qualität des angestrebten Ergebnisses bestimmen, weitgehend ausgeklammert.

Methodisch findet man mit dem Begriff der Steuerung Anschluss an soziologische und politikwissenschaftliche Ansätze wie die Implementationsforschung, die Politikfeldanalyse (policy analysis) und die Steuerungstheorie (vgl. hierzu allgemein Mayntz 1995 und 2001; Braun 2001; Voigt 2001; Jann 2001; vgl. ferner Lange 2001) sowie zu ökonomischen und verwaltungswissenschaftlichen Überlegungen zur Möglichkeit von Steuerung im Rahmen „lose gekoppelter“ Systeme (Biewer 1993) und zu den Voraussetzungen und Grenzen zielorientierter Steuerung im Rahmen des „New Public Management“ und des „Neuen Steuerungsmodells“ (Banner/Reichard 1993; Budäus 1998; Borins/Grüning 1998; Buschor 1998; Reichard/Röber 2001) oder der Institutionenökonomie. Dabei ist zu bedenken, dass Bildungspolitik, Bildungsadministration und Schulen keineswegs die einzigen Akteure in einem komplizierten Kommunikationszusammenhang sind. Die Möglichkeit, bildungspolitische Programme zu formulieren und sie durch politisches Handeln und geeignete administrative Strategien durchzusetzen, ist stets im Rahmen einer gesellschaftlichen Eigendynamik zu sehen, welche ihrerseits das Verhalten der am Bildungswesen beteiligten Personen (Schüler, Eltern, Lehrer) und Institutionen im Kontext übergreifender ökonomischer, sozialer und mentaler Entwicklungstrends bestimmt (vgl. dazu jüngst Massing 2002; Lundgreen 2003). Alles dies ist dort von Bedeutung, wo staatliche Gewährleistungspflichten im Schnittpunkt vielfälti-

ger Interessen, Akteure und eines differenzierten Systems von Institutionen wahrzunehmen sind. In den Blick kommen die Bedingungen und Grenzen politischer Steuerung vor dem Hintergrund der Wechselbeziehungen zwischen dem politisch-administrativen System, den Adressaten geplanter Maßnahmen und der sozialen Umwelt, in der diese zu realisieren sind. Es stellt sich die Frage nach den Interaktionsmustern innerhalb eines interdependenten Akteursgeflechts sowie nach den Möglichkeiten, ihnen im Rahmen von „Netzwerken“ einen Rahmen zu geben („Interdependenzmanagement“) und sie auf den verschiedenen Stufen eines dynamischen, sequenzhaft ablaufenden und rückgekoppelten Prozesses („Policy-Cycle“) und im Zusammenhang unterschiedlicher Politikfelder (Bildungspolitik, Jugendpolitik, Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik) zu beeinflussen. Die damit verbundenen Betrachtungsweisen können auch für die Analyse der Möglichkeiten von Steuerung im Bildungswesen fruchtbar gemacht werden (Füssel 1995).

Vor diesem Hintergrund kann die Antwort auf die Frage, ob, in welchem Rahmen und mit welchen Wirkungen staatliche Steuerung im Schulwesen möglich ist, nicht auf der Grundlage der einfachen, unter Juristen freilich noch immer verbreiteten (Voigt 2001, S. 135) Grundannahme eines unverändert handlungsfähigen Staates ausgehen, welcher mithilfe der Gesetze und der sie ausführenden Verwaltung politische Entwicklungen im Sinne linear-kausaler Prozesse steuert. Notwendig ist vielmehr eine modernisierungstheoretisch angemessene Konzeptualisierung staatlicher Steuerung, welche die Überforderung staatlicher Steuerungsmöglichkeiten vermeidet, aber ihrerseits das Kind nicht mit dem Bade ausschüttet, indem sie aufgrund prinzipieller Zweifel an der Steuerungs- und Innovationsfähigkeit des Staates ausschließlich auf spontane Evolution und marktförmige Regulierung setzt, denen gegenüber der Staat ausschließlich die Rolle des Wettbewerbshüters zu spielen hätte. Staatliche Verantwortung ist nicht zuletzt auch aufgrund des Verfassungsgebots des Art. 7 GG im Sinne des „Steuerungsstaates“ zu bestimmen (vgl. zu dieser Begriffsbildung Braun 2001)³. Zu seinen unverzichtbaren Aufgaben gehören die generelle Zielbestimmung, die Ergebniskontrolle („outcome“), die Bewertung der gesellschaftlichen Wirkungen („impact“) sowie die Förderung notwendiger Anpassungsleistungen durch die Einflussnahme auf Entscheidungsmodalitäten und die Koordination der Akteure, ggfs. auch die Krisenintervention bei offenkundigen Fehlleistungen. Im Übrigen aber ist der Steuerungsstaat zur Reduzierung der Komplexi-

3 Nicht ohne Grund ist die allgemeine Diskussion um Voraussetzungen und Formen staatlicher Steuerung unter dem Motto „Bringing the State Back In“ (Evans/Rueschemeyer/Skočpol 1985) bzw. „Reinventing Government“ (Osborne/Gaebler 1992) geführt worden. Bei aller Zurückhaltung, die sich aus den Ergebnissen der empirischen Steuerungsforschung ableiten lässt (Voigt 2001), ist der Anspruch an eine regulierende und stabilisierende Instanz nicht aufzugeben, welche durch Kompetenzzuweisungen und Verfahrensregelungen für eine Kanalisierung und Koordinierung von Entscheidungsprozessen sorgt und in diesem Rahmen den Ausgleich unterschiedlicher Interessen und die Berücksichtigung zukunftsgerichteter Zielsetzungen für die weitere Entwicklung des Bildungswesens gewährleistet. Wieweit sich Privatisierungsstrategien (dazu Weiß/Steinert 2001) hiermit vereinbaren ließen, soll an dieser Stelle nicht untersucht werden. Privatschulen spielen im Rahmen des gegebenen Schulsystems in Deutschland, vor dessen Hintergrund argumentiert wird, quantitativ derzeit nur eine geringe Rolle (BMBF 2002).

tät von Steuerungsprozessen und zur Beschleunigung notwendiger Innovationen darauf angewiesen, strategische und operative Verantwortung deutlich zu trennen. Er muss das Selbstorganisationspotenzial der operativen Ebene durch Dezentralisation, Delegation und die Einbeziehung der Leistungsadressaten in Entscheidungsprozesse nutzen, die Handlungsfreiheit der beteiligten Organisationseinheiten erweitern, ihre Handlungsfähigkeit durch ergebnisorientierte Managementkonzepte und neue Konzepte des Finanzmanagements stärken, in diesem Rahmen Verantwortungen klären und geeignete Formen der Rechenschaftslegung entwickeln.

Steuerung ist mithin nicht auf aufsichtliches Handeln im Sinne von Anordnung und Durchsetzung beschränkt. Sie ist vielfach „Kontextsteuerung“, die sich weicher bzw. indirekter Formen wie des Agenda Setting, der Nutzung von Anreizen, der Förderung der Reflexivität des Handelns durch Beratungsprozesse und die Einbeziehung von Experten, der Anregung und Finanzierung von Forschungsprogrammen, der Einschaltung intermediärer Steuerungseinheiten und der Entwicklung von Qualifizierungsangeboten sowie der Förderung von Netzwerken (vgl. zu letzterem Czerwanski/Hameyer/Rolff 2002) bedient. Eine wichtige Rollen spielen Ergebnisklä rung und „feedback“, auf deren Basis die operativen Einheiten im Rahmen ihrer eigenen Professionalität handeln. An Bedeutung gewinnen Verhandlungsstrategien gegenüber hoheitlichen Entscheidungen („Dialog statt Dekret“, Blanke 2001, S. 162). Steuerung in diesem Sinne ist ein gegenläufiger Prozess. Steuerungsimpulse kommen nicht nur von der Spitze der jeweiligen Organisation. Unverzichtbar ist auch die Wahrnehmung von Problemen und die Entwicklung von Lösungsvorschlägen „an der Basis“. Diese sind nicht nur als Störfaktor des politischen Prozesses, sondern auch als eine Entlastung zu interpretieren, indem sie ein Ausprobieren neuer Konzepte erlauben, ohne die für das Gesamtsystem verantwortliche Ebene bereits voll in die Pflicht zu nehmen. Im Übergang von einer weitgehend struktur- und prozessorientierten zu einer ergebnisorientierten Steuerung des Schulwesens wird dabei der Umgang mit dem Problem der Evaluation zur Gretchenfrage für Wirkungsweise und Wirkungsmöglichkeiten der Schulaufsicht. Evaluation ist nicht Kontrolle mit dem Ziel der Sanktion, sondern Ergebnisklä rung („Controlling“) und Organisation eines Feedback mit dem Ziel des Lernens. Sie bezieht sich sowohl auf die Ebene des Gesamtsystems als auch auf die Ebene der einzelnen Schule und hat bisher auf beiden Ebenen nicht oder allenfalls in Ansätzen stattgefunden. Wie beide Ebenen miteinander zu verknüpfen sind, ist ein eigenes nicht gelöstes Problem (Rolff 2002). Das Bemühen um die Veränderung von Steuerungsverfahren ist selbst als ein Prozess zu verstehen, der auf Entwicklung und Feedback angelegt ist und dessen Ergebnis derzeit kaum abzusehen ist⁴.

4 Wirksame und sachgerechte Formen der Verbindung herzustellen, ist nicht nur konzeptionell anspruchsvoll. Zu rechnen ist auch mit erheblichen Transaktionskosten. Letztere werden bisher weitgehend verdrängt. Das nimmt freilich nicht wunder. Auch sonst wird bekanntlich der mit der Organisation und Verwaltung von Schulen verbundene Aufwand im Vertrauen auf die Wirksamkeit pädagogischer Selbststeuerung weitgehend unterschätzt und allenfalls durch einige „Entlastungsstunden“ abgegolten.

3. Von der Schulaufsicht zur Schulentwicklung

Der Versuch einer Charakterisierung der aktuellen Handlungsformen der Schulaufsicht steht vor der Schwierigkeit, dass sich gegenwärtig im Zuge der allgemeinen Diskussion um Schulentwicklung und die Sicherung von Schulqualität vieles im Fluss befindet. Die Gefahr unzulässiger Generalisierung ist ebenso schwer zu vermeiden wie der Vorwurf einer Darstellung überholter Verfahrensweisen.

Aufsicht im traditionellen Sinne bezieht sich vor allem auf die Systemebene „Lehrkraft“. Schulaufsicht war und ist, so gesehen, zum Teil noch immer weniger Aufsicht über Schulen als vielmehr Aufsicht über Lehrerinnen und Lehrer. Schulaufsicht in diesem Verständnis ist nicht ergebnis-, sondern prozessorientiert. Sie vollzieht sich vor allem in Form von Unterrichtshospitationen, in denen sich insbesondere die Rolle der Schulaufsichtsbeamten als Dienstvorgesetzte manifestiert. Sie fragt nicht danach, was Schülerinnen und Schüler können, sondern was Lehrerinnen und Lehrer tun, und sie versucht, dieses Tun aus einer punktuellen Beobachtung zu rekonstruieren. Die mit dieser Rolle verbundene Beurteilungstätigkeit verschlang und verschlingt noch immer einen großen Teil der Arbeitszeit von Schulaufsichtsbeamten (zum Tätigkeitsspektrum von Schulaufsichtsbeamten vgl. Baumert 1980; Rosenbusch 1994; Burkard/Rolff 1994; Burkard 1998; Bauer 2002). Vor allem auf der Wahrnehmung dieser Rolle beruht die Einschätzung des Verhältnisses von Lehrkräften zu Schulräten als eines „strukturell gestörten Verhältnisses“ (Rosenbusch 1994). Schulaufsicht wird als Kontrolle durch eine Verwaltungsinstanz wahrgenommen, die Begegnungen sind aufseiten der Lehrkräfte zum Teil angstbesetzt, sie werden als nicht effektiv und wenig hilfreich eingeschätzt. Dabei sind die Begegnungen zwischen Lehrkräften und Schulaufsicht schon aufgrund der gegebenen Zahlenverhältnisse („Leitungsspannen“) in Wahrheit selten. Die vorgesehenen periodischen Beurteilungen finden faktisch kaum statt (Baumert 1980; Terhart 1998). Das allgemeine Urteil über die Schulaufsicht ist deshalb offenbar weniger Ergebnis von individueller Erfahrung als rhetorischer Ausdruck eines kollektiven „Feindbildes“ (Oelkers 1998). Dies ist um so erstaunlicher, als Lehrkräfte aus der gegenwärtigen schulaufsichtlichen Praxis durchaus ihre Vorteile ziehen, welche sich umgekehrt als Steuerungsdefizite interpretieren lassen. Das Schreckgespenst einer bürokratisch „überregulierten“ und durch Weisung gesteuerten Schule ist eine Fiktion, die (bewusst oder unbewusst) verdeckt, dass Schulen häufig „überstabilisiert“ sind, d.h. sich an Gewohnheiten gebunden sehen, welche sie beklagen, zu denen sie sich eine Alternative gleichwohl nicht vorstellen können (zu dieser Begriffsbildung im Rahmen einer „Pathologie“ von Organisationen: Türk 1976)⁵.

5 Dies heißt nicht, dass es nicht auch im Schulwesen eine große Zahl von unnötigen Vorschriften gibt. Viele von ihnen werden, wenn sie überhaupt bekannt sind, in der Entscheidung über Einzelfälle nicht herangezogen. In der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion der 70er Jahre um „Vollzugsdefizite“ ist gelegentlich formuliert worden, dass den zuständigen Beamten jeweils nur ein Teil der einschlägigen Vorschriften bekannt sei, dass aber gerade dieser Umstand Handeln er-

Der Versuch, Schulqualität primär durch staatliche Aufsicht über die einzelnen Lehrkräfte zu sichern, greift erkennbar zu kurz. Dieser Versuch ist gewissermaßen die schulaufsichtliche Kehrseite der „zellulären Grundstruktur“ einer Schule (Baumert 1980, S.669) und des aus der Isolation am Arbeitsplatz resultierenden „Lehrerindividualismus“, welchen Terhart (1995) „als eines der festen Elemente in der Berufskultur der Lehrerschaft“ und als eine „stabile Barriere gegen die Entwicklung zu mehr Professionalität“ bezeichnet. Arbeit und Erfolg von Lehrerinnen und Lehrern in Unterricht und Erziehung sind indessen an Rahmenbedingungen geknüpft, die die Schule insgesamt betreffen und die auch nur durch kollektiv stimmiges Handeln herstellbar sind. Schulen sind nicht nur die Summe individuellen Handelns einzelner Lehrkräfte, sondern soziale Organisationen, die nur dann Erfolg haben können, wenn sie gemeinsame Zielsetzungen verfolgen und diese in gemeinsam geteilte Verhaltenserwartungen an Schülerinnen und Schüler wie an Lehrkräfte umsetzen und entsprechend konsistent handeln. Das Arbeitsergebnis der Schule ist ein kollektives Produkt, bei dessen Erstellung sich im Idealfalle die Stärken der beteiligten Individuen ergänzen und die jeweils auch vorhandenen Schwächen gleichzeitig kompensieren. Abstimmung und Kooperation innerhalb des Kollegiums ist deshalb eine wesentliche Bedingung für die Qualität der „Schul-Arbeit“. Sie lässt sich durch Intervention von außen nicht erzeugen.

Vor diesem Hintergrund ist es folgerichtig, die Einzelschule als die „pädagogische Handlungseinheit“ (Fend 1986) zu begreifen, auf deren Ebene sich die notwendigen Lern- und Entwicklungsprozesse zu vollziehen haben, und schulaufsichtliches Handeln auf die Schule als eine organisatorische Einheit und nicht auf das Handeln einzelner Lehrkräfte zu beziehen. Schulaufsicht ist eine institutionell zu verstehende Beziehung unterschiedlicher Organisationsebenen mit je eigener Verantwortung, nicht die individuelle Beziehung des Schulaufsichtsbeamten zu einzelnen Lehrkräften. Diese institutionelle Beziehung ist nicht Ausdruck des klassischen, bürokratisch-hierarchischen Organisationsmodells, sondern einer „professional bureaucracy“ (Mintzberg 1983), bei der die Leistungserstellung in besonderer Weise vom Sachverstand, der Expertise und der Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den operativen Einheiten abhängig und nur wenig von außen steuer- und kontrollierbar ist. Das Handeln einer Lehrkraft bleibt gleichwohl nicht ohne Aufsicht. Es ist eingebettet in die Gesamtheit sozialer und fachlicher Bezüge im Rahmen der Organisation der jeweiligen Schule, deren steuerndes und kontrollierendes Potenzial weit höher ist als das punktueller Interventionen durch schulaufsichtliche Hospitationen. Dieses Potenzial ist zu nutzen, indem die Schulentwicklung darauf ausgerichtet wird, die professionelle Kompetenz und die Kooperation aller Beteiligten zu fördern und in diesem Rahmen auch geeignete Formen der Rückmeldung über Arbeitsergebnisse zu entwickeln, die ihrerseits Indikatoren für individuelle und kollektive Qualifizierungsnotwendigkeiten liefern können. Damit werden formelle Akte der Fach- und Dienstaufsicht nicht überflüssig. Sie treten aber in ihrer Bedeutung hinter die von der Kollegialität und der Gestaltung der Arbeitsabläufe in der Schule insgesamt zu erzeugenden Wirkungen weit zurück.

mögliche, welches sonst unmöglich wäre (Wagener 1980). Zur schulrechtlichen Erscheinungsform dieses Problems vgl. Baumert (1980).

Eine derartige Betrachtungsweise führt zu einer Neuverteilung der Gewichte in der Wahrnehmung von Verantwortung für Steuerung und Aufsicht über Schulen und Lehrkräfte im Verhältnis von Schulaufsicht zur Schulleitung. Sie thematisiert damit notwendigerweise auch die Frage der „Führung“ auf der Ebene der Einzelschule. Diese Frage berührt einen höchst sensiblen Aspekt. Führungsverantwortung, die auf der Ebene der Schulaufsicht weitgehend fiktiv wahrgenommen wird, erhält in ihrer Wahrnehmung durch die Schulleitung auf der Ebene der Einzelschule einen Realitätsgehalt, der den Zugewinn an Freiheit für die jeweilige Schule aus der Sicht der einzelnen Lehrkraft als einen bedrohlichen Autonomieverlust erscheinen lässt. Die Funktion der „Führung“ gehört bisher weitgehend in den „Tabubereich“ einer Schule (Krainz-Dürr 1999, S. 21). Dies hat seine Gründe nicht zuletzt in einer „Gleichheitsphilosophie“ von Lehrerinnen und Lehrern, welche die Abschirmung individueller Freiräume ermöglicht, aber auch nur solange „enttäuschungsfest“ bleibt, als das Gespräch über Differenz nicht institutionalisiert ist (Baumert 1980, S. 671). Der „Mythos der Gleichheit“ behindert das Lernen der Schule als Organisation, er erschwert eine Strukturbildung in Kollegien ebenso wie Spezialisierungen (Krainz-Dürr, S. 344). Gerade dieses aber wären Voraussetzung dafür, die unterschiedlichen Stärken der beteiligten Lehrkräfte zu kombinieren, um deren unterschiedliche Schwächen zu kompensieren und so das Optimum der „Gesamtleistung“ zu erreichen.

Vor diesem Hintergrund ist das Postulat, Schulleitung vor allem auch als Führung zu verstehen (Dubs 1994; Höher/Rolff 1996; Schratz 1996), sehr plausibel. Ebenso offenkundig ist aber, dass in der Realisierung dieser Forderung noch ein weiter Weg zu gehen ist. Als „change agent“ (Schratz 1996) obliegt der Schulleitung nicht nur das Management äußerer Abläufe oder die Moderation kollegialer Selbstfindungsprozesse. Auszufüllen ist eine Führungsfunktion, die – wie alle Führungsfunktionen – die Identität der Gruppe (Kohäsionsfunktion) ebenso zu sichern hat wie die bestmögliche Erreichung des Organisationszweckes (Lokomotionsfunktion) und die die Qualifizierung des pädagogischen Handelns der Schule als Ausdruck von Ergebnisverantwortung einschließt (zum Zusammenhang von Handlungsdimensionen der Schulleitung und Schulqualität vgl. Bensen u.a. 2002, S. 317ff.). Für die Wahrnehmung dieser Rolle bedarf es der Klärung von Aufgaben und Verantwortungen im Rahmen der Organstruktur einer Schule (Schulleitung, Gremien) und einer Regelung ihrer Kompetenzen, die es möglich macht, übertragene Verantwortung auch wahrzunehmen. Führung in einer komplexen sozialen Organisation bleibt dabei ein schwieriges Unternehmen. Mit der Forderung nach der starken Persönlichkeit allein ist es nicht getan (Wissinger 1996). Erforderlich ist eine Professionalisierung des Führungshandelns in einer ausdifferenzierten Leitungsstruktur und ein Führungsstil, welcher den berechtigten Ansprüchen der beteiligten Lehrkräfte auf Anerkennung und Förderung ihrer eigenen professionellen Kompetenz und ihrer moralischen Autorität und Integrität Rechnung trägt (Dubs 1994). Die Notwendigkeit, ein diesen Anforderungen gerecht werdendes Instrumentarium des Führungshandelns zu entwickeln, stellt sich in vielen Organisationen mit komplexer Aufgabenstellung, nicht nur in Schulen. Traditionelle hierarchische Führungsmodelle sind hierfür nicht geeignet.

Die Wahrnehmung von Führungsverantwortung ist ohne eine kontinuierliche Feststellung und Bewertung der erreichten Ergebnisse (Evaluation) kaum möglich. Dies ist

im Grundsatz akzeptiert, wenngleich viele Fragen der dabei zugrunde zu legenden Kriterien sowie der Gestaltung von Instrumenten und Verfahren offen sind und der Entwicklung und Erprobung harren (vgl. z.B. Burkard 1998). In der Sache würde man übrigens besser von einem „Controlling“ sprechen (vgl. Dubs 1994, S. 174ff.). Controlling ist die in vielen Organisationen vornehmlich des privaten, inzwischen aber auch des öffentlichen Bereichs eingeführte Steuerungshilfe, auf deren Basis systematisch Ziele geklärt und der Grad der Zielerreichung untersucht wird, um daraus in einem Rückkopplungsprozess Konsequenzen für die Arbeit der folgenden Periode zu ziehen. Dies ist in pädagogischen Institutionen angesichts der Mehrdimensionalität von Zielsetzungen und der Schwierigkeit, diese zu operationalisieren sowie geeignete Untersuchungsinstrumente und -verfahren zu entwickeln, fraglos nicht einfach. Controlling ist kein einmaliges, sondern ein auf Dauer angelegtes Unternehmen. Deshalb spricht vieles für eine Selbstbeschränkung hinsichtlich der einzubeziehenden Gesichtspunkte, vor allem aber hinsichtlich der zeitlichen Abfolge derartiger Maßnahmen. Ein noch kaum gelöstes Problem ist es auch, wie die Motivation für eine folgenreiche (!) Evaluation geschaffen werden kann. Evaluation zeigt nicht nur gelöste, sondern vor allem auch noch zu lösende Probleme. Sie ist mithin ein risikoreiches Unternehmen.

4. Koppelung von Einzelschule und Gesamtsystem: Die Rolle der Schulaufsicht

Die Verantwortung für das Schulwesen ist auf unterschiedliche Ebenen verteilt. Auf der „oberen“ Ebene haben der Gesetzgeber und die Kultusverwaltung die Verantwortung für das Gesamtsystem wahrzunehmen. Sie schließt insbesondere die Programmverantwortung, das Systemmonitoring und die Ressourcenbeschaffung ein. Auf der „unteren“ Ebene liegt die operative Verantwortung bei den Organen der Einzelschule. Sie ist weit mehr als nur eine Ausführungsverantwortung. Sie ist eine Gestaltungs- und Entwicklungsverantwortung im Rahmen der allgemeinen Zielsetzungen und der gegebenen Rahmenbedingungen der Aufgabenerledigung. Die Zielsetzungen sind notwendigerweise weitmaschig, nicht selten auch diffus oder sogar widersprüchlich formuliert und deshalb ausfüllungsfähig und –bedürftig. Bestandteil der auf der unteren Ebene wahrzunehmenden Steuerungsverantwortung ist die Selbstevaluation vor dem Hintergrund der geltenden allgemeinen Zielsetzungen und unter Berücksichtigung des an anderer Stelle unter gleichen Rahmenbedingungen Erreichten. Evaluation darf nicht selbstreferentiell verfahren. Sie erfordert stets auch den Blick von und nach außen. Zwischen zentraler und einzelschulischer Ebene hat die Schulaufsicht im Rahmen des gegebenen Systems der Schulorganisation in Deutschland die Verbindung herzustellen. Teil des Gesamtsystems sind intermediäre Unterstützungseinheiten (Institute für Lehrerfortbildung und Schulentwicklung etc.), auf die die zentrale Ebene wie die Schulaufsicht und die einzelnen Schulen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zurückgreifen können. Vor dem Hintergrund dieses Systems wird im Folgenden argumentiert.⁶

6 Dabei sind Alternativen zu dem aktuellen System der Schulorganisation in Deutschland durchaus denkbar. Zu denken wäre sowohl an die Einbeziehung der Gemeinden in die Schulaufsicht als

Zu fragen ist sowohl nach dem Verhältnis der Schulaufsicht zu den Schulen als auch nach ihrer Einbindung in die Kultusverwaltung insgesamt. Es geht nicht nur um ihr Verhältnis „nach unten“, sondern auch um ihr Verhältnis „nach oben“. Als ein Grenzgänger zwischen Schulen und Bildungsadministration verfolgt die Schulaufsicht bei durchaus kritischer Sicht der einzelnen Schulen in Form staatlicher Aufsicht Optimierungsziele, die auch dem durch die eigene berufliche Vergangenheit – Schulaufsichtsbeamte waren in der Regel selbst Lehrer oder Schulleiter – bestimmten Erfahrungshintergrund verpflichtet bleiben. In diesem Sinne ist die Schulaufsicht „systemsorgend“ und nicht selten ein Schutzschirm für die tradierten Formen schulischen Handelns (Oelkers 1998). Sie kann sich auf die eigene professionelle Kompetenz beziehen und handelt systemkonform, solange die damit vermittelte Sichtweise der Steuerungsphilosophie des Gesamtsystems entspricht. Schwierig wird es dagegen bei grundlegenden konzeptionellen Veränderungen. Gelingt es nicht, die Schulaufsicht von der Legitimation und der Realisierbarkeit der dabei verfolgten Ziele zu überzeugen, wird es auch schwer, Veränderungen durch sie in und mit den Schulen durchzusetzen. Die notwendige Einbindung der Schulaufsicht ist durch Weisung allein wiederum nicht zu erreichen. Sie setzt deren Einbeziehung in den Prozess der Konzeptentwicklung voraus, dessen Ergebnisse sich nicht nur als Ausdruck politischer Entscheidung, sondern auch vor dem Hintergrund der in der Profession selbst herrschenden Überzeugungen legitimieren und verständlich machen müssen. Daran fehlt es zu oft. Die von Schulen häufig beklagte mangelnde Stetigkeit staatlicher Schulpolitik mit einem Übermaß an Veränderungsaktivitäten, deren innerer Zusammenhang nicht einsichtig gemacht wird, spiegelt sich nicht selten auch im Urteil der Schulaufsicht.

Im Verhältnis zu den Schulen soll die Schulaufsicht nach Posch/Altrichter (1992) erstere mit Entwicklungen und Erwartungen der Gesellschaft konfrontieren, aber keine institutionellen Antworten darauf vorwegnehmen, sie in ihrer Entwicklung unterstützen und die institutionelle Selbstkontrolle der Schulen stimulieren. Schratz (1998) beschreibt die Aufgabe der Schulaufsicht als externe Vorschriftenkontrolle, welche im Wesentlichen als Prozesskontrolle im Hinblick auf gesetzliche Vorgaben zu verstehen sei, als Systemmonitoring und als Krisenintervention. Strittmatter (1995) nennt als Grundfunktionen der Schulaufsicht die Vorschriftenkontrolle, die Personalanstellungsgeschäfte, die systemische Qualitätsevaluation sowie die Unterstützung individueller Lernprozesse. Damit sind wesentliche inhaltliche Aspekte von Schulaufsicht benannt. Schulaufsicht ist nicht die „geheime Schulleitung“, welche die Betriebsabläufe der Schule und das Tätigwerden der einzelnen Lehrkräfte fortlaufend begleitet und notfalls interveniert, sondern der „Controller“, welcher für Ergebnisklärung im Hinblick auf die angestrebten Ziele sorgt, Entwicklungsprozesse initiiert und die einzelne Schule bei

auch an eine größere Selbständigkeit der für pädagogisch-fachliche Lenkungs- und Entwicklungsaufgaben (Lehrplanentwicklung, Systemmonitoring, Qualifizierung von Individuen und Organisationen etc.) zuständigen Organisation gegenüber der politischen Leitung und deren Steuerung durch Kontrakte oder in ähnlicher Form. Zu denken wäre auch an die Einbeziehung externer Experten („visiting committees“) in Ergebnisfeststellung und -bewertung von Schulen. Für alles gibt es Beispiele im Ausland.

ihrer Entwicklung unterstützt. Dem müssen Rollenverständnis und Qualifizierung von Schulleitung und Schulaufsicht entsprechen. Soweit hier ein Qualifizierungs- und Entwicklungsbedarf besteht, ist er auf beiden Seiten anzusetzen. Werden Schulentwicklungsprozesse nicht von der Kompetenz und der Autorität von Schulleitungen getragen, wird es nur schwer möglich sein, diesen Mangel durch die Schulaufsicht auszugleichen. Ebenso müssen die für eine regelmäßige und systematische Ergebnisbewertung erforderlichen instrumentellen Voraussetzungen und eine entsprechende Infrastruktur im Gesamtsystem geschaffen und die professionelle Kompetenz im Umgang mit deren Ergebnissen entwickelt werden. Beides ist derzeit kaum ausreichend gegeben. Man ist daher leicht geneigt, als eine prinzipielle Schwäche von Schulaufsicht zu interpretieren, was in Wahrheit Ausdruck eines Entwicklungsdefizits ist.

Handlungsform der Schulaufsicht wird – von der Ultima Ratio einer Reaktion auf klare Gesetzesverstöße abgesehen – in der Realität zumeist nicht die der Weisung, sondern die der Verhandlung, der Anregung und Initiierung von Entwicklungen sowie des Versuchs der Überzeugung sein. Ihre Aufgabe ist es, das Bewusstsein für die zu erreichenden Ziele zu wecken und wachzuhalten, Informationen zu geben und Verknüpfungen zu Dritten herzustellen, welche der einzelnen Schule helfen können, ihre Entwicklungsprobleme zu lösen. Die Schulaufsicht wird sich insofern vielfach indirekter Mittel bedienen. In diesem Sinne ist die Veränderung des Handlungsrepertoires der Schulaufsicht auch bereits in Gang gekommen (Burkard/Rolff 1994). Dennoch wäre es falsch, das Handeln der Schulaufsicht prinzipiell nur als „Beratung“ zu qualifizieren. Schulaufsicht ist Teil einer organisatorischen Gesamtstruktur, der ihr Handeln mit Verbindlichkeitsanspruch versieht (vorsichtig Bauer 2002, S. 265: „...Steuerung durch eine Beratung, die nicht ganz unverbindlich bleibt.“). Gleichwohl kann „Beratung“ gerade in Bezug auf komplexe Arbeitssituationen mit professionell kompetenten Partnern das Führungsmittel der Wahl sein. In vielen Organisationen treten Situationen auf, die nicht durch Weisung, sondern nur durch hierarchieübergreifende Formen der Kooperation in der Zusammenführung unterschiedlicher Erfahrungen und Einsichten zu lösen sind. Beraten wird nicht nur der in der Hierarchie nachgeordnete Funktionsträger, sondern durchaus auch die Führungskraft. Dies hebt deren Verantwortung für den Prozess der Beratung und das dabei entwickelte Ergebnis nicht auf.

Zugespitzt wird die Rolle der Schulaufsicht in der Frage der Evaluation. Schulen handeln im öffentlichen Auftrag, über dessen Erfüllung – bei allen Freiheitsgraden, die sie benötigen – öffentlich Rechenschaft zu geben ist. Zumindest insoweit darf die „Legitimationskette“, von der oben im Rahmen der Auseinandersetzung mit Art. 7 GG die Rede war, nicht unterbrochen werden. Die Rechenschaftslegung ist so zu organisieren, dass eine Bewertung der Ergebnisse möglich wird und nicht folgenlos bleibt. Sie muss anhand von Maßstäben erfolgen, welche im Rahmen des Gesamtsystems legitimiert sind, und sie kann sich nicht auf eine Prozesskontrolle beschränken. Evaluation bleibt damit auch auf der Ebene der Einzelschule nicht in deren Belieben gestellt. Rechtlich hat die Schulaufsicht auch insoweit das „letzte Wort“. Indessen ist mit der Behauptung dieser Rechtsposition ihre Durchsetzung und Wirkung noch lange nicht gesichert. Evaluation ist nicht Kontrolle mit dem Ziel der Sanktion, sondern Ergebnisklärung („Cont-

rolling“) mit dem Ziel des Lernens. Lernen gelingt nicht gegen den Willen der Betroffenen, sondern nur mit ihnen. Die Bereitschaft hierzu ist durch Weisung kaum zu bewirken. Dem muss die Form in der Kommunikation zwischen Schulen und Schulaufsicht Rechnung tragen. Dazu gehört auch, dass die Schulaufsicht den „geschützten Innenraum“ einer Schule respektiert. Eine Schule, die im Rahmen einer Evaluation selbstkritisch und offen Bilanz macht, muss auch darauf vertrauen können, dass die Schulaufsicht nicht in alle Geheimnisse der Schule eindringen will. Wirkungen haben Evaluation und Rückmeldung von Ergebnissen nur dann, wenn sie sich auf ein System beziehen, welches bereit zur Entwicklung ist (Rolff 2002). Ohne diese Bereitschaft werden die Ergebnisse einer Evaluation als Störung kleingearbeitet, mit nicht beeinflussbaren Ursachen in Verbindung gebracht und mit hoher Wahrscheinlichkeit alsbald verdrängt. Die Zusammenarbeit zwischen Schulen und Schulaufsicht ist im Rahmen von kontinuierlichen Arbeitskontakten auf lange Sicht angelegt und nicht durch gelegentliche punktuelle Interventionen herzustellen. Die Zusammenarbeit ist selbst ein Entwicklungsprojekt.

Ein solches Verständnis von Schulaufsicht schließt Vorschriftenkontrolle, Rechtsaufsicht und Krisenintervention durch die Schulaufsicht nicht aus, wenn sich zeigt, dass eine Schule nicht in der Lage ist, ihre eigenen Angelegenheiten angemessen zu regeln (Schratz 1998, S.59). Hier sorgt schon die Tatsache, dass schulische Angelegenheiten stets auch öffentliche Angelegenheiten sind, dafür, dass (angeblich oder tatsächlich) nicht gelöste Probleme immer wieder auch von dritter Seite an die Schulaufsicht wie auch an die politisch verantwortlichen Stellen (nicht immer zu deren Vergnügen) herangetragen werden. Diese können sich der Befassung mit den Problemen nicht verweigern. Aber sie dürfen es sich nicht zur Regel machen, auf diese Weise die Lösung operativer Probleme wieder an sich heranzuziehen. Probleme müssen auf der Ebene gelöst werden, auf die sie gehören. Krisenintervention muss der Ausnahmefall bleiben. Er darf nicht dadurch zur Regel werden, dass alles Handeln von Schulen, welches dem einen oder anderen nicht gefällt, als Krise verstanden wird.

In Teilen wird die Schulaufsicht auch künftig an der Personalverantwortung beteiligt sein müssen. Lehrerinnen und Lehrer sind nicht nur Beschäftigte der einzelnen Schule, sondern des Gesamtsystems. Bestimmte Statusentscheidungen wie Anstellungen und Beförderungen wirken für und gegen das Gesamtsystem und sind in ihren Folgen auch nur im Gesamtsystem zu bearbeiten. Dennoch wird man hier zu einer neuen Abgrenzung von Aufgaben und Verantwortungen kommen müssen, die zum Teil nur nachvollzieht, was ohnehin an vielen Stellen bereits Realität ist. Schulleitungen tragen schon heute die Hauptlast der „Aufsicht“ über Lehrkräfte, nicht nur im Sinne der Fach-, sondern auch der Dienstaufsicht. Es wäre nur folgerichtig, ihnen auch formell die Rolle des Dienstvorgesetzten zu übertragen, wie dies in einigen Fällen inzwischen geschehen ist. Dienstvorgesetzter ist bisher in den meisten Ländern der Leiter der unteren Schulaufsichtsbehörde. In einigen Ländern ist die Funktion des Dienstvorgesetzten inzwischen dem Schulleiter übertragen bzw. dieser mit der Abgabe dienstlicher Beurteilungen betraut oder als „Berichterstatter“ in den Vorgang der dienstlichen Beurteilung eingeschaltet (Heckel/Avenarius 2000, S. 329). Mit der Übertragung der Verantwortung des Dienstvorgesetzten auf die Schulleitungen wird freilich der „antihierarchische Affekt“

(Krainz-Dürr 1999, S. 346) von Lehrkräften in besonderer Weise virulent. Mit ihm ließ sich gut leben, solange „Aufsicht“ durch eine ferne Schulaufsicht weitgehend Fiktion war. Deshalb ist eine solche Entwicklung keineswegs konfliktfrei und sorgfältig vorzubereiten. Entscheidend ist die Entwicklung eines Leitungsverständnisses, das sich an Konzepten der Personalentwicklung orientiert und in diesem Rahmen Rückmeldungen über die Bewertung von Arbeitsergebnissen gibt, deren primäres Ziel die Förderung der Kompetenzentwicklung und nicht die Sanktion von „Fehlleistungen“ ist. Die Fähigkeit des Umgangs mit den dadurch bedingten Konfliktlagen ist Teil einer Qualifizierung von Schulleitungen, ohne die eine solche Veränderung nicht denkbar ist.

Verantwortung der Schulleitung für die Personalentwicklung schließt das Bemühen um die Förderung der fachlichen Qualifikation und der sozialen Kompetenz von Lehrkräften, ihre Unterstützung bei der Karriereplanung und die Notwendigkeit der Intervention ein, wenn sich Fehlentwicklungen abzeichnen. Der Schulaufsicht bliebe insoweit die Prozesskontrolle, die – wie üblich – anlassbedingt oder im Rahmen der generellen Kommunikation zwischen Schulleitung und Schulaufsicht erfolgen könnte. Ggfs. wäre die Schulaufsicht auch an besonders bedeutsamen Einzelfallentscheidungen (z.B. Beförderungen) zu beteiligen. Es wäre aber nicht ihre Aufgabe, einzelne Lehrkräfte in verstärktem Maße fachlich zu beraten, auch wenn dies oft gewünscht wird (vgl. Bauer 2002, S. 267). Primärer Partner der Schulaufsicht ist die Schule als solche, nicht die einzelne Lehrkraft.

5. Ausblick

Mit dem Perspektivenwechsel der Schulaufsicht von einer „Lehreraufsicht“ und der Sicherstellung vorschriftengerechten Verhaltens hin zur „Systemaufsicht“ und zur Betrachtung der einzelnen Schule als einer organisatorischen Einheit und ihrer Entwicklung löst sich das Problem der Entwicklung des Gesamtsystems und seiner Steuerung keineswegs von selbst. Es wird einerseits prekärer, weil die Gefahr der Auseinanderentwicklung angesichts unterschiedlich handlungsfähiger und unterschiedliche Zielsetzungen verfolgender Schulen notwendigerweise steigt. Zugleich aber wird es durch die Reduktion von Komplexität in Form einer „Steuerung auf Abstand“ mit selbstständiger agierenden Einzelschulen und der Konzentration staatlicher Aufsichts- und Steuerungsverantwortung auf Zielbestimmung, Rahmensetzung, Unterstützung und Ergebnisbewertung in einem weitmaschiger angelegten, situationsangemessen ausfüllungsfähigen Rahmen eher lösbar als im Rahmen eines auf umfassende Einzelfallverantwortung verpflichteten „Interventionsstaates“.

Freilich sind, dies war deutlich zu machen, noch viele Probleme zu klären. Zu ihnen gehören z.B. die Möglichkeiten des Ausgleichs zwischen Allokationseffizienz und Verteilungsgerechtigkeit im Bildungswesen, die Entwicklung angemessener Kriterien sowie handhabbarer, effektiver und akzeptierter Verfahren der Ergebnisbewertung auf den unterschiedlichen Systemebenen und die Vermeidung einer zu starken Fragmentierung des Gesamtsystems. Gerade angesichts unverkennbarer Tendenzen gesellschaftlicher

Differenzierung (Hübner 1998) muss das Bildungswesen unverändert seinen Beitrag zur gesellschaftlichen Integration leisten. Deutlich wird auch, dass mit neuen Rollenverständnissen auch neue Qualifizierungsbedürfnisse entstehen. Dies betrifft Schulverwaltung und Schulaufsicht wie Schulleitungen in gleicher Weise. Vielleicht könnte diese Entwicklung auch dadurch belebt werden, dass der „geschlossene Kreis“ einer Profession, die als Schulleitung wie als Schulaufsicht stets unter sich bleibt (beide sind Pädagogen), durch die Einbeziehung von Kolleginnen und Kollegen anderer Provenienz gelegentlich einmal durchbrochen wird. Sie könnten neue Unbefangenheiten ins Spiel bringen, die neue Perspektiven öffnen.

Ob sich die mit der Neuorientierung schulaufsichtlichen Handelns verbundenen Hoffnungen erfüllen werden, ist bei alledem noch keineswegs gesagt. Dieser Unsicherheit kann man indessen nicht durch ängstliches Festhalten am Gegebenen, sondern nur durch gestaltendes Handeln begegnen. Politisches Handeln ist stets auch Handeln unter Unsicherheit. Es kann sich seiner Wirkungen nie sicher sein und muss sich deshalb seiner Wirkungen stets erneut vergewissern. Zeigt sich, dass Wirkungen und Wirkungsvoraussetzungen falsch eingeschätzt wurden, müssen getroffene Entscheidungen überprüft und ggfs. geändert werden. Dazu kann gehören, dass nicht nur die Handlungsformen im Rahmen des gegebenen Systems, sondern das System als solches zu verändern ist. Es kann nur getan werden, was möglich ist. Aber es muss auch möglich werden, was zu tun ist.

Literatur

- Banner, G./Reichard, Chr. (Hrsg.) (1993): Kommunale Managementkonzepte in Europa. Anregungen für die deutsche Reformdiskussion. Köln: Dt. Gemeindeverlag, Verlag W. Kohlhammer.
- Bauer, K.-O. (2002): Schulaufsicht im Dialog mit Schulen. Eine qualitativ-empirische Untersuchung mit 15 Fallstudien. In: Rolff, H.-G./Holtappels, H.G./Klemm, K./Pfeiffer, H./Schulz-Zander, R. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung. Daten, Beispiele und Perspektiven. Band 12. Weinheim und München: Juventa, S. 261-286.
- Baumert, J. (1980): Aspekte der Schulorganisation und Schulverwaltung. In: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Projektgruppe Bildungsbericht (Hrsg.): Bildung in der Bundesrepublik Deutschland. Daten und Analysen. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, S. 589-748.
- Biewer, W. (1993): Steuerung und Kontrolle öffentlicher Schulen. Neuwied u.a.: Luchterhand.
- Blanke, B. (2001): Verantwortungsstufung und Aktivierung im Sozialstaat – Steuerungsfragen der Modernisierung. In: Görlitz, A./Burth, H.-P. (Hrsg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., S. 147-166.
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) (2002): Grund- und Strukturdaten 2001/2002. Bonn.
- Bonsen, M./von der Gathen, J./Pfeiffer, H. (2002): Wie wirkt Schulleitung? Schulleitungshandeln als Faktor für Schulqualität. In: Rolff, H.-G./Holtappels, H.G./Klemm, K./Pfeiffer, H./Schulz-Zander, R. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung. Daten, Beispiele und Perspektiven. Band 12. Weinheim und München: Juventa, S. 287-322.
- Borins, S./Grüning, G. (1998): New Public Management – Theoretische Grundlagen und problematische Aspekte der Kritik. In: Budäus, D./Conrad, P./Schreyögg, G. (Hrsg.): New Public Management. Berlin, New York: de Gruyter, S. 11-53.

- Braun, D. (2001): Diskurse zur staatlichen Steuerung. Übersicht und Bilanz. In: Görlitz, A./Burth, H.-P. (Hrsg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., S. 101-131.
- Budäus, D. (1998): Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management. In: Budäus, D./Conrad, P./Schreyögg, G. (Hrsg.): New Public Management. Berlin, New York: de Gruyter, S. 1-10.
- Burkard, Chr. (1998): Schulentwicklung durch Evaluation? Handlungsmöglichkeiten der Schulaufsicht bei der Qualitätsentwicklung und -sicherung von Schule. Frankfurt am Main u.a.: Lang.
- Burkard, Chr./Rolff, H.-G. (1994): Steuerleute auf neuem Kurs? Funktionen und Perspektiven der Schulaufsicht für die Schulentwicklung. In: Rolff, H.-G./Bauer, K.-O./Klemm, K./Pfeiffer, H./Schulz-Zander, R. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung. Daten, Beispiele und Perspektiven. Band 8. Weinheim und München: Juventa Verl., S. 205-265.
- Buschor, E. (1998): Schulen in erweiterter Verantwortung – Die Schweitzer Anstrengungen und Erfahrungen. In: Avenarius, H./Baumert, J./Döbert, H./Füssel, H.P. (Hrsg.): Schule in erweiterter Verantwortung. Positionsbestimmungen aus erziehungswissenschaftlicher, bildungspolitischer und verfassungsrechtlicher Sicht. Neuwied u.a.: Luchterhand, S. 67-88.
- Czerwanski, A./Hameyer, U./Rolff, H.-G. (2002): Schulentwicklung im Netzwerk. Ergebnisse einer empirischen Nutzenanalyse von zwei Schulnetzwerken. In: Rolff, H.-G./Holtappels, H.G./Klemm, K./Pfeiffer, H./Schulz-Zander, R. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung. Daten, Beispiele und Perspektiven. Band 12. Weinheim und München: Juventa Verl., S. 99-130.
- Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) (2001): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.
- Deutscher Bildungsrat (Hrsg.) (1973): Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen. Teil I: Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern. Stuttgart: Klett.
- Deutscher Juristentag (1981): Schule im Rechtsstaat, Bd. I. Entwurf für ein Landesschulgesetz. Bericht der Kommission Schulrecht des Deutschen Juristentages. München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
- Dubs, R. (1994): Die Führung einer Schule: Leadership und Management. Stuttgart: Steiner.
- Evans, P./Rueschemeyer, D./Skocpol, T. (ed.) (1985): Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fend, H. (1986): „Gute Schulen – schlechte Schulen“. Die einzelne Schule als pädagogische Handlungseinheit. In: Die Deutsche Schule 78, S. 275-293.
- Füssel, H.-P. (1995): Schulkonzept und Schulverfassung. In: Rolff, H.-G. (Hrsg.): Zukunftsfelder von Schulforschung. Weinheim: Dt. Studienverlag, S. 75-87
- Heckel, H./Avenarius, H. (unter Mitarbeit von Loebel, H.-Chr.) (2000): Schulrechtskunde. Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft. Neuwied u.a.: Luchterhand.
- Höfling, W. (1998): Die Bedingungen einer Schule in erweiterter Verantwortung nach deutschem Verfassungsrecht. In: Avenarius, H./Baumert, J./Döbert, H./Füssel, H.P. (Hrsg.): Schule in erweiterter Verantwortung. Positionsbestimmungen aus erziehungswissenschaftlicher, bildungspolitischer und verfassungsrechtlicher Sicht. Neuwied u.a.: Luchterhand, S. 51-66.
- Höher, P./Rolff, H.-G. (1996): Neue Herausforderungen an Schulleiterrollen. Management – Führung – Moderation. In: Rolff, H.-G./Bauer, K.-O./Klemm, K./Pfeiffer, H. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung. Daten, Beispiele und Perspektiven. Band 9. Weinheim und München: Juventa Verl., S. 187-220.
- Hübner, P. (1998): Differenzierungsprozesse in Schulorganisation und Schulkultur unter den Bedingungen sozialstrukturellen Wandels. In: Ackermann, A./Wissinger, J. (Hrsg.): Schulqualität managen. Von der Verwaltung der Schule zur Entwicklung von Schulqualität. Neuwied: Luchterhand, S. 91-106.

- Jann, W. (2001): Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik. Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung. In: Schröter, E. (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich.
- Krainz-Dürr, M. (1999): Wie kommt Lernen in die Schule? Zur Lernfähigkeit der Schule als Organisation. Innsbruck u.a.: Studien-Verl.
- Lange, H. (2001): Welches Steuerungswissen liefern Schulleistungsstudien für Bildungsplanung und Bildungsforschung? In: Kultusministerkonferenz (Hrsg.): Empirische Schulleistungsvergleiche – Nutzen, Risiken, Interessen. Fachtagung am 14./15. März 2000 in Königswinter. Bonn, S. 131-145.
- Lundgreen, P. (2003): „Bildungspolitik“ und „Eigendynamik“ in den Wachstumsschüben des deutschen Bildungssystems seit dem 19. Jahrhundert. In: Zeitschrift für Pädagogik 49, S. 34-41.
- Massing, P. (2002): Konjunkturen und Institutionen der Bildungspolitik. In: Politische Bildung, 35, S. 5-34.
- Maurer, H. (¹³2000): Allgemeines Verwaltungsrecht. München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
- Mayntz, R. (1980): Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung. In: Mayntz, R. (Hrsg.): Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte. Königstein/Ts.: Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein.
- Mayntz, R. (1995): Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Beyme, K./Offe, C.v. (Hrsg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation. Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft 26, S. 148-168.
- Mintzberg, H. (1983): Structure in Fives: Designing Effective Organizations. Englewood Cliffs, NJ u.a.: Prentice Hall.
- OECD (2001): Lernen für das Leben. Erste Ergebnisse der Internationalen Schulleistungsstudie PISA 2000 (Deutsche Übersetzung). Paris.
- Oelkers, J. (1998): Schulen in erweiterter Verantwortung – Eine Positionsbestimmung aus erziehungswissenschaftlicher Sicht. In: Avenarius, H./Baumert, J./Döbert, H./Füssel, H.P. (Hrsg.): Schule in erweiterter Verantwortung. Positionsbestimmungen aus erziehungswissenschaftlicher, bildungspolitischer und verfassungsrechtlicher Sicht. Neuwied u.a.: Luchterhand, S. 37-49.
- Oppermann, Th. (1976): Nach welchen Grundsätzen sind das öffentliche Schulwesen und die Stellung der an ihm Beteiligten zu ordnen? Gutachten C zum 51. Deutschen Juristentag. München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
- Osborne, D./Gaebler, T. (1992): Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Posch, P./Altrichter, H. (1992): Bildung in Österreich. Analysen und Entwicklungsperspektiven. Innsbruck: Österr. Studienverlag.
- Posch, P./Altrichter, H. (2002): Veränderungen im Selbstverständnis und in der Tätigkeit der Schulaufsicht. In: Eder, F. (Hrsg.) in Zusammenarbeit mit Posch, P./Schratz, M./Specht, W./Thonhauser, J.: Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im österreichischen Schulwesen. Innsbruck u. a.: Studien-Verl., S. 317-320.
- Reichard, Chr./Röber, M. (2001): Konzept und Kritik des New Public Management. In: Schröter, E. (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich, S. 371-392.
- Richter, I. (1994): Theorien der Schulautonomie. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 42, S. 5-16.
- Rolff, H.-G. (2002): Rückmeldung und Nutzung der Ergebnisse von großflächigen Leistungsuntersuchungen. Grenzen und Chancen. In: Rolff, H.-G./Holtappels, H. G./Klemm, K./Pfeiffer, H./Schulz-Zander, R. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung. Daten, Beispiele und Perspektiven. Band 12. Weinheim und München: Juventa, S. 75-98.
- Rosenbusch, H.S. (1994): Lehrer und Schulräte. Ein strukturell gestörtes Verhältnis. Berichte und organisationspädagogische Alternativen zur traditionellen Schulaufsicht. Bad Heilbrunn/Obb.: Klinkhardt.

- Schratz, M. (1996): Die neue Qualität von Schulleitung Schule als lernende Organisation. In: Specht, W./Thonhauser, J. (Hrsg.): Schulqualität. Entwicklungen, Befunde, Perspektiven. Innsbruck u.a.: Studien-Verl., S. 173-222.
- Schratz, M. (1998): Ist ein neues Aufsichtsverständnis auch ein anderes Aufsichtsverhältnis? In: Ackermann, A./Wissinger, J. (Hrsg.): Schulqualität managen. Von der Verwaltung der Schule zur Entwicklung von Schulqualität. Neuwied u.a.: Luchterhand, S. 47-60.
- Strittmatter, A. (1995): Die Schulaufsicht funktional wahrnehmen. In: Schweizer Lehrerinnen- und Lehrerzeitung, Heft 15/16, S. 2-12.
- Terhart, E. (1995): Lehrerprofessionalität. In: Rolff, H.-G.: Zukunftsfelder von Schulforschung. Weinheim: Dt. Studienverlag, S. 225-266.
- Terhart, E. (1998): Die autonomer werdende Schule und ihr Personal. Einige kritische Rückfragen. In: Avenarius, H./Baumert, J./Döbert, H./Füssel, H.P. (Hrsg.): Schule in erweiterter Verantwortung. Positionsbestimmungen aus erziehungswissenschaftlicher, bildungspolitischer und verfassungsrechtlicher Sicht. Neuwied u.a.: Luchterhand, S. 233-145.
- Türk, K. (1976): Grundlagen einer Pathologie der Organisation. Stuttgart: Enke.
- Voigt, R. (2001): Steuerung und Staatstheorie. In: Görlitz, A./Burth, H.-P. (Hrsg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., S. 133-146.
- Wagener, F. (1980): Vom Neubau zur Pflege – wohin entwickelt sich unser Verwaltungssystem. In: Wagener, F. (Hrsg.): Zukunftsaspekte der Verwaltung. Berlin: Duncker & Humblot, S. 21-50.
- Weiß, M./Steinert, B. (2000): Privatisierung des Bildungsbereichs – Internationale Tendenzen. In: Radtke, F.-O. /Weiß, M. (Hrsg.): Schulautonomie, Wohlfahrtsstaat und Chancengleichheit. Opladen: Leske + Budrich, S. 35-51.
- Wissinger, J. (1996): Perspektiven schulischen Führungshandelns. Eine Untersuchung über das Selbstverständnis von SchulleiterInnen. Weinheim und München: Juventa.

Anschrift des Autors:

Dr. h.c. Hermann Lange, Falkentaler Weg 17, 22587 Hamburg. E-Mail: ursulalange@gmx.de.