pedocs
Open Access Erziehungswissenschaften

DIPF

Weishaupt, Horst

Schulverwaltung zwischen Nutzung wissenschaftlicher Expertise und eigener Verwissenschaftlichung - Wechselfälle bundesdeutscher Geschichte

formal und inhaltlich überarbeitete Version der Originalveröffentlichung in:
formally and content revised edition of the original source in:
Die Deutsche Schule 106 (2014) 3, S. 219-230

Bitte verwenden Sie in der Quellenangabe folgende URN oder DOI /
Please use the following URN or DOI for reference:
urn:nbn:de:0111-pedocs-128279
10.25656/01:12827

https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-128279
https://doi.org/10.25656/01:12827

Nutzungsbedingungen

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.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

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.

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

Kontakt / Contact:

pedocs
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Horst Weishaupt

Schulverwaltung zwischen Nutzung wissenschaftlicher Expertise und eigener Verwissenschaftlichung – Wechselfälle bundesdeutscher Geschichte

Zusammenfassung
Untersucht werden die Konsequenzen der neuen Steuerungsphilosophie der letzten 15 Jahre für die Organisationsstruktur der Kultusministerien der Länder. Dazu wird auf deren Bedeutung im Schulreformprozess und deren Verhältnis zu einer wissenschaftlich fundierten Politik eingegangen. Die kultusministeriellen Organisationsreformen in der bildungspolitischen Planungsphase vor fast 50 Jahren werden mit den gegenwärtigen Entwicklungen in Beziehung gesetzt, um daraus Folgerungen abzuleiten.

1. Ministerialverwaltung und Schulreform

Mit der „realistischen Wende“ (Lange) der Schulpolitik in Deutschland wurden in den letzten 15 Jahren weitreichende Veränderungen im Schulwesen eingeleitet.[1] Es gab schon einmal zwischen 1965 und 1980 eine ähnliche reformorientierte Phase der Schulpolitik, die von tiefgreifenden Änderungen in den Strukturen und dem Selbstverständnis der Schulverwaltungen begleitet waren. Das Verhältnis von Wissenschaft und Politik und die Frage der Nutzung wissenschaftlichen Sachverstands waren damals bereits wichtige Bezugspunkte der Diskussionen. Im Rückgriff auf die damaligen Entwicklungen wird nachfolgend der Frage nachgegangen, wie sich die Ansätze „neuer Steuerung“, der Qualitätssicherung im Schulwesen und einer „evidenzbasierten“ Schulpolitik auf die Organisationsstrukturen der Bildungsverwaltung ausgewirkt haben. Die Veränderungen in der Struktur und den Aufgaben der nachgeordneten Dienststellen der Kultusministerien werden an anderer Stelle in diesem Heft untersucht (s. die Beiträge von Fickermann und Rürup). Dieser Beitrag fragt danach, welche Konsequenzen die neuen Steuerungsansätze für die Kultusministerien selbst hatten. Um zu der Antwort hinzuführen wird zunächst kurz auf die Bedeutung der Kultusministerien im Schulreformprozess eingegangen. Dann werden einige Überlegungen zum Verhältnis von wissenschaftlicher Politikberatung und Verwissenschaftlichung der Verwaltung dargestellt, um daran anknüpfend die Auswirkungen der vor 50 Jahren eingeleitete Reformphase auf die Schulverwaltung mit den gegenwärtigen Entwicklungen in Beziehung zu setzen. Daraus werden Folgerungen abgeleitet.

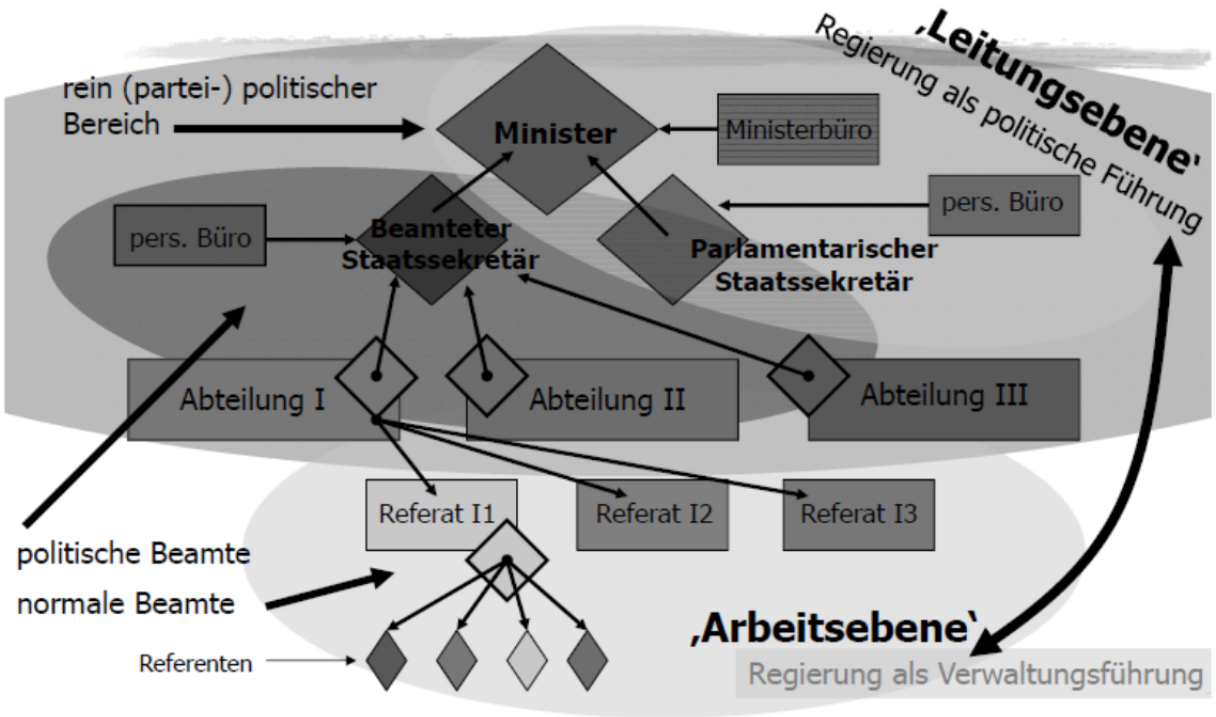
2. Kultusministerien/Senatsverwaltungen im Schulreformprozess

Kultusministerien sind Teil der Regierungen als ausführende Gewalt. Sie sind an die Gesetze gebunden und gegenüber dem Landtag/der Bürgerschaft rechenschaftspflichtig. Obwohl ihre

[1] Einem unbekannten Gutachter danke ich für zahlreiche hilfreiche Anmerkungen zur Überarbeitung des Manuskripts.

Aufgaben vor allem in der Umsetzung und Ausführung von Gesetzen, der Erstellung und Umsetzung des fachlichen Haushalts und der Kontrolle und Aufsicht untergeordneter Behörden liegen, sind sie – durch den in ihnen verfügbaren Sachverstand - auch oft entscheidend für politische Initiativen und Reformen. „Keine Regierung könnte ihre verfassungsmäßigen Aufgaben ohne eine funktionierende Bürokratie als „Werkzeug“ erfüllen“ (Schnapp/Willner 2013, S. 247).
Angesichts des Föderalismus in Deutschland, der doppelten Schulträgerschaft von Land und Gemeinden und eines pluralen Schulangebots haben die Kultusministerien auch Koordinierungsaufgaben zwischen politischen Ebenen (EU, KMK, Kommunale Spitzenverbände) und z. B. Kirchen und sonstigen privaten Schulträgern.
Als bürokratische Organisation ist ein Ministerium arbeitsteilig und hierarchisch strukturiert (Abb. 1). Zu unterscheiden ist zwischen der von politischen Mehrheiten bestimmten und nicht selten wechselnden „Leitungsebene“, von der Führungsimpulse ausgehen. Zu ihr zählt auch eine kleine Zahl von politischen Beamten, die das besondere Vertrauen der politischen Spitze besitzen und mit ihr wechseln. Auf der „Arbeitsebene“ mit einem dauerhaften Beamtenstab werden die ministeriellen Aufgaben über Verwaltungsprozesse und damit verbundene Routinen abgearbeitet.

Abbildung 1: Aufbau eines Ministeriums



Quelle: TU Dresden - Institut für Politikwissenschaft - Prof. Dr. Werner J. Patzelt

Die Ministerialverwaltung als Bürokratie ist „Herrschaft vom Schreibtisch aus“ (Machura, S. 2). Sie verfügt über den am stärksten ausdifferenzierten und kompetentesten Apparat zur Beschaffung komplexer Informationen und zur Beobachtung gesellschaftlicher Entwicklungen für politische Entscheidungsprozesse. Insofern stellt die Kompetenz der Referate die Grundlage des Sachverstands der Ministerien dar. Dadurch sind Ministerialbürokratien oft entscheidend für Konsensbildung und Konfliktregelung in politischen Fragen. Damit sie diese Aufgaben erfüllen können, kommt der Gliederung der Ministerien in Abteilungen und Referate eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung zu, weil sie die ministeriellen Aufgaben strukturiert und letztlich damit auch gewichtet.

Die Referenten in den Ministerien sind oft sehr gut mit unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen vernetzt und treten nicht selten auch als Fachautoren auf. In Schulministerien sind die Referenten traditionell Juristen und „Schulleute“. Leider gibt es keine wissenschaftlichen Studien, die sich mit der Einbindung der Referentinnen und Referenten von Kultusministerien in wissenschaftliche und verbandspolitische Diskussionen befassen und damit deren Einflussnahme auf schulpolitische Entscheidungsprozesse näher durchleuchten. Doch ist davon auszugehen, dass in den Ministerien etwa im Bereich des Schulrechts aber auch in fachlichen Einzelfragen spezifische Expertise für ministerielle Entscheidungsprozesse und die Vorbereitung politischer Initiativen vorhanden ist. Dennoch bedienen sich die Ministerien zusätzlich unterschiedlicher Formen der wissenschaftlichen Politikberatung.

3. Formen wissenschaftlicher Politikberatung und der Verwissenschaftlichung der Verwaltung

Im politischen Alltag der letzten Jahrzehnte hatten verschiedene Formen wissenschaftlicher Politikberatung immer einen Stellenwert. Traditionelle Formen sind die Teilnahme an Anhörungen in Landtagen, vor Ausschüssen etc., Gutachten, Expertisen, die Übernahme von Projekten der Auftragsforschung und die Mitwirkung in Beiräten, Beratungsgremien, Ausschüssen und Enquete-Kommissionen.
Seit Mitte der 1960er Jahre gibt es zunehmend Berichte auf Bundesebene von wissenschaftlichen Expertengremien (z. B. Familien- und Jugendberichte, Gutachten der Wirtschaftsweisen). Eine verstärkte Sensibilität der Wissenschaft gegenüber der prinzipiellen Differenz zwischen wissenschaftlich fundierter Beratung und der politischen Verantwortung für die Gestaltung gesellschaftlicher Wirklichkeit hat zu ergänzenden Beratungsformen geführt, die die unterschiedlichen Referenzsysteme von Wissenschaft und Politik respektieren. Beispiele dafür sind die Zunahme forschungsbasierter Begründungen für Empfehlungen oder die Begrenzung auf eine Beobachtung gesellschaftlicher Entwicklungen mit dem Verweis auf Problemlagen und Herausforderungen für die Politik, ohne direkte Handlungsempfehlungen auszusprechen. So kann die Politik informierte Entscheidungen eigenständig treffen; sie kann sich aber auch nicht mehr ihrer Verantwortung mit Verweis auf Empfehlungen aus der Wissenschaft entziehen. Inzwischen gibt es Bemühungen, über Leitlinien guter Praxis wissenschaftlicher Politikberatung für deren Bedeutungszuwachs Orientierungspunkte festzulegen (Der Präsident der Berlin Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften 2008). Wissenschaftlerkommissionen wurden in den letzten Jahren bezogen auf das Schulwesen mit dem Schwerpunkt auf die Reform der Lehrerbildung in mehreren Ländern eingesetzt (z. B. Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft Berlin 2012). Einen weitgehenden Beratungsauftrag erhielt der Expertenrat "Herkunft und Bildungserfolg" vom Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg (Baumert et al. 2012). Eher begrenzt war die wissenschaftliche Mitwirkung beispielsweise bei der Erarbeitung der „Empfehlungen für künftige Modelle der Grundschulversorgung im ländlichen Raum im Land Brandenburg“, weil nur einzelne Wissenschaftler in der gemischt zusammengesetzten Demografie-Kommission in Brandenburg mitarbeiteten (Land Brandenburg. Ministerium für Bildung, Jugend und Sport 2013). Eine wichtige politikberatende Funktion haben die internationalen Studien zur Kompetenzmessung, die Untersuchungen zur Überprüfung der Bildungsstandards und die Bildungsberichterstattung im Rahmen der Gesamtstrategie der Kultusministerkonferenz für ein Bildungsmonitoring (Sekretariat der KMK/ IQB 2006).
In welchem Umfang sich die Schulverwaltung befähigt hat, über eine Ausweitung der fachlichen Kompetenzen des Führungspersonals zu einer eigenen sozialwissenschaftlich fundierten Urteilsbildung zu gelangen, gibt es keine Informationen. Mit dem Aufbau des Monitoringsystems und der Schulinspektionen sollte aber eine Ausweitung der fachlichen

Expertise in den Ministerien/Senatsverwaltungen unvermeidlich sein, um aus der Beratung fachlich fundierte Schlüsse für politisches Handeln zu ziehen.
Zum Bildungswesen erstellt inzwischen die Mehrheit der Länder Bildungsberichte (Döbert/Weishaupt 2012, S. 161-163), die neben schulstatistischen Informationen auch Ergebnisse der Lernstandserhebungen und der Schulinspektionen enthalten. Sie können als Ausdruck einer veränderten Steuerungsphilosophie und als Beispiele einer verwissenschaftlichten politischen Praxis der Länder verstanden werden, die neben das traditionelle Verwaltungshandeln und die wissenschaftliche Beratung der Politik treten. Führen diese neuen evaluativen Aufgaben nur zu einem Ausbau nachgeordneter Dienststellen oder hat diese Entwicklung auch Konsequenzen für die Organisationsstruktur der Kultusministerien der Länder? Tritt mit den neuen Aufgaben neben die traditionelle, an Konditionalprogrammen ausgerichtete bürokratische Tätigkeit auch die Gestaltung von Zweckprogrammen? Beispielsweise lässt sich der Beschluss der KMK vom März 2008 so lesen (Sekretariat der KMK 2008). Er lässt sich als Ausdruck eines reflexiven politischen Handlungsverständnisses im Kontext von Ansätzen Neuer Steuerung und einer evidenzbasierten Schulpolitik verstehen. Es müssten in den Kultusministerien passende Strukturen vorhanden sein, die Teile des Verwaltungshandelns als mehrphasigen Innovationsprozess (Plan-Do-Check-Act, Kamiske/Brauer 2003, S. 296) mit entsprechenden organisationsstrukturellen Konsequenzen verstehen. Dazu ist es notwendig, sich die Organisationsstrukturen der Kultusministerien näher anzusehen.

4. Reformstrukturen der Bildungsverwaltungen

Ausgangspunkt der folgenden Überlegung bildet die politikwissenschaftliche Erkenntnis, dass Organisationsstrukturen als Ausdruck von Programmstrukturen anzusehen sind (Häußermann 1977 zitiert nach: Machura o.J., S. 9). Über die Organigramme der Ministerien ist deren Organisationsstruktur für alle Kultusministerien und Senatoren in Deutschland verfügbar. Als Untersuchungsmaterial sind sie nichtreaktiv, weil sie nicht über Befragungen und Einschätzungen gewonnen wurden, sondern unabhängig von wissenschaftlichen Untersuchungsabsichten ein Teil der öffentlichen Präsentation der Ministerien darstellen. Wenn sie – wie unterstellt - Ausdruck von Programmstrukturen sein sollen, dann wäre zu fragen, ob hinter der Selbstdarstellung so etwas wie latente Strukturen des Selbstverständnisses der Ministerien in den Organigrammen zum Ausdruck kommen.
In Deutschland werden mit Regierungswechseln keine Beamtenapparate ausgetauscht. Deshalb wird es immer auch Besonderheiten in den Organisationsstrukturen von Ministerien geben, die einerseits durch beamtenrechtliche Verpflichtungen bedingt sind, andererseits aber auch die Folge veränderter Gestaltungsinteressen der Politik, die zu personellen Veränderungen mit organisationsstrukturellen Folgen führen. Insofern muss der Blick nicht auf Details, sondern strategisch hervorgehobene Gestaltungebereiche in den Organigrammen gerichtet werden. Um zu ihnen einen Zugang zu finden, werden die Organigramme danach betrachtet, ob und wie sich die Ansätze neuer Steuerung (Bildungsstandards, Bildungsmonitoring, Rechenschaftsverpflichtungen) und neue Reformprogramme (Inklusion) in ihnen widerspiegeln. Den Ausgangspunkt für die Überlegungen stellen die Veränderungen in der Struktur der Kultusministerien im Zusammenhang der Planungsdiskussion der 1970er Jahre dar.

4.1 Die Phase der Bildungsplanung (1970er Jahre)

In der rückwirkenden Betrachtung zeigt es sich, dass der „Sputnik-Schock“ in den 1960er Jahren einen Strukturwandel des politisch-administrativen Systems einleitete und auch bald den Bildungsbereich erreichte. Die Bildungsverwaltungen richteten Planungsabteilungen ein

und es kam zu einer Erweiterung des Handlungsspektrums der Verwaltungen von der Vollzugsverwaltung zur planenden Verwaltung (Boehm/Rudolf 1971). Den Hintergrund dafür bildete nicht nur die Sorge, den Facharbeiterbedarf nach dem Mauerbau 1961 nicht decken zu können, sondern vor allem auch die Erwartung in einen starken Schülerzahlenanstieg durch die geburtenstarken Jahrgänge von 1957 bis 1968 und dadurch bedingt einen zusätzlichen Bedarf an Lehrkräften. Hinzu kamen die Reformerfordernisse des Schulsystems, auf die vor allem Picht und Dahrendorf öffentlichkeitswirksam hingewiesen hatten.
Nur Bayern verzichte in dieser Reformphase darauf, eine planende Ministeriumsstruktur aufzubauen. In Niedersachsen bestand nur kurzzeitig eine dem Minister zugeordnete Stabsgruppe Planung. Bezogen auf die Gesamtentwicklung der Kultusbürokratien in den westdeutschen Ländern wurde aber die traditionelle Ministerialstruktur über eine Organisationserweiterung aufgebrochen (vgl. Weishaupt 1992, S. 147-151).
Planung als staatliches (reformorientiertes) Handeln erforderte zusätzlich zur Legitimität qua Legalität auch eine Legitimation qua Partizipation und qua wissenschaftlicher Fundierung. Dadurch entstanden auch erweiterte politisch-administrative Handlungsstrategien, weil die Reformmaßnahmen zunehmend gesellschaftlich kontrovers diskutiert wurden. Mit diesem Beginn einer „Ver(sozial) wissenschaftlichung“ der Bildungsverwaltung waren verwaltungsinterne Konflikte zwischen „Bürokraten“ und „Professionals“ (Amts- und Fachautorität), rollen- und interessensbedingte Konflikte, informationell bedingte Konflikte und emotional bedingte Konflikte unvermeidbar. Als eine Lösungsstrategie bot sich eine Entdifferenzierung und damit die Übernahme planender Elemente in die Regelverwaltung (Professionalisierung der Bürokratie) und zugleich die Einpassung der Planer in die Verwaltungsstrukturen (Bürokratisierung der Professionals) an. Häufig wurde auch der Weg gewählt, über nachgeordnete Dienststellen die operativen Gestaltungsaufgaben wieder aus den Ministerien auszulagern (Weishaupt 1992, s. auch Rürup in dieser Zeitschrift).
Mit dem starken Geburtenrückgang seit Mitte der 1960er Jahre wurden jedenfalls die frühen Planungskonzepte der Bildungsreformphase seit den 1980er Jahren politisch obsolet (vgl. Weishaupt/Weiß 1988) und die anschließende stagnative Phase der Schulpolitik führte wieder zur Rückentwicklung von auf Planungsaufgaben bezogenen Programmstrukturen in den Ministerien.
Lassen sich im Zusammenhang des Impulses durch die internationalen Leistungsvergleichsstudien und die in der Folge ausgebauten Evaluationsmaßnahmen im letzten Jahrzehnt wieder neue Programmstrukturen in den Kultusministerien der Länder identifizieren?

4.2 Aktuelle Organisationsstruktur der Ministerien

Bei allen Unterschieden zwischen den Ländern, die sich auch dadurch ergeben, dass neben der Zuständigkeit für das Schulwesen meist weitere Aufgaben den Ministerien zugeordnet sind (oft Jugend, Sport, Weiterbildung, teilweise auch die Hochschulen, die Kultur und die Kindertagesbetreuung), gibt es dennoch eine gewisse Grundstruktur der Organisation der Ministerien mit einer Zentralabteilung und Schulaufsichtsabteilungen (überwiegend nach allgemeinbildenden und beruflichen Schulen getrennt). In den meisten Ländern besteht auch eine Abteilung/Unterabteilung: ‚Bildungsbereichsübergreifende Grundsatzangelegenheiten‘ (nicht in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt). Hessen (Stand: 20. Januar 2014) kann für die Struktur der Ministerien beispielhaft genannt werden mit einer Abteilung Z (Personal, Haushalt, Recht, Statistik, Organisation eGovernment), Abteilung I (Qualitätsentwicklung und schulformübergreifende Bildungsaufgaben), Abteilung II (Allgemein bildende Schulen) und Abteilung III (Berufliche Schulen, Schulen für Erwachsene, Lebensbegleitendes Lernen, Internationales). Allerdings ist der Neuaufbau der Ministerien in den neuen Bundesländern nach 1990 zu berücksichtigen, die nicht die Vorerfahrungen der westdeutschen Länder teilten.

Sie weisen dadurch einige Besonderheiten auf. Beispielsweise existiert im sächsischen Kultusministerium eine Zentralstelle für Koordinierungsaufgaben, die oberhalb der Abteilungen angesiedelt ist. Es wäre näher zu untersuchen, welche Aufgaben sie bei der Umsetzung politischer Programme übernimmt. Sie scheint aber eher Koordinationsaufgaben nach außen (KMK, Privatschulträger etc.) als nach innen (gegenüber den Abteilungen des Ministeriums) zu übernehmen. Als weitere sächsische Besonderheit wird im Organisationsplan von 2014 eine Abteilung „Lehrer/Ressourcen" ausgewiesen, die mit dieser Schwerpunktsetzung einmalig ist. In Mecklenburg-Vorpommern besteht eine Projektgruppe „Kostenstruktur der sonderpädagogischen Angebote mit Finanzierungsverpflichtung Dritter", deren Aufgaben auch an anderer Stelle nicht näher erläutert werden.
Nur wenige westdeutsche Länder haben bei der politischen Spitze des Ministeriums angesiedelte Stäbe zu strategischen Entwicklungsaufgaben. In Baden-Württemberg ist es ein Stab zu „Gemeinschaftsschule, Inklusion". Im bayerischen Kultusministerium besteht eine „Stabsstelle Demographie, Verwaltungsreform, Regierungen: Grund-, Mittel und Förderschulen"[2]. Hessen lässt mit der Benennung „Grundsatzangelegenheiten, strategische Ressortplanung" die inhaltliche Schwerpunktsetzung der Stabsstelle offen. Im Saarland ist das Thema der Stabsstelle „Schulentwicklung und Ganztagsschulen".
Fragen der demografischen Entwicklung werden in Hessen und Rheinland-Pfalz in der Referatsstruktur hervorgehoben angesprochen. In den meisten anderen Ländern (Ausnahme Baden-Württemberg) ist keine bevorzugte Stellung des Reformthemas Inklusion aus dem Organisationsplan ersichtlich. Meist bestehen aber einzelne Referate (häufig nur auf allgemeinbildenden Schulen bezogen) die für Fragen der Inklusion zuständig sind. Nicht selten besteht eine Verbindung mit der Zuständigkeit für Förderschulen. In einigen Organigrammen fehlen aber auch Hinweise auf diese Aufgabe. Auch die Referate, die sich mit Bildungsstandards, Qualitätssicherung und Bildungsmonitoring befassen, sind – soweit sie aus den Organigrammen erkennbar sind - in den normalen Verwaltungsaufbau integriert.
Im Vergleich zur Situation Mitte der 1990er Jahre[3] ist eher eine Rückentwicklung reformorientierter Organisationsstrukturen erkennbar. Die in den 1990er Jahren noch existierende Planungsabteilung in Rheinland-Pfalz wurde auch dort 1998 aufgegeben. Eine in Berlin 2000 bestehende Projektgruppe „Schulreform und Qualitätssicherung" existiert nicht mehr in der früheren hervorgehobenen Stellung.
Eine Ausnahme bildet nur Hamburg, wo in der ‚Behörde für Schule und Berufsbildung - Amt für Bildung' im letzten Jahrzehnt zwei Abteilungen mit der Aufgabe der inneren und äußeren Gestaltung von Prozessen der Schul- und Unterrichtsentwicklung eingerichtet wurden[4] und auch die Schulaufsicht nicht mehr vorrangig nach Schularten sondern nach regionalen Zuständigkeitsbezirken umorganisiert wurde. Dieses Beispiel verdeutlicht nicht nur die Möglichkeit, neue politische Herausforderungen organisationsstrukturell zum Ausdruck zu bringen, sondern ist zugleich Beleg für die Ausgangsthese, dass Organisationsstrukturen Programmstrukturen zum Ausdruck bringen.

5. Reformpotentiale der Schulministerien

Der Gesamteindruck der hier nur skizzenhaft darstellbaren Analyse der Organigramme der Kultusministerien der Länder ist der einer Rückentwicklung reformorientierter Ministeriumsstrukturen, wie sie in der Bildungsreformphase der 1970er Jahre mit den Planungsabteilungen in den Kultusministerien bestanden. Fragen der Schulentwicklung, Qualitätssicherung, Inklusion etc. werden in die Linienorganisation übernommen,

[2] Für einen Außenstehenden erschließt sich nicht der Sinn der Stabsstelle, was auch partielle für die in Mecklenburg-Vorpommern gilt.
[3] Matthias Rürup danke ich für die Überlassung der Organigramme der Kultusministerien aus den 1990er Jahren.
[4] Hamburg als Stadtstaat übernimmt auch die Schulträgeraufgaben.

organisationale Verbindung von inneren und äußeren Reformmaßnahmen, Programm- und Finanzplanung sind nicht erkennbar. Daraus könnte man schließen, dass aus den Folgeproblemen reformorientierter Strukturen in den Ministerien gelernt wurde und neue Aufgaben im letzten Jahrzehnt bewusst nicht aus der Linienstruktur herausgehoben wurden. Ob es als Ausdruck von dennoch stattgefundenen Veränderungsprozessen Anhaltspunkte für eine im letzten Jahrzehnt zunehmende Ver(sozial)wissenschaftlichung innerhalb der Regelverwaltung gibt, konnte leider nicht über Analysen der Personalstrukturentwicklung untersucht werden. Nicht erkennbar ist aber über neu eingestellte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ministerien jedenfalls eine Verstärkung von Programmstrukturen, denn diese sind nur ansatzweise in einigen Ländern erkennbar, wenn man die an der politischen Spitze angesiedelten Stäbe entsprechend bewertet.
Nach dem Ausbau und der Umstrukturierung der nachgeordneten Dienststellen der Kultusministerien der Länder im letzten Jahrzehnt stellt sich dann aber die Frage nach deren konzeptioneller Ausrichtung und Begleitung, wenn sie nicht durch erkennbare Programmstrukturen auf ministerieller Ebene gestützt und in ihren Arbeitsschwerpunkten angeleitet werden.
Für die Implementation und Verbreitung von Innovationen bedarf es wenigstens koordinierender Strukturen – ebenso für eine strategische Zielplanung. Diese sind aus den Organigrammen der Ministerin ebenfalls nicht zu entnehmen, wenn man Hamburg ausnimmt. Es erscheint immerhin fraglich – und dafür spricht wieder das Beispiel Hamburg – Programmintentionen ohne entsprechende Organisationsstrukturen umsetzen zu können. Insofern lässt sich schon eine latente Botschaft den Organigrammen der Kultusministerien entnehmen: Bestehendes verwalten – Innovationen meiden oder eng begrenzen. Strukturelle Voraussetzungen für eine evidenzbasierte Schulpolitik sind in den Kultusministerien der Länder kaum erkennbar. Dadurch wird die externe Nutzung wissenschaftlicher Expertise zu einem Problem für die interne Bearbeitung der daraus entstehenden Herausforderungen für politisches Handeln.

Die hier entwickelten Überlegungen und Interpretationen sind nur als skizzenhafte Anregung zu einer vertieften Auseinandersetzung mit dem gewählten Thema. Angesichts der Kürze des Textes und der Komplexität des Themas kann er eher Fragen aufwerfen als Antworten geben. Doch gelingt es hoffentlich deutlich zu machen, dass die Prozesse der politischen Steuerung von Schulentwicklungsprozessen durch die Ministerialverwaltung eine intensivere Beachtung durch die Bildungsforschung verdienten. Diese Dimension bei der Analyse von Reformprozessen könnte dann analytisch differenzierter berücksichtigt werden.

Literatur

Baumert, J./Artelt, C./Ditton, H./Fend, H./Hasselhorn, M./Macher, I./Rauschenbach, T./Solga, H./Trautwein, U. (2011): Empfehlungen des Expertenrats "Herkunft und Bildungserfolg". Stuttgart: Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg.

Boehm, U./Rudolph, H. (1971): Kompetenz- und Lastenverteilung im Schulsystem. Analyse und Ansätze zur Reform, Stuttgart: Klett.

Döbert, H./Weishaupt, H. (2012): Bildungsmonitoring. In: Wacker, A./Maier, U/Wissinger, J (Hrsg.): Schul- und Unterrichtsreform durch ergebnisorientierte Steuerung, Wiesbaden: VS Verlag, S. 155-173.

Kamiske, G.F./Brauer, J.-P. (2003): Qualitätsmanagement von A bis Z. Hanser

Land Brandenburg. Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (2013): Empfehlungen für künftige

Modelle der Grundschulversorgung im ländlichen Raum im Land Brandenburg. Bericht der Demografie-Kommission an die Landesregierung Brandenburg. Potsdam. URL: http://www.mbjs.brandenburg.de/media/bb2.a.5813.de/Demografiebericht.pdf; Zugriffsdatum: 28.02.2014.

Machura, S. (o. J.): Wie politisiert ist die Ministerialverwaltung? URL: http://www.ruhr-uni-bochum.de/rsozlog/daten/pdf/machura-pdf/Machura%20-%20Ministerialverwaltung.pdf; Zugriffsdatum: 7.5.2014

Patzelt, W. J (o.J): BM Politische Systeme. Regierung und Verwaltung URL: http://tu-dresden.de/die_tu_dresden/fakultaeten/philosophische_fakultaet/ifpw/polsys/lehre/lva/folder.2005-11-23.0489976133/folder.2005-11-23.1974104023/v12.pdf; Zugriffsdatum: 11.5.2014.

Schnapp, K.-U./Willner, R. (2013): Regierung und Bürokratie. In Korte, K.-R., Grunden, T. (Hrsg.), *Handbuch Regierungsforschung*, Wiesbaden: Springer, S. 247-256.

Sekretariat der KMK (2008): Gemeinsame Empfehlungen der Kultusministerkonferenz und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zu den Ergebnissen von PIRLS/IGLU 2006-I und PISA 2006 –I. Neue Schwerpunkte zur Förderung der leistungsschwachen Schülerinnen und Schüler bei konsequenter Fortsetzung begonnener Reformprozesse (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 06.03.2008) URL: http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2008/2008_03_06-PISA-PIRLS-IGLU-2006-1.pdf; Zugriffsdatum: 23.6.2014.

Sekretariat der KMK/Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) (2006): Gesamtstrategie der Kultusministerkonferenz zum Bildungsmonitoring. URL: http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2006/2006_08_01-Gesamtstrategie-Bildungsmonitoring.pdf; Zugriffsdatum: 23.6.2014.

Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft Berlin (Hrsg.) (2012): Ausbildung von Lehrkräften in Berlin. Empfehlungen der Expertenkommission Lehrerbildung. URL: http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-bildung/lehrer_werden/expertenkommission_lehrerbildung.pdf?start&ts=1348646035&file=expertenkommission_lehrerbildung.pdf; Zugriffsdatum: 14.6.2014.

Weishaupt, H. (1992): Begleitforschung zu Modellversuchen im Bildungswesen. Erziehungswissenschaftliche und politisch-planerische Bedingungen, Weinheim: Deutscher Studienverlag.

Weishaupt, H./Weiß, M. (1988): Bildungsbudget und interne Mittelallokation. In: Zeitschrift für Pädagogik 34, H. 4, S. 535-553.

Weishaupt, Horst, geb. 1947, Rudolf-Carnap-Senior-Professor der Bergischen Universität Wuppertal, Ehemaliger Leiter der Arbeitseinheit "Steuerung und Finanzierung des Bildungswesens" am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung
Anschrift: DIPF, Schloßstr. 29
60486 Frankfurt am Main
weishaupt@dipf.de