

Dubs, Rolf

Schule und New Public Management

Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung 14 (1996) 3, S. 330-337



Empfohlene Zitierung/ Suggested Citation:

Dubs, Rolf: Schule und New Public Management - In: Beiträge zur Lehrerinnen- und Lehrerbildung 14 (1996) 3, S. 330-337 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-133405

in Kooperation mit / in cooperation with:

Zeitschrift zu Theorie und Praxis der Aus- und
Weiterbildung von Lehrerinnen und Lehrern

BEITRÄGE ZUR LEHRERINNEN-
UND LEHRERBILDUNG

Organ der Schweizerischen Gesellschaft für
Lehrerinnen- und Lehrerbildung (SGL)

ISSN 2296-9632

<http://www.bzl-online.ch>

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
Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF)
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Digitalisiert

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Schule und New Public Management

Rolf Dubs

Die Redaktion der "Beiträge zur Lehrerbildung" hat mich um eine Stellungnahme zum Beitrag von Professor Ulrich Herrmann über "Die Schule - eine Herausforderung für das New Public Management (NPM)" gebeten. Die Aufgabe ist nicht leicht, weil schon die Titelwahl mit meiner Meinung einhergeht: Angesichts der betrüblichen Aussichten der Staatsfinanzen - und die Situation wird sich in den nächsten Jahren noch verschärfen, weil keine echte wirtschaftliche Erholung in Sicht ist - werden Massnahmen des New Public Managements für die gesamte Staatsverwaltung und damit auch für die Schule bedeutsam. Die Dringlichkeit wirksamkeitssteigernder Massnahmen in der Staatsverwaltung ist gross. Leider fehlt aber vielen Vertretern der Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung die Einsicht in das Geschehen der Schule und in die Befindlichkeit von Lehrkräften. Deshalb machen sie nicht selten zwei Fehler. Einerseits sehen sie die Schule wie Verkehrsbetriebe, eine Stadtgärtnerei oder eine Kehrtrichtverbrennungsanstalt, bei denen der Staat dringend effektive wirtschaftliche Leistungen zu erbringen hat und es auch in ökonomisch messbarer Form tun kann. Zwar ist auch die Schule eine Anstalt, die für die Gesellschaft einen effektiven Beitrag zu leisten hat. Die Voraussetzungen für dessen Umschreibung (er ist im Gegensatz zu vielen anderen staatlichen Anstalten aber nicht ein- sondern mehrdimensional) und dessen Effektivitätserfassung (aus pädagogischer und ökonomischer Sicht) sind aber wesentlich anders. Und dies übersehen viele Vertreter des NPM sowie Politikerinnen und Politiker. Andererseits werden von diesen Leuten die Befindlichkeiten der Lehrpersonen zu wenig in Rechnung gestellt. Wenn die Schule als Dienstleistungsbetrieb für irgendwelche unmittelbaren Zwecke gesehen und Schülerinnen und Schüler als Kunden bezeichnet werden, oder wenn ohne Bezug auf pädagogische Zielsetzungen von Kosten-Nutzen-Analysen gesprochen wird, so opponieren die Lehrpersonen, bevor sie sich überhaupt vertieft mit der Materie auseinandergesetzt haben. Diese Sachverhalte führten denn auch in den letzten Monaten in der Schweiz zu zum Teil sehr unfruchtbaren, polarisierenden Schuldiskussionen. Aus dieser Sicht ist denn auch die Fragestellung von Professor Herrmann sehr treffend: Vorderhand ist nicht das NPM eine Herausforderung für die Schule, sondern die Schule eine Herausforderung für das NPM, indem bislang in zu vielen Analogieschlüssen Erkenntnisse aus der allgemeinen Verwaltung unbesehen auf die Schule übertragen wurden. Die Forschungen im NPM müssen sich in nächster Zeit sehr intensiv mit den Eigenarten der Schule auseinandersetzen, um auch für die Schulen zu sinnvollen Erkenntnissen zu gelangen. Dieser Forschungsprozess wird gegenwärtig vom Zürcher Erziehungsdirektor, Professor Ernst Buschor, sehr unterstützt. Dabei sind Aufsätze wie derjenige von Professor Herrmann sehr wertvoll, weil sie kritisch hinterfragen. Weil sie aber keine Antworten geben, können sie auch gefährlich sein, denn sie geben vorurteilsgeladenen Votanten Argumente, ohne aber auch Lösungen aufzuzeigen.

Für mich, in den Grenzbereichen von Pädagogik und Betriebswirtschaftslehre stehend, ergibt sich deshalb folgende Ausgangslage: Weil der Staat in längerfristige finanzielle Engpässe gerät, müssen wir uns mit der Effektivität der Schule aus wirtschaftlicher und pädagogischer Sicht auseinandersetzen. Ich schliesse mich aber der Aussage von Professor Herrmann (1996, in

diesem Heft) vorbehaltlos an: "Unter den heutigen Vorgaben ist eine neue effiziente Verwaltung und Organisation von Schulen unausweichlich. Aber diese Veränderung darf nicht dazu führen, dass das Spannungsfeld von gesamtgesellschaftlicher Kulturvermittlung und individueller Kulturaneignung zugunsten der kostengünstigsten Erteilung von marktrelevanten Qualifikationen demontiert wird." In meiner Schrift "Schule, Schulentwicklung und New Public Management" (1996) versuchte ich mit vielen Vorbehalten eine Versöhnung von Schule und NPM herbeizuführen. Diesen Ansatz möchte ich in meiner Antwort an Professor Herrmann fortführen, indem ich ihm nicht grundsätzlich widersprechen, sondern seine Gedanken fortführen und konkretisieren will.

1. Was will das NPM und welchen Anforderungen der Schule muss es genügen?

Das NPM ist ein Ansatz zur Reorganisation der Steuerungsabläufe in der öffentlichen Verwaltung mit dem Ziel einer höheren Effizienz und Effektivität in der Aufgabenerfüllung. Dies ist wie folgt zu erreichen (Schedler, 1995):

- (1) durch eine strategische Führung, d.h. höhere politische und Verwaltungsinstanzen geben Ziele vor; deren Umsetzung (operative Führung) ist eine selbständig zu erfüllende Aufgabe unterer Stellen,
- (2) die öffentliche Verwaltung wird nicht mehr als staatlicher Vollzugsapparat, sondern als Dienstleistungsunternehmen verstanden,
- (3) die Entscheidungskompetenzen im Rahmen der Zielvorgaben höherer Instanzen werden nach unten delegiert, damit die Bürokratie abgebaut wird und sich die Ausführenden für ihre Leistungen verantwortlich fühlen,
- (4) die Verwaltungskultur soll auf diese Weise leistungs- und kundenorientiert (outputorientiert) werden, so dass eine Steigerung der Effizienz und Effektivität der Verwaltungstätigkeit eintritt und die Entscheidungsfreudigkeit der einzelnen Verwaltungsstellen erhöht wird.

Diese Umschreibung erschreckt Pädagogen. Deshalb ist zu überlegen, welches für die Schulen sinnvollere Möglichkeiten der Umschreibung dieser vier Merkmale sind. Zunächst will das NPM genau das gleiche wie jede ernstzunehmende Pädagogik: eine bessere Qualität der Schule. Das NPM setzt eine bessere Qualität mit höherer Effizienz und Effektivität gleich, wobei diese Begriffe - und darüber haben sich die Vertreter des New Public Management noch wenig Gedanken gemacht - zunächst aus pädagogischer Sicht zu definieren und - soweit es möglich ist - mit finanziellen Gegebenheiten in Verbindung zu bringen sind. Darauf ist im nächsten Abschnitt einzugehen. Dieses Ziel soll mit den vier beschriebenen Massnahmen erreicht werden:

- (1) Die Gliederung der Führung von Schulen in einen strategischen und einen operativen Bereich ist nichts anderes als die Verwirklichung der pädagogischen Idee von teilautonomen Schulen: Je nach gewählter Lösung der Teilautonomie verändern sich die Aufgaben der Schulbehörden (von der kleinteiligen Führung und Schulaufsicht zur Zielvorgabe und zur Durchführung der Qualitätsüberwachung) und der einzelnen Schule (vom staatlichen Vollzug zur Schulentwicklung im Rahmen bestimmter staatlicher Zielvorgaben), was eine Neuverteilung der Kompetenzen erfordert (vergleiche ausführlicher Dubs, 1995a). Zu erwarten ist, dass Entscheidungen am Ort des Geschehens, also in der Schule rascher und wirksamer erfolgen, so dass der zuneh-

mende Zentralismus mit der wachsenden Bürokratie abgebaut und damit finanzielle Mittel ohne Schaden für die Schule eingespart werden können.

(2) Dadurch ist die Schule nicht mehr nur ein staatlicher Vollzugsapparat, sondern sie erhält Entfaltungsmöglichkeiten zum Wohle der jungen Generation. Ob man deswegen die Schule als Dienstleistungsbetrieb bezeichnen will, ist eine Frage des Geschmacks.

(3) Mit der Delegation von Kompetenzen an die einzelnen Schulen erhalten die Lehrkräfte die Chance, ihre Schule im Rahmen weniger staatlicher Zielvorgaben gestaltend zu entwickeln, und sie werden für ihr Tun selbstverantwortlich (d.h. die Schuld für Fehlentwicklungen im Schulwesen kann nicht mehr zentralistischen, staatlichen Behörden angelastet werden). Diese Selbstverantwortung sollte nach aller Theorie (vergleiche beispielsweise Morgan, 1986) die Motivation der Lehrkräfte und die Wirksamkeit der Schule erhöhen.

(4) Dadurch wird die Schule outputorientiert, d.h. sie ist nicht mehr nur Vollzieherin staatlicher Regulierungen, sondern sie kann so gestaltet werden, dass ihre Wirksamkeit grösser wird. Dabei ist in erster Linie an die pädagogische Wirksamkeit zu denken und zu überlegen, ob diese Outputorientierung nicht auch aus finanzieller Sicht vorteilhaft wird. Dies sei vorläufig an einem einfachen Beispiel verdeutlicht. Wenn eine teilautonome Schule über ein Globalbudget verfügt, sie also eine Global-Budgetsumme erhält und das Budget im Rahmen ihrer Ziele selbst festlegen kann, ist zu erwarten, dass Budgetbeträge nicht nur Jahr für Jahr fortgeschrieben, sondern auf die Schulziele ausgerichtet werden, was die Wirksamkeit der Schule erhöht, sofern die Lehrkräfte verantwortungsbewusst handeln.

Vergleiche ich diese Umschreibung mit den Feststellungen von Professor Herrmann, so scheint mir, dass er die richtigen Fragen aufwirft, nachher aber selbst etwas zu sehr der von ihm getadelten Technokratie zum Opfer fällt. Gerade an dieser Stelle sind nun die Pädagogen gefordert, welche die technokratischen Begriffe wie Effizienz und Effektivität aus erziehungswissenschaftlicher Sicht klären sollten.

2. Wann ist eine Schule wirksam (oder von hoher Qualität)?

Das Modell von Buschor (1993) eignet sich trotz des auf den ersten Blick technokratischen Anscheins ausserordentlich gut für die Diskussion von Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität einer Schule (vgl. Abbildung 1).

Diese drei wichtigen Grössen des Modells sind wie folgt definiert:

(1) Wirtschaftlichkeit

Sie betrifft die Frage, ob der Einsatz der Ressourcen in zweckmässiger Weise erfolgt (hauptsächlich, ob sich die Schule im Vergleich zu anderen Schulen oder im Hinblick auf bestimmte Leistungen kostengünstig entwickelt).

Wie bedeutsam diese Frage in Zeiten knapper Finanzen ist, sei an zwei Beispielen erwähnt. Stäger (1994) untersuchte mit Hilfe einer genauen Kostenrechnung die Kosten der "Scuola Media" im Kanton Tessin und stellte bei vergleichbaren Schulen überraschend grosse Kostenunterschiede fest. Dies lässt vermuten, dass bei einzelnen Schulen ein Sparpotential besteht, das ohne Qualitätsverlust der Schule ausgenutzt werden kann.

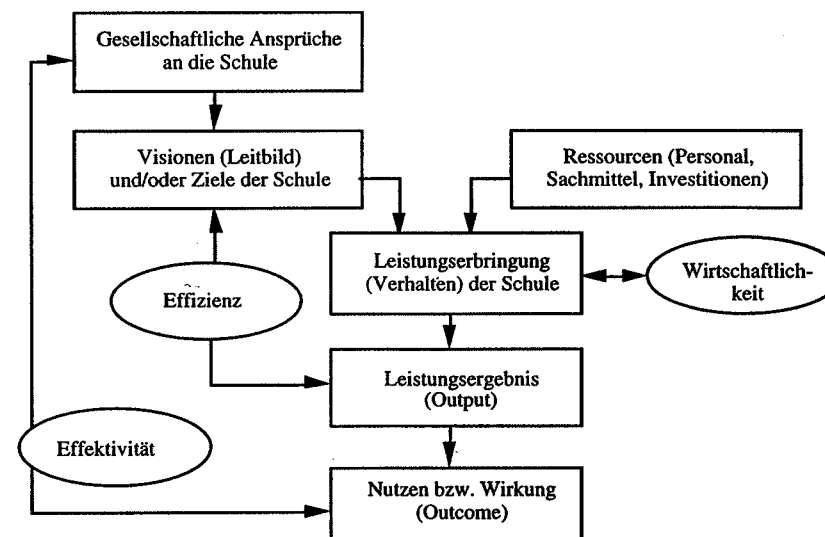


Abbildung 1: Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität einer Schule

In einer laufenden Dissertation wird untersucht, welche Leistungen die Schüler an einer teuren, stark individualisierenden Schule im Vergleich zu einer traditioneller unterrichtenden Schule erbringen. Wäre es so, dass die traditionelle, billigere Schule bessere Ergebnisse brächte, so liessen sich daraus gewisse Folgerungen ziehen (auf die Problematik der Schulleistungen als Massstab ist später zurückzukommen). In Anbetracht solcher Erkenntnisse verstehe ich angesichts der gegenwärtigen Finanzlage die grundsätzliche Opposition vieler Lehrkräfte gegen finanzwirtschaftliche Überlegungen nicht. Deshalb lehne ich auch die Idee wirtschaftlicher Benchmarks nicht grundsätzlich ab.

(2) Effizienz

Das Leistungsergebnis der Schule (Output) wird mit den in der Vision (dem Leitbild) und/oder den von der Schule entwickelten Zielen sowie dem Lehrplan verglichen, um festzustellen, ob diese Ziele erreicht sind. Festgestellt wird dann, ob ein möglichst gutes Leistungsergebnis anhand der schuleigenen Vorstellungen erreicht wird (populär: ob die Dinge richtig getan werden).

Dieser Ansatz wird mit einem gewissen Recht kritisiert, weil mit Tests nur traditionelle Schulleistungen erfasst und meistens weitere Einflussfaktoren (z.B. soziale Herkunft) auf die Schulleistungen nicht berücksichtigt würden. Heute ist es indessen mit Regressionsanalysen möglich, solche Faktoren zu neutralisieren (vergleiche die Beispiele bei Gray & Wilcox, 1995), so dass sich die Aussagekraft des Einflusses der Schule auf die Leistung erhöht. Immerhin darf aber doch auf die Bedeutung von Schulleistungen als wichtige, wenn auch nicht einzige Voraussetzung an guten Schulen verwiesen werden. Pädagogisch wichtig ist es, die Effizienz der Schule an weiteren, pädagogisch bedeutsamen Faktoren zu erfassen, indem auch Aspekte wie Kreativität, kritisches Denken, soziale Kompetenzen, persönliche Belastbarkeit usw. in die Beurteilung einbezogen werden. Gelegentlich bin ich über Äusserungen von Lehrpersonen

entsetzt, die sich gegen die Erfassung von kognitiven Leistungen wenden mit dem Argument, die Schule hätte wesentlichere Aufgaben, selbst aber kaum in der Lage sind, zu umschreiben, wie sie im täglichen Unterricht das kritische Denken systematisch fördern, obschon es Modelle dazu gibt (vergleiche beispielsweise Dubs, 1995b und die dort zitierte Literatur). Mit anderen Worten fühle ich mich herausgefordert, nach vielgestaltigeren Ansätzen zur Erfassung der Effizienz zu suchen, denn ich bin sehr daran interessiert, ob meine Schülerinnen und Schüler das lernen, was geplant ist.

(3) Effektivität

Erfasst wird der Nutzen (Outcome) der Schule. Dabei geht es um die Frage, ob die Schule die kulturell-gesellschaftlich an sie gestellten Ansprüche zu erreichen vermag. Dies darf allerdings - wie Professor Herrmann zurecht festhält (vgl. Beitrag in diesem Heft) - nicht auf von der Universität oder von der Wirtschaft geforderte Qualifikationen beschränkt werden, sondern tiefere Ziele pädagogischer und kulturell-gesellschaftlicher Art sind miteinzubeziehen.

Dazu wieder Beispiele: In einer Dissertation wurde der Zusammenhang zwischen Maturitätsnoten und Hochschulserfolg erfasst. Die Ergebnisse waren überraschend, indem Maturitätsnoten durchwegs schlechtere Korrelationen zum Hochschulserfolg aufwiesen als die schulische Herkunft (besuchtes Gymnasium) (Lusti, 1981). Selbstverständlich ist diese Betrachtung utilitaristisch und damit für eine umfassende Effektivitätsbeurteilung nicht genügend; aber sie bietet doch einige Anhaltspunkte zur Reflexion über die Qualität der Schule. Die pädagogische Forschung muss aber intensiver nach erweiterten Effektivitätskriterien aufgrund schulischer (nicht wirtschaftlich geprägter) Ziele suchen. Möglichkeiten dazu gäbe es: So könnte sich beispielsweise ein Gymnasium zum Ziel setzen, mehr Gastarbeiterkinder zur Maturität zu führen, oder mehr Schülerinnen und Schüler zum musischen Unterricht zu führen usw. Dies ergäbe eindruckliche Effektivitätsmasse. Deshalb gilt auch hier das zur Effizienz Gesagte: Im Interesse der zielstrebigsten Förderung der jungen Generation erachte ich es als sehr sinnvoll, gute Effektivitätsindikatoren zu entwickeln, damit wir nicht nur meinen, sondern etwas besser wissen, wie gut unsere Schulen sind.

3. Können Effizienz und Effektivität mit finanziellen Anreizen verknüpft werden?

Die Idealvorstellung vieler Vertreter des NPM betrifft die Verknüpfung von Effizienz und Effektivität mit finanziellen Anreizen: qualitativ gute Schulen sollen finanziell "belohnt", qualitativ schlechte Schulen "bestraft" werden. Erwartet wird, dass die Belohnung von Schulen zu ständigen Qualitätsverbesserungen anregt, bzw. dass Schulen, die sich qualitativ nicht verbessern, eingehen. Diese Zielvorstellung lässt sich bestenfalls verwirklichen, wenn der Staat nicht mehr die Schulen, sondern die Lernenden (beispielsweise mit Bildungsgutscheinen) finanziert und diese eine Schulwahl-freiheit haben. Unter solchen Voraussetzungen wird erwartet, dass die Eltern schlechte Schulen nicht mehr wählen, wodurch diese in finanzielle Engpässe kommen und sich verbessern müssen (vergleiche beispielsweise die Studie der Basler Handelskammer, 1995). Erste amerikanische Erfahrungen (systematische Untersuchungen liegen noch nicht vor) deuten in Richtung einer grösseren Schichtenspezifität der Schulen, und die Wahlfreiheit, die nur in grösseren Agglomerationen ausgeübt werden kann, wird durch Transportprobleme behindert. Deshalb ist sehr zu bezweifeln, ob ein solches Modell erfolgreich sein wird.

Daher wird oft ein Mischmodell vorgeschlagen, in welchem die finanzielle Ausstattung einer Schule aufgrund der Schülerzahlen (Schülerpauschalen) erfolgt, wobei zusätzlich nach erbrachter Effizienz oder Effektivität (Qualität) der Schule differenziert werden kann, um die Outputorientierung finanziell zu steuern. Dieser Denkweise liegt die Idee der Kosten-Nutzen-Analyse zugrunde, bei der die Kosten einer Schule mit dem Output oder dem Outcome verknüpft werden (vergleiche die Erklärungen an einem Beispiel bei Dubs, 1996). Diese Fragestellung ist wissenschaftlich äusserst interessant. Weil aber viele Fragen noch ungeklärt sind, ist es zu früh, schulpraktische Konzepte zu verwirklichen. Insbesondere ist zu bezweifeln, ob Schülerpauschalen eine sinnvolle Basis für die Zuteilung von finanziellen Mitteln an Schulen ist. Solange keine Schulwahl-freiheit besteht, haben sie keine Steuerungsfunktion. Sie dienen höchstens als Grundlage für die Berechnung der Global-Budgetsumme für eine Schule, wobei die Fixkostenstruktur zu berücksichtigen ist (kleinere Schulen brauchen infolge der Fixkosten höhere Schülerpauschalen). Noch schwieriger ist der Einbezug der Qualität der Schule. Hanushek et al., (1994) haben Studien, denen die Produktionsfunktion zugrunde liegt, analysiert. Mittels der Produktionsfunktion wird zu erfassen versucht, wie viel eine Veränderung eines Inputfaktors zu Veränderungen des Outputs oder des Outcomes beiträgt, wobei in den letzten Jahren für den Output oder das Outcome weitere als nur kognitive Qualitäten zugrundegelegt wurden. Aus 65 Studien liessen sich nur 19 ermitteln, in denen ein positiver Zusammenhang zwischen Ausgaben pro Schüler(in) und Lernerfolg bestand. Offensichtlich ist Geld für eine gute Qualität von Schulen notwendig, aber für sich allein nicht entscheidend, um den Output oder den Outcome zu prägen. Viel wichtiger scheint zu sein, wie die verfügbaren Mittel eingesetzt werden. Dieser Sachverhalt spricht aber zugunsten der Idee eines Globalbudgets, das den Lehrkräften einer Schule finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten nach ihren pädagogischen Vorstellungen ermöglicht.

Ein weiteres Merkmal der Outputorientierung im NPM sind Leistungslöhne für Lehrkräfte (vergleiche ausführlicher Dubs, 1990). Leider werden die Forschungsergebnisse zu deren Wirksamkeit immer widersprüchlicher. In den Vereinigten Staaten zeichnet sich neuerdings eine Entwicklung zu Prämiensystemen für qualitativ gute Schulen ab, wozu erste positive Berichte vorliegen (vergleiche die Beispiele bei Dubs 1996). Angesichts der Forschungslage sollten weitere Versuche zu finanziellen Anreizsystemen von Lehrkräften und Schulen durchgeführt werden. Selbst bin ich überzeugt, dass sich Systeme entwickeln lassen, die sowohl den Lehrkräften als auch den Schulen mit ihren Lernenden zum Vorteil gereichen.

4. Zusammenfassung und Ausblick

Ich bedaure sehr, dass sich die Diskussion über das NPM und die Schule immer stärker polarisiert. Gelingt es nicht, die Diskussion zu versachlichen, so könnten wertvolle Impulse für die Fortentwicklung der Schule unter schlechter werdenden finanziellen Verhältnissen verloren gehen. Für diese Polarisierung sind verschiedene Ursachen verantwortlich:

- (1) Viele - nicht alle - Vertreter des NPM berücksichtigen in ihren Überlegungen die Unterschiede zwischen eindeutig messbaren staatlichen Dienst- und Verwaltungsleistungen und dem kulturell-gesellschaftlichen Auftrag der Schule zu wenig. Das New Public Management ist zu ergänzen durch ein New School Management, das dem NPM in den Grundzügen folgt, es aber an die Schule anpasst.
- (2) Viele Politiker erhoffen sich vom NPM ein Instrument, das in erster Linie geeignet ist, das Ausgabenwachstum des Staates sofort zu bremsen. Deshalb lassen sie sich von einer zum Teil eindimensionalen Betrachtungsweise leiten, die den

Unterschieden zwischen gewinnorientierten Unternehmungen und dem Dienst des Staates an der Gemeinschaft nicht gerecht werden.

- (3) Gewisse Politiker und Eltern sehen im NPM ein Instrument, mit dem die Lehrerschaft an die "Kandare genommen" werden kann, was einer völligen Verkennung der Absichten des NPM gleichkommt.
- (4) Viele Lehrkräfte wollen nicht anerkennen, dass sich auch die Schule finanzwirtschaftlichen Gegebenheiten unterordnen muss. Sie sind auch nicht bereit, heute dringend notwendige Wirksamkeitsüberprüfungen (Qualitätskontrollen) anzunehmen, die im Interesse der jungen Generation liegen, die sich immer schwierigeren Herausforderungen im Leistungs-, emotionalen und menschlichen Bereich ausgesetzt sehen. Deshalb begnügen sie sich nicht selten mit einer negativen Kritik, ohne sich ernsthaft mit dem NPM auseinanderzusetzen.

Selbst suche ich nach einer vermittelnden Position, die sowohl pädagogische Zielsetzungen als auch ökonomische Notwendigkeiten in Rechnung stellt. Deshalb beachte ich die Anliegen von Professor Herrmann mit vollem Ernst, zumal sie meinem Denken nicht zuwiderlaufen. Nun würde ich von ihm auch ein Programm zu weiteren Massnahmen in der Forschung und in der Bildungspolitik erwarten. Daher stelle ich das meinige zur Diskussion:

- (1) Ich betrachte die Einführung von *teilautonomen Schulen* als grosse Chance für die von Lehrkräften immer wieder gewünschten Gestaltungs- und Entfaltungsmöglichkeiten.
Allerdings sind vor deren Einführung klare rechtliche Grundlagen zu schaffen, die auf einem pädagogisch guten Modell beruhen und die Kompetenzen zwischen strategischer und operativer Schulführung eindeutig festlegen.
- (2) Die Einführung von *Globalbudgets* gibt den einzelnen Schulen mit ihrer Lehrerschaft die Möglichkeit, die finanziellen Mittel im Rahmen des eigenen Schulleitbildes einzusetzen und damit der Schule ein eigenes pädagogisches Profil zu geben und darauf eine eigene Schulkultur zu entwickeln. Voraussetzung dafür ist aber eine klare Ordnung im Haushaltsrecht des Staates.
- (3) Wird den Schulen im Rahmen der Teilautonomie die operative Führung übertragen, so setzt dies *Schulleitungen* voraus. Diese dürfen aber nicht zu neuen Verwaltungsinstanzen werden, welche zu einer unzweckmässigen Bürokratie im Schulhaus verleiten. Sie müssen vielmehr eine *pädagogische Leadership* übernehmen. Sie ist dann gegeben, wenn es die Schulleitung versteht,
 - die eigene Schule betreffende Ideen einzelner Lehrkräfte aufzufangen und die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sie zum Wohle der ganzen Schule entwickelt und verwirklicht werden,
 - Probleme der eigenen Schule zu erkennen und sicherzustellen, dass sie im Rahmen der schuleigenen Visionen (Leitbild) gemeinsam gelöst werden,
 - sicherzustellen, dass sich die Schule zur Zufriedenheit aller Beteiligten laufend fortentwickelt,
 - alle administrativen Aufgaben in einer guten organisatorischen und administrativen Struktur effektiv zu erledigen,
 - im Falle von Ermüdung und Gleichgültigkeit im Lehrkörper sowie bei gemeinsam nicht lösbaren Problemen die Führung zu übernehmen und im Interesse einer effektiven Zielerreichung die notwendigen Entscheidungen zu treffen.

Eine so verstandene Schulleitung führt denn auch nicht zu einer unerwünschten Hierarchisierung der Schule, wie es Criblez (1996) immer wieder behauptet. Dass diese anspruchsvolle Leadership eine Ausbildung für Schulleiterinnen und Schulleiter voraussetzt, ist zwingend.

- (4) Angesichts der grossen Kostenunterschiede von Schule zu Schule muss eine *Schulkostenrechnung* eingeführt werden. Sie ermöglicht Einsparungen ohne Substanzverlust. Aufgrund solcher Kostenrechnungen lassen sich dann auch *Benchmarks* (finanzwirtschaftliche Zielvorgaben, die sich an den kostengünstigsten Schulen orientieren) entwickeln. Erste konkrete Daten dazu werden binnen kurzem vorgelegt.
- (5) Schulversuche mit *Leistungslöhnen für Lehrkräfte* und *Prämiensystemen für Schulen* sollten aufgenommen werden. Für die flächendeckende Einführung sind die Erkenntnisse noch zu unsicher. Solche Schulversuche haben dann die grössten Erfolgchancen, wenn anfänglich mit freiwilligen Lehrkräften und Schulen gearbeitet wird.
- (6) Die Einführung von *Kosten-Nutzen-Analysen* im Schulalltag ist verfrüht, da vor allem methodische Fragen (noch) ungeklärt sind. Deshalb sollte sich die Forschung damit beschäftigen, um allmählich zu Trendaussagen zu gelangen. Insbesondere die pädagogische Forschung ist aufgerufen, aussagekräftige Indikatoren für den Output und das Outcome zu entwerfen. Die Zeit des Rückzuges vieler Pädagogen mit dem Argument, das Wesentliche der Schule sei nicht erfassbar, sollte so rasch als möglich vorüber sein. Selbstverständlich lässt sich nicht alles erfassen. Es wäre aber schon viel gewonnen, wenn die Indikatoren in einer ernsthaften Auseinandersetzung über Ideal und Realität ausgeweitet würden.

Bei allen diesen Arbeiten ist aber immer wieder zu überlegen:

- Lässt sich eine Massnahme des NPM ohne einen längerfristigen pädagogischen Verlust rechtfertigen?
- Lohnt sich der Aufwand einer Massnahme des NPM im Hinblick auf pädagogische Verbesserungen in der Schule?

Literatur

- Basler Handelskammer (1995). *Mehr Freiheit im Basler Schulsystem*. Basel: Schriftenreihe der Basler Handelskammer Nr. 27.
- Buschor, E. (1993). Unveröffentlichte Vortragsunterlagen. Siehe auch Antrag des Regierungsrates des Kt. Zürich vom 3. Januar 1996 (Gesetz über die Rahmenbedingungen für die Verwaltungsreform), S. 21.
- Criblez, L. (1996). Schulautonomie in der Berufsbildung - Probleme und Risiken. *Zeitschrift für Berufsbildung*, 7/8, 16-18.
- Dubs, R. (1990). Qualifikationen für Lehrkräfte. *Schweizerische Zeitschrift für kaufmännisches Bildungswesen*, 84 (4), 115-140.
- Dubs, R. (1995a). Mehr Wettbewerb unter Schulen. Einige Überlegungen zur Forderung nach mehr Autonomie unter Schulen. In A. Brandenburg (Hrsg.), *Standpunkte zwischen Theorie und Praxis*. Bern: Haupt.
- Dubs, R. (1995b). *Lehrerverhalten. Ein Beitrag zur Interaktion zwischen Lehrenden und Lernenden*. Zürich: SKV.
- Dubs, R. (1996). *Schule, Schulentwicklung und New Public Management*. St. Gallen: Institut für Wirtschaftspädagogik.
- Gray, J. & Wilcox, B. (1995). *"Good School, Bad School", Evaluating performance and encouraging improvement*. Philadelphia: Open University Press.
- Hanushek, E.A. et al. (1994). *Making Schools Work: Improving Performance and Controlling Costs*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Herrmann, U. (1996). Die Schule - eine Herausforderung für das New Public Management. *Beiträge zur Lehrerbildung*, 14 (3), 314-329 (in diesem Heft).
- Lusti, M. (1981). *Die Vorhersage des Hochschul- und Berufserfolgs von Wirtschaftswissenschaftlern aus Schulleistungen und Intelligenztestwerten*. St. Gallen: Dissertation HSG.
- Morgan, G. (1986). *Images of Organization*. London: Sage.
- Schedler, K. (1995). *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung*. Bern: Haupt.
- Stäger, L. (1994). *La riforma dell'organizzazione scolastica della scuola media nel Canton Ticino*. St. Gallen: Dissertation HSG.